



HAL
open science

L'émergence d'un “ Nouveau Management Humanitaire ” Rôles et influences contrastés des dispositifs de contrôle dans les ONG

Bruno Cazenave

► **To cite this version:**

Bruno Cazenave. L'émergence d'un “ Nouveau Management Humanitaire ” Rôles et influences contrastés des dispositifs de contrôle dans les ONG . Gestion et management. ESCP Europe; ECOLE DOCTORALE DE MANAGEMENT PANTHEON SORBONNE, 2017. Français. NNT: . tel-01683783

HAL Id: tel-01683783

<https://hal.science/tel-01683783>

Submitted on 14 Jan 2018

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.

THÈSE

Pour l'obtention du titre de
Docteur en Sciences de Gestion

Présentée et soutenue publiquement le 20 novembre 2017 par

Bruno CAZENAVE

L'émergence d'un « Nouveau Management Humanitaire »

Rôles et influences contrastés des dispositifs de contrôle dans les ONG

JURY

Directeurs de thèse :

Monsieur Jérémy MORALES

Senior Lecturer, Royal Holloway, University of London

Monsieur Olivier SAULPIC

Professeur à ESCP Europe

Rapporteurs :

Madame Florence PALPACUER

Professeur à l'Université de Montpellier

Monsieur Jérôme MERIC

Professeur à l'Université de Poitiers

Suffragants :

Madame Frédérique DEJEAN

Professeur à l'Université Paris-Dauphine

Madame Géraldine SCHMIDT

Professeur à l'IAE de Paris

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

« Il servait alors une théorie inachevée à laquelle il ne croyait lui-même qu'à demi (tout en se demandant si cette demi-croyance n'équivalait pas plutôt en réalité à la moitié seulement d'un doute) et selon laquelle les rats étaient les successeurs possibles, voire probables de l'homme. Ses arguments étaient superficiellement solides ».

G.Klein, *La loi du talion*.

REMERCIEMENTS

Remercier, c'est comme rendre grâces : on ne le fait jamais assez. Ni assez tôt.

Depuis mon entrée en mastère jusqu'aux (toutes toutes) dernières heures de la rédaction de mon manuscrit final, c'est un véritable « *CazenavThlon* » qui s'est déroulé. Je ne suis pas sûr de ne pas oublier l'une des nombreuses personnes, ami(e)s, collègues, parents qui m'ont poussé, tiré, conseillé ou encouragé plus ou moins fermement à aller jusqu'au bout.

Que ceux qui se sentent oubliés, exclus, mal aimés, ignorés ou incompris dans ces remerciements me pardonnent.

Quand j'ai j'annoncé mon projet de reprendre des études et de « faire une thèse », je n'ai pas compris pour quelles raisons mes anciens collègues trouvaient que j'avais du courage. Trois ans après, j'ai mieux savouré cette remarque quand une collègue m'a résumé la thèse comme un « voyage immobile »¹ : au fur et à mesure où les mois passent, le *charter* PHD-AIRLINE dans lequel on pense avoir embarqué une grande partie de ses amis et connaissances se réduit peu à peu.

En filant la métaphore que toute thèse est un voyage, il n'y rien d'étonnant à ce que certaines (petites) étapes du périple s'effectuent en périphérie des canons académiques et dérivent vers un style plus personnel. C'est donc l'occasion d'une parenthèse managériale.

En quinze ans, j'ai respectivement occupé plusieurs postes de contrôleur, puis de directeur du contrôle de gestion, avant d'occuper des postes de directeur financier de filiale, puis de *holding*, avant d'atteindre mon « *graal* managérial », un poste de directeur financier et informatique d'un groupe de trois milliards d'euros, filiale d'un groupe britannique côté au *Footsie100*. Ma dernière expérience professionnelle a été marquée par la crise du bâtiment, qui a précédé la « chute libre » de l'action du groupe, handicapé par ailleurs par des acquisitions trop coûteuses. À partir de 2008, une nouvelle direction générale a redéfini les orientations stratégiques du groupe : un directeur financier – d'ailleurs aujourd'hui directeur général mondial – issu d'un fonds de *private equity* a commencé par distribuer aux comités de direction de chaque pays des *stock-options*, allouer les investissements en fonction des promesses de retour sur capitaux engagés, rémunérer les responsables de centres de profits sur des agrégats calculés au plus près de leurs activités, et martelé la « nécessité » d'atteindre un

¹ Je vole cette expression à Émilie B., tellement elle m'a semblée adaptée pour l'occasion

retour sur capitaux engagés supérieur à 15% – quitte à multiplier les plans sociaux – pour faire en sorte que les « *low-performers* » ne « plombent » pas la performance du groupe.

Ce bref résumé – sursaut identitaire d’une époque révolue au moment de terminer mon manuscrit – a pour objectif de mettre en lumière le contexte qui a orienté mes premières envies de recherche en contrôle ; pour mes collègues en contrôle, rien dans le tableau décrit ci-dessus ne devrait être (d)étonnant.

Pourtant, en intégrant Dauphine en 2012, alors que je pensais révéler au « monde universitaire » ce qui se tramait dans la « vraie vie », je me suis rendu compte que la littérature académique avait déjà largement exploré, analysé et disséqué ce phénomène dont j’ai appris qu’il se nommait non pas « *Légion* » mais : « *Financiarisation* ».

C’est donc en me posant la question de savoir si nous étions rentrés dans « l’âge de la financiarisation » que j’ai entamé mes premiers tâtonnements de recherche, soucieux de comprendre par quels canaux, et selon quelles modalités, pouvait se déployer ce phénomène.

Fin de la parenthèse managériale.

Je remercie Gwénaëlle Nogatchewski et Pierre Labardin de m’avoir accepté à Dauphine pour me laisser lire mes premiers « *AOS* » : ils n’étaient pas bien sûrs de ce qui allait se passer, moi non plus d’ailleurs. Merci également à Nicolas Berland d’avoir suivi avec attention mon mémoire.

Je remercie ensuite le Pr. Hervé Laroche de m’avoir fait confiance au moment de mon recrutement (il ne savait pas ce qui allait se passer et moi non plus d’ailleurs) et de sa générosité lors de mes demandes pour participer aux (nombreuses) conférences qui ont permis de commencer ma socialisation dans le milieu académique. Je remercie également Christine, pour sa patience, son humour et sa délicatesse quand elle m’a fait comprendre qu’elle n’était *pas* ma secrétaire personnelle.

Je remercie sincèrement l’équipe du département CPO de l’ESCP pour avoir facilité mon intégration dans le milieu universitaire : leur bienveillance et leurs conseils lors de mes présentations a été une vraie aide. Je remercie Claire Dambrin et Françoise Giraud pour m’avoir fait confiance et permis de faire mes premiers pas dans une salle de cours.

Je tiens à faire part de ma réelle admiration devant le calme rassurant et souriant de Claire, qui, une tasse de thé à la main, met la main à son dernier *AOS*, tout en répondant à un mail, et en souriant, me suggère douze manières différentes d’aborder mon sujet avant de partir à la gym. Je remercie Françoise de nos conversations de couloir qui se sont souvent achevées par : « *Ça serait une bonne idée de papier* ».

Merci à Carla Mendoza de m'avoir pris sous son aile pour m'initier aux arcanes de la formation continue et m'apprendre à rédiger un cas (« *Pas trop de bla-bla dans le cas, Bruno, d'accord ?* »). Je remercie également Philippe Zarlowski pour son écoute attentive, dont un long silence présage souvent un conseil pertinent. Merci aussi à Ludivine qui m'a sollicité pour donner des cours à l'EM Lyon.

Je remercie mes collègues doctorants de CPO : Jean-Charles, Jean-Hugues, Mr et Mme Lherm, Pénélope, Warda, Pierre et Adrien. J'ai une pensée également pour Caroline, Domitille, Cyril le marathonien et Kevin embarqués dans le vol *PhdAirline* 2013 ainsi qu'Anis pour nos discussions sur nos reconversions respectives. Merci aussi aux autres collègues des Bluets avec lesquels je n'ai ni assez trainé, ni bu.

Le CEFAG aura été un moment important pour moi. Pas seulement parce La Baule est très agréable en été et Florence pas repoussante sous le soleil de septembre : une bise à Julie et Matilda, aussi bien pour leurs questions pertinentes, leur joie de vivre, que leur souffle (comment faites-vous pour parler épistémologie en faisant du footing sur une côte à 20% ?), à Margot 1, Margot 2 et Anne-Sophie pour leur dynamisme. Bien sûr, je ne peux pas ne pas saluer Adam et Matthias dont le niveau au ping-pong n'a d'égal que la qualité de leur recherche (enfin, le ping-pong d'abord). Je remercie également Isabelle Martinez d'avoir embrasé avec moi le *dance-floor* de la *Chunga*, boîte improbable de La Baule.

Sans peut-être en avoir conscience, certains collègues ont joué un rôle important à un moment où je connaissais le « Grand Blocage », un peu comme le kilomètre 30 en course à pied : un grand merci à Xavier qui m'a conseillé de ne plus retarder le moment de plonger dans ma « piscine de données » et à Stéphane qui, à un moment où mon voyage prenait une tournure improbable et marécageuse, a pris le temps de déjeuner avec moi et de me relancer ! Merci collègues, à charge de revanche.

Cette thèse n'existerait pas sans les membres des ONG qui ont partagé leur quotidien avec moi, notamment Muriel et Grégory de Handicap, et les « sans-frontiéristes » du « 8, Saint-Sabin » que je remercie pour leur accueil. Merci à Hussam et Sophie, à Adeline et Anne-Cécile, Jean-François, Cyndi et Clémentine. Un grand merci à Rémi et Sébastien de m'avoir laissé « traîner » chez MSF.

Je remercie doublement Bénédicte : d'abord, pour m'avoir demandé, dès le démarrage de doctorat : « *C'est quoi ta question de recherche ?* » dans l'intention évidente de m'aider, et ensuite, de ne plus jamais me l'avoir reposée (dans l'intention évidente de m'aider tout autant). Merci, Béné ! Je remercie également son mari Olivier d'avoir subi nos discussions de chercheurs qui ont gâché plus d'un repas.

Je remercie Mireille et Denis qui ont eu la patience de supporter mes annulations de dernière minute et la fidélité de continuer à m'inviter. Merci à Alain et Chantal pour leur présence fidèle, ainsi qu'aux amis qui ont eu la délicatesse au bout de quatre ans de mon « voyage immobile » d'avancer sur la pointe des pieds pour me demander « où j'en étais de mon... heu... ». Merci à mes sœurs d'avoir, elles aussi, « supporté » mon travail !

Nous sommes presque à la fin : je remercie Olivier Saulpic et Jérémy Morales de m'avoir « supporté » tout au long de cette recherche. Bien joué ! (Ils n'étaient pas bien sûrs de ce qui allait se passer, moi non plus d'ailleurs).

Je les remercie bien sûr de leur (grande, très grande) patience, et pour avoir réussi à tenir la distance : alors que je leur présentais la 12^{ième} version d'un document, ils ont pris l'habitude de prendre leur respiration et de plonger leur louche dans mon brouet, d'en ramener un morceau de Foucault, baignant à côté d'un morceau d'empirie mal dégrossi et d'une discussion remplie d'une littérature mal digérée, voire de nouveaux morceaux d'empirie (!). Avec délicatesse et tact, ils m'ont aidé à trier dans ce goulasch empirico-conceptuel pour essayer d'en faire un repas convenable : mais la recette est mienne, ne tirons pas sur les cuisiniers.

Mes remerciements vont tout particulièrement à Jérémy Morales dont c'est la première thèse, et que j'espère ne pas avoir dégusté, car d'autres (plus prometteurs) attendent au portillon. Même si je peux me flatter de lui avoir fait perdre son calme (ce qui est rare) et jurer devant la page 56 de mon premier article, je lui dois encore un nombre de bières assez conséquent pour compenser le temps et l'énergie qu'il a déployés avec moi : son rôle a très largement dépassé celui d'un directeur de thèse. Il sait – et il sait que je sais – qu'il aura été un *mentor* indispensable au jeune *protégé* que j'ai été. Des bières sont donc dues : elles seront bues. Mais ça y est, tu vas pouvoir passer à autre chose ! Merci Jérémy.

Merci à tous mes nouveaux collègues pour leur accueil : Céline, Narjes, Alice et Julia, Emmanuel, Hicham, Vivien, Oussama et Julien.

Je n'aurais pas voulu conclure sans adresser une dédicace spéciale à mes deux normaliennes préférées, Wafa et Emmanuelle dont la gentillesse, l'humour et les qualités de chercheuses me laissent béat d'admiration. *Force et Honneur* !

Enfin, je dédie cette thèse à Marine, Antoine et Léonie, qui, une fois les premières vapeurs de liberté passées m'ont vu replonger dans une activité débridée, et la plupart du temps non-cadrée, mais de mon seul fait.

Comme je le dis souvent : ils n'étaient pas bien sûrs de ce qui allait se passer, moi non plus d'ailleurs...

RÉSUMÉ

Quels sont le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ de l'aide humanitaire ?

Cette thèse illustre l'émergence d'un Nouveau Management Humanitaire.

La recherche en contrôle a montré que le champ de l'aide humanitaire s'est profondément transformé en se structurant autour d'une « chaîne de l'aide » imbriquant des bailleurs internationaux, des ONG internationales mais également de petites ONG situées dans les pays bénéficiaires ; cette même littérature en contrôle a montré que la gestion des ONG est fortement influencée par la relation que ces dernières entretiennent avec les bailleurs internationaux.

L'objectif de notre thèse est de contribuer à cette littérature en analysant le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ humanitaire. Pour analyser ces transformations, nous proposons le concept de *régime de contrôle*, défini comme la combinaison d'un système d'*accountability*, d'un modèle de performance et d'un ensemble cohérent de normes et de valeurs. Pour répondre à cette problématique, notre travail de terrain a constitué en deux immersions ethnographiques, l'une chez Handicap International (HI), l'autre chez Médecins Sans Frontières (MSF).

Nous montrons que le système d'*accountability* de HI sert à « rendre des comptes » aux bailleurs alors que celui de MSF incite les sans-frontiéristes à se « sentir responsables ». Le modèle de performance de HI repose sur des systèmes de contrôle centralisés, favorisant la notion d'efficacité humanitaire, alors que les caractéristiques du modèle de performance de MSF reflètent une responsabilité budgétaire collective et une prise de risque tolérée. Quant aux normes et valeurs, celles de HI signalent un processus de managérialisation de l'ONG, matérialisé par le recrutement de « néo-managers humanitaires », alors que les normes et les valeurs élitistes de MSF favorisent l'émergence d'un « néo-entrepreneur humanitaire ».

Si MSF parvient à adopter un modèle alternatif, c'est parce que l'ONG a su s'affranchir des bailleurs, afficher une forte légitimité auprès de ses parties prenantes externes tout en maintenant des normes et des mécanismes d'*accountability* interne prégnants. Le cas MSF, en illustrant une organisation alternative au schéma traditionnel de la managérialisation de l'humanitaire, permet de montrer que cette évolution n'est pas inéluctable.

Mots clés : ONG, dispositifs de contrôle, managérialisation, néo-managers humanitaires, néo-entrepreneurs humanitaires, Médecins Sans Frontières, Handicap International

ABSTRACT

What are the role and influence of monitoring mechanisms in transforming the humanitarian aid field?

This thesis illustrates the emergence of a “New Humanitarian Management”.

The field of humanitarian aid has undergone a sound transformation by structuring itself around a "chain of aid" involving international donors, international NGOs as well as small country-based-NGOs. Management Control research has shown that NGOs' management is strongly influenced by their relationship with international donors. The objective of our research is to contribute to this literature by analysing the role and influence of monitoring mechanisms in transforming the humanitarian field. To analyse these transformations, we propose the concept of a *control regime*, defined as the combination of an accountability system, a performance model and a coherent set of standards and values. Our fieldwork consisted of two ethnographic immersions within Handicap International and then within Médecins Sans Frontières (MSF).

We show that Handicap's accountability system is used to "report / give accounts " to donors, while MSF's accountability system encourages MSF members to "feel responsible". Handicap's performance model is based on centralised control systems, promoting the notion of a humanitarian efficiency, while the characteristics of MSF's performance model reflect a collective budgetary responsibility and tolerated risk-taking. As for norms and values, Handicap's norms and values signal a process of managerialization of the NGO, materialized by the recruitment of humanitarian neo-managers, while MSF's elitist norms and values allow the emergence of a humanitarian neo-entrepreneur.

MSF has managed to adopt an alternative model because the NGO has been able to free itself from donors and display strong legitimacy with its external stakeholders while maintaining strong internal standards and accountability mechanisms. The MSF case, illustrating an alternative organization to the humanitarian managerialised model, shows that the managerialization of the humanitarian field is not inevitable.

Keywords: NGOs, monitoring mechanisms, managerialization, humanitarian neo-managers, humanitarian neo-entrepreneur, Médecins Sans Frontières, Doctors Without Borders, Handicap International

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	17
PARTIE 1 > Revue de littérature	37
Chapitre 1 : La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle.....	39
1.1 Définition d'un dispositif de contrôle.....	39
1.2 Grille analytique : le <i>régime de contrôle</i>	47
1.3 La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle.....	53
1.4 L'exemple du Nouveau Management Public (NMP)	64
Chapitre 2 : Les transformations du champ de l'aide humanitaire.....	93
2.1 Émergence, croissance et financements.....	93
2.2 Les systèmes d' <i>accountability</i> des ONG humanitaires	98
2.3 Modèles de performance d'une ONG.....	104
2.4 Normes et valeurs des ONG	109
Question de recherche	113
PARTIE 2 > Méthodologie	115
Chapitre 3 : Démarche de recherche, dispositifs de collecte des données et analyse	117
3.1 Démarche de recherche.....	117
3.2 Détail des dispositifs de collecte de données.....	138
3.3 L'analyse des données du terrain.....	167
PARTIE 3 > Analyse des résultats	171
Chapitre 4 : Le processus de régulation et de mesure de performance des ONG françaises	173
4.1 Les acteurs de l' <i>accountability</i> du champ humanitaire.....	173
4.2 Le CER : d'un outil d'information à un mécanisme de <i>benchmarking</i>	179
Chapitre 5 : Le cas Handicap International.....	193
5.1 Présentation de Handicap : activités, organisation et financements	194
5.2 Les manifestations de la forme dominante d' <i>accountability</i> des bailleurs.....	202
5.3 La rationalité managériale du modèle de performance de Handicap.....	215
5.4 Valeurs et normes des « nouveaux humanitaires ».....	233
5.5 Épilogue - La poursuite de la transformation de Handicap	245
Chapitre 6 : Le cas Médecins Sans Frontières.....	253
6.1 MSF France : avant le changement.....	254
6.2 Le plan OSCAR : faire émerger des « néo-entrepreneurs humanitaires ».....	329
6.3 Le plan OSCAR : gérer l'abondance et la croissance.....	334
6.4 La reconfiguration d'un nouveau régime de contrôle chez MSF	348
Chapitre 7 : Regards croisés sur le contrôle de gestion des deux ONG.....	361
7.1 Présentation et analyse des similarités et contrastes des outils et pratiques de contrôle	362
PARTIE 4 > Discussion, contributions ; limites et pistes de recherche	371
Chapitre 8 : Discussion. Vers un « Nouveau Management Humanitaire (NMH) » ?.....	371
8.1 Les normes de comptes traversant le champ humanitaire	372
8.2 Des conceptions de la responsabilité et de la performance divergentes	381
8.3 L'influence du NMH sur les valeurs et l'identité des humanitaires	393
Chapitre 9 : Conclusion générale. Synthèse des contributions, limites et pistes de recherche	405
Bibliographie	420
Annexes.....	434
Liste des tableaux	469
Liste des schémas	470
Table des matières.....	471

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Nous ne devons pas rester les bras croisés [...] Nous devons envoyer un signal fort pour mettre en confiance les donateurs. Le gouvernement haïtien doit entreprendre des actions judiciaires et légales pour exiger la reddition des comptes de la Croix-Rouge américaine.
(Jean Max Bellerive, ancien premier ministre d'Haïti, 8/6/2015)².

La Croix-Rouge [américaine] est une fois de plus déçue par le manque d'équilibre, de contextualisation et d'exactitude des derniers rapports publiés [sur son action à Haïti]. Il est particulièrement décevant de voir notre travail déformé, étant donné que nous avons répondu à plus de 100 questions par écrit [...] Ces fonds ont permis de construire et d'exploiter huit hôpitaux et cliniques, de juguler une épidémie de choléra mortelle, de fournir de l'eau potable et des installations sanitaires, et de transférer plus de 100 000 personnes de tentes de fortune dans des logements sûrs et améliorés³.
(Communiqué de réponse de la Croix-Rouge américaine, publié le 14/6/15)

Ces deux citations illustrent une polémique autour de l'action menée par la Croix-Rouge américaine en Haïti après le tremblement de terre de 2014. Selon le Premier Ministre haïtien, l'Organisation Non-Gouvernementale (ONG)⁴ aurait récolté près d'un demi-milliard de dollars américains pour reconstruire 100 maisons et n'en aurait reconstruit que six au moment de la parution de l'article. De son côté, la Croix-Rouge se défend en détaillant et en matérialisant ses résultats, suggérant que les fonds ont été investis sur d'autres priorités sur le terrain. La mise en perspective de ces deux citations permet d'introduire un certain nombre de tensions que nous explorons dans notre recherche.

> *Où il est question d'accountability...*

Dès lors que le gouvernement haïtien annonce son intention « d'entreprendre des actions judiciaires et légales pour exiger la reddition des comptes de la Croix-Rouge Américaine », il exerce une forme d'autorité envers l'ONG internationale, sommée de justifier de ses actions, c'est-à-dire de rendre des comptes.

² <http://lenouvelliste.com> Jean-Max Bellerive est l'ancien Premier Ministre d'Haïti, ancien Ministre de la Planification, ancien coprésident de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti. Consulté le 5/8/15.

³ <http://redcross.org> *American Red Cross Responds to Latest ProPublica and NPR Coverage*, publié le 14/6/2015. Consulté le 6/8/2015

⁴ Pour Edwards (2000 : 7-8) les ONG sont des organisations « officiellement enregistrées auprès du gouvernement, dont une part importante des ressources sont des contributions volontaires (généralement accompagnées de subventions du gouvernement) et régies par un Conseil d'Administration ». Pour Gray et al., (2006 : 324) les caractéristiques d'une ONG humanitaire sont les suivantes : « une organisation à but non lucratif, dont les décisions sont prises par des citoyens bénévoles, et dont l'objectif est de résoudre des problèmes touchant au bien public, comme ceux liés à des problèmes humanitaires. Elle est composée de collaborateurs partageant un intérêt commun et fournit un ensemble de services liés à sa mission à des bénéficiaires ».

Ce qui est intéressant, c'est que le gouvernement haïtien exige la reddition des comptes de l'ONG autant en son nom propre (en tant que représentant des bénéficiaires de l'aide), qu'au nom des donateurs (institutionnels ou individuels). Dans ce cas, le gouvernement haïtien est appelé par la voix d'un de ses anciens premiers ministres à endosser un rôle de gardien de la « confiance » au nom de nombreuses parties prenantes.

Ce phénomène correspond à ce que les anglo-saxons nomment « *accountability* » et dont une définition particulièrement large est proposée par Roberts et Scapens (1985) comme étant: « l'obligation de rendre des comptes au sens le plus large du terme [et le] processus par lequel [on] exige et [on] fournit des justifications de ses actions ».⁵

La restitution en français du concept d'« *accountability* » est assez malaisée⁶ : ce concept correspond notamment à l'idée d'une « reddition de comptes », tout en renvoyant à la notion de « responsabilité » mais également à celle de « justification » et de « redevabilité », même si cette expression est plus rarement utilisée.

> *Où il est question de système comptable...*

Au sein de ce processus de justification, les données quantifiées, comptables notamment, prennent un poids grandissant (voir par exemple Dumez, 2008). Pour Roberts (1991), le recours à l'information comptable s'explique par l'image persistante de la comptabilité comme :

Un ensemble neutre de techniques qui enregistrent passivement et objectivement et fournissent une représentation des résultats de l'activité organisationnelle. Ce point de vue [...] sert à légitimer le rôle de l'information comptable en tant qu'arbitre neutre de la vérité organisationnelle.⁷

Dans notre recherche, nous nous intéressons également aux postulats selon lesquels l'information comptable et son utilisation sont neutres.

Dans cette perspective, Roberts et Scapens (1985) différencient d'ailleurs le « système comptable » d'un « système d'*accountability* » en suggérant que le premier est constitué par un ensemble de règles et de pratiques (*i.e.* la pratique de la comptabilité), alors que le second correspond à la manière dont le système comptable est utilisé. Or, toujours selon Roberts et Scapens (1985) :

⁵ « *Accountability in its broadest sense simply refers to the giving and demanding of reasons for conduct* », (Roberts et Scapens, 1985: 447) – Notre traduction

⁶ Pour cette raison, nous avons choisi de conserver le terme anglais dans tout notre manuscrit.

⁷ « *A neutral set of techniques which passively and objectively record and represent the results of organizational activity. This view [...] serves to legitimate [...] the role of accounting information as the neutral arbiter of organizational truth* », (Roberts, 1991: 355) – Notre traduction.

Les systèmes d'*accountability* intègrent également un ordre moral : un système complexe de droits et d'obligations réciproques. La pratique de la comptabilité institutionnalise la notion d'*accountability* ; elle institutionnalise le droit de certaines personnes à demander des comptes à d'autres. De cette façon, la pratique de la comptabilité peut être considérée comme impliquant la communication d'un ensemble de valeurs et d'idéaux sur un comportement attendu, sur ce qui est approuvé et désapprouvé.⁸

Cette définition met l'accent sur la manière dont des acteurs ou des groupes d'acteurs peuvent utiliser, s'approprier, configurer ou détourner un système d'information comptable afin qu'il puisse, par exemple, refléter ou communiquer un ensemble de valeurs et d'idéaux. Or, l'information comptable n'est pas uniquement une technologie de remise de compte : c'est aussi une certaine manière de représenter un modèle de performance. Pour Roberts et Scapens (1985), ces « valeurs et [idéaux] sur un comportement attendu, sur ce qui est approuvé et désapprouvé » correspondent à une « vision du monde » : en l'occurrence, ces « valeurs et [idéaux] » définissent également ce qui peut être considéré comme performant ou pas.

> *Où il est question de modèle de performance...*

Les liens entre *accountability* et modèle de performance apparaissent dans la controverse rapportée ci-dessus.

Pour l'ancien premier ministre de Haïti, la comparaison entre les objectifs de l'ONG (l'engagement de construire 100 maisons) et ses réalisations (selon lui, seules six maisons auraient été construites) permet d'évaluer la (non-)performance de l'ONG.

Le modèle de performance sous-jacent à cette analyse est celui d'un modèle plutôt cybernétique (Ouchi, 1977 ; Hofstede, 1981) et qui repose sur la possibilité de mesurer les résultats par rapport à un objectif, comme ici, la transformation des dons en nombre de maisons. Pour sa part, la Croix-Rouge insiste sur les actions menées et le contexte dans lequel de nouvelles priorités ont été établies comme juguler une pandémie ou reloger des familles. En contextualisant ses nouvelles priorités, l'ONG suggère que le critère de la transformation des ressources (*inputs*) en résultats (*outputs*) est moins pertinent que celui de la compréhension de l'utilisation efficace sur le terrain des fonds collectés.

⁸ “Systems of accountability also embody a moral order: a complex system of reciprocal rights and obligations. The practice of accounting institutionalises the notion of accountability; it institutionalises the rights of some people to hold others to account for their actions. Viewed in this way, the practice of accounting can be seen to involve the communication of a set of values, of ideals of expected behaviour, of what is approved and disapproved”, (*Ib.*: 448) – Notre traduction.

> ***Où l'on entrevoit les spécificités des normes et des valeurs de l'humanitaire...***

La question du modèle de performance est particulièrement sensible pour les ONG car il s'agit d'organisations qui, *a priori*, semblent plus viser une forme d'efficacité (remplir une mission, répondre dans l'urgence à des catastrophes, agir au nom des droits humains) qu'une forme d'efficience (le terme même de « performance » dans le champ humanitaire étant controversé). Cette controverse se reflète entre autres dans la littérature sur l'importance de ce que les ONG nomment « l'engagement ». « S'engager » pour une ONG – plutôt que « travailler pour elle » – signifie que l'on est plus intéressé par les valeurs et les missions de l'organisation que par son intérêt personnel ; à ce titre, les normes et les valeurs sont donc considérées comme un marqueur important de l'identité organisationnelle des ONG (O'Dwyer et Unerman, 2007, 2008) et certains chercheurs décrivent d'ailleurs le mode de contrôle dominant des ONG comme un contrôle par la culture (Chenhall et al., 2010 ; Kraus et al., 2016). Cependant, alors que, d'un côté, les bailleurs encouragent les ONG à justifier plus finement, et de manière quantifiée, le lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus (O'Dwyer & Unerman, 2007, 2008), la croissance des grandes organisations humanitaires pousse également ces dernières à adopter des modes de contrôle plus formels.

Or, l'articulation entre modes de contrôle culturels et formels peut se révéler problématique (Alvesson et Kärreman, 2004) et se manifester par des tensions : les dispositifs de contrôles d'une ONG doivent non seulement permettre à l'organisation de justifier de ses actions dans un langage accepté par les bailleurs et les donateurs, d'assurer une cohérence organisationnelle tout en maintenant un engagement individuel élevé.

L'objectif de notre travail est de questionner cette tension en étudiant de manière détaillée les dispositifs de contrôle de grandes ONG humanitaires : ce travail répond également aux appels de chercheurs tels que Ebrahim (2003) ou Hopwood (2005) qui estiment nécessaires de documenter les outils et les micro-pratiques des gestionnaires des ONG.

► **Problématique générale de la recherche**

Comme nous allons le montrer, les dispositifs de contrôle introduits pour répondre à cette tension ont pour effets de faire évoluer le champ de l'humanitaire vers une forme plus managériale de la gestion des ONG.

Compte-tenu du nombre croissant de structures non-lucratives en recherche de fonds, la littérature a analysé que les financeurs – gouvernementaux ou privés – du champ de l'aide humanitaire sont de plus en plus sollicités (Chetkovich et Frumkin, 2003 ; Tuckman, 1998; Weisbrod, 1998): ce phénomène est d'autant plus important pour les grandes ONG internationales qui sont en concurrence pour des financements internationaux publics et privés (McCandless, 2015 ; Ridder et McCandless, 2010 ; Ryfman, 2014). L'accès aux financements devient donc critique pour que les ONG humanitaires puissent mener leurs missions : comme toutes les organisations n'ont pas la capacité de contracter des financements auprès de bailleurs internationaux, l'ONG internationale est donc au centre d'une « chaîne de l'aide » (Watkins et al., 2012) et son rôle est de collecter des fonds auprès des bailleurs pour les redistribuer à de plus petites ONG.

Or, la littérature montre que les ONG qui accèdent aux financements de bailleurs institutionnels sont amenés à privilégier une *accountability* focalisée sur les « nombres et la quantification » (McKernan et MacLulich, 2004 : 448), orientation que certains chercheurs critiquent en critiquant une « vue myope » de la mission de ces organisations (Ebrahim, 2005). Roberts et al., (2005) ainsi que Martinez et Cooper (2017) montrent comment le Cadre Logique – ou *Logical Framework*⁹ – est devenu l'un des outils les plus courants pour configurer une relation d'*accountability* quantifiée entre le bailleur et l'ONG.

Au-delà de la transformation du champ, la littérature en contrôle a documenté que les systèmes de contrôles des ONG étaient progressivement formatés pour intégrer des formes de rationalité plus économiques (Chenhall et al., 2010, 2013, 2014 ; Dixon et al., 2006; Goddard et Assad, 2006 ; Kraus et al., 2016 ; O'Dwyer et Unerman, 2008): les ONG doivent être de plus en plus capables de montrer qu'elles sont « efficaces » et « productives » et fournir des mesures attestant de leur performance à transformer des ressources (*inputs*) en résultats (*outputs*), voire en externalités (*outcomes*).

Enfin, au niveau des normes et des valeurs spécifiques au secteur – dont l'engagement – Frumkin, (2009) montre que la rationalisation des pratiques entraîne un déséquilibre au profit de la dimension instrumentale de l'organisation (le « comment faire ? ») et au détriment de la dimension expressive des ONG (le « pourquoi faire ? »). Cette transformation porte aussi bien sur le recrutement de *managers* expérimentés issus du privé pour piloter des grandes

⁹ Le *Logical Framework* est une trame obligatoire destinée à détailler le programme pour lequel l'ONG demande un financement. Cette trame détaille des objectifs et sous-objectifs, en y associant des types de dépenses et des calendriers qui doivent être strictement respectés. Cette trame – quasi budgétaire – permet d'établir ensuite des « Rapports Financiers » et des « Narratifs » permettant au bailleur de juger de l'avancement conforme du programme financé.

associations (Hwang et Powell, 2009 ; Suarez, 2010) que sur le développement de comportements d'entrepreneurs dans le milieu associatif (Davis et al., 2011).

La littérature a montré que l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle peut se manifester de manière complexe et à différents niveaux.

Nous définissons ces dispositifs de contrôle comme des arrangements (c'est à dire des ensembles composés d'acteurs, de règles, de pratiques, de valeurs et d'autres activités de gestion), multi-niveaux (au niveau d'un secteur, d'une organisation ou d'un groupe) et un composé de différents modes de contrôles.

Nous reprenons la définition de Bouquin et Kuszla (2014) pour lesquels ces modes de contrôle constituent un ensemble de processus qui intègrent des utilisateurs (contrôleurs de gestion en priorité, mais également dirigeants, *managers* opérationnels ou simples membres), des artefacts (tableaux de bord, matrices budgétaires), des discours (contenu des rapports annuels), des instructions (procédures, mode d'emploi) ou des interactions (journées stratégiques, commissions budgétaires, formation, recrutement). Malmi et Brown (2008) distinguent cinq modes de contrôle : ceux portant sur la planification (à long-terme ou à moyen-terme), ceux qualifiés de cybernétiques (reposant sur la fixation d'objectifs, la quantification des résultats et la mesure d'écarts), ceux relatifs à la mise en place d'incitations financières, ceux relatifs à des procédures et enfin, les modes de contrôle culturels, normatifs ou invisibles (voir aussi Bouquin et Kuszla, 2014).

Le littérature en contrôle a montré que le déploiement de ces nouveaux dispositifs de contrôle peut modifier une organisation en transformant les modalités du travail à travers l'introduction de modes de contrôle cybernétiques (Cushen, 2013), procéduraux (Alvehus et Spicer, 2012 ; Palpacuer et al., 2011) ou organisationnels (Ezzamel et al., 2008).

Ces dispositifs de contrôle peuvent également être externes comme la diffusion de classements (Espeland et Sauder, 2007) ou d'indices (Mehrpuoya et Samiolo, 2016). Ces classements et ces index favorisent la création de standards de performance qui rendent plus visible et comparable la performance des organisations d'un même secteur (les universités américaines de droit chez Espeland et Sauder, 2007 ; les grands laboratoires pharmaceutiques chez Mehrpuoya et Samiolo, 2016). A son tour, cette nouvelle visibilité donne la capacité à des parties prenantes de questionner la performance de chaque organisation.

A un niveau plus micro, les valeurs organisationnelles, les perceptions des membres de l'organisation de ce qui est important, ou les comportements peuvent être modifiés par ces

dispositifs de contrôle : il peut s'agir de recrutements de gestionnaires (Morales et Pezet, 2010), de la diffusion de méthodes comptables (Miller et O'Leary, 1987) ou de la multiplication de métriques à tous les niveaux de l'organisation (Ezzamel et al., 2008). D'autres recherches ont montré que certains dispositifs internes (management par objectif et mentorat chez Covalski et al., 1998) ou externes (les classements chez Sauder et Espeland, 2007) impactent la subjectivité des travailleurs

Un cas particulièrement éclairant sur les effets de l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle est celui du Nouveau Management Public (NMP).

La littérature a montré que de nouveaux dispositifs de contrôle ont facilité la « re-problématisation » de la santé, de la défense ou de l'éducation et favorisé la diffusion d'une rationalité économique et financière de telle sorte que cette nouvelle rationalité soit progressivement perçue comme « naturelle » (Chua et Degeling, 1993). L'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle favorise également la reconfiguration des relations entre les régulateurs, gouvernements centraux, institutions publiques et leurs financeurs (Broadbent et Guthrie, 1992 ; 2008). Cette littérature montre également que la notion de performance de l'organisation publique est « bousculée » par l'introduction de classements sectoriels qui mettent en avant une performance économique (Broadbent et al., 1999 ; Llewellyn et Northcott, 2005). Enfin, à un niveau individuel, plusieurs recherches montrent que l'appropriation de ces dispositifs par les équipes du secteur public (Hood, 1991 ; Laughlin et al., 1994 ; Llewellyn et Northcott, 2005) peut entraîner une modification des valeurs et des normes individuelles (Blomgren, 2003 ; Broadbent et Laughlin, 199 ; Jacobs, 2005 ; Kurunmäki et al., 2003 ; Oakes et al., 1998).

La « colonisation comptable » décrite par Power et Laughlin, (1992) génère donc de nouvelles visibilitées « objectives » sur la performance. Ce mouvement global « d'économisation » (Miller et Powell, 2013) contribue à réorienter le modèle de l'organisation et accroît sa managérialisation, alors que le professionnel et ses pratiques sont rendus plus « gouvernables » à travers ces nouveaux dispositifs (Miller et O'Leary, 1987).

En ce qui concerne les ONG et le champ de l'aide humanitaire, les transformations qui sont décrites suggèrent donc le renforcement de formes d'*accountability* quantifiées (O'Dwyer et Unerman, 2007, 2008), un certain morcellement du champ de l'aide humanitaire (Martinez et Cooper, 2017), des débats sur la mesure de la performance des ONG (Rubenstein, 2015),

et, enfin, des tensions sur les valeurs spécifiques au champ de l'aide humanitaire entre les « anciennes » et les « nouvelles » générations d'humanitaires (Chenhall et al., 2010 ; Kreutzer et Jäger, 2011).

Plusieurs chercheurs indiquent que ces transformations trouvent leurs origines dans certaines initiatives des financeurs des ONG, pour pouvoir s'assurer de la conformité comptable des opérations conduites en leur nom.

Toutefois, aucun travail n'a à ce jour porté sur les effets des dispositifs de contrôle dans ce champ.

Nous posons notre problématique de recherche dans les termes suivants :

Quels sont le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ de l'aide humanitaire ?

► Intérêt de la recherche

Certaines spécificités du champ des ONG d'aide humanitaire sont de nature à apporter des éléments nouveaux sur notre compréhension du rôle et de l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation d'un champ.

La première de ces spécificités porte sur le fait que ces organisations ne font aucun profit. La littérature en contrôle s'est intéressée depuis longtemps aux systèmes de contrôle du non-lucratif (Anthony, 1978 ; Hofstede, 1981) et de ces « étranges organisations » (Jegers et Lapsley, 2003). En revanche, même si les ONG ne dégagent pas de profit, certaines d'entre elles peuvent dégager des « surplus » (c'est-à-dire que l'ONG n'a pas eu la possibilité, ou la capacité, ou n'a pas souhaité dépenser une partie de l'argent qui lui a été donné/confié) : ces surplus peuvent être d'ailleurs parfois perçus comme le signe d'une mauvaise performance. Certaines de ces organisations ont parfois accumulé des surplus considérables dont les montants peuvent étonner.

Même si les organisations publiques ne font pas non plus de profit, la première différence que nous faisons entre secteur public et champ humanitaire porte sur la notion de justification de la « performance ». Alors que les organisations publiques doivent de plus en plus justifier la manière dont elles transforment leurs ressources (*inputs*) en résultats (*outputs*), il est désormais fréquent qu'une ONG doive non seulement justifier ses résultats (la

transformation d'*inputs* en *outputs*), mais aussi ses impacts (*outcomes*), comme par exemple la manière dont elle a amélioré le taux d'alphabétisation d'une région ou d'un village.

La seconde différence que nous établissons avec le secteur public porte sur la régulation du champ de l'aide humanitaire : alors que la majorité des organisations du service public doit justifier ses actions à un niveau national, il n'existe pas (encore) de régulateur transnational capable d'imposer ses exigences aux réseaux/Fédérations/mouvements des grandes ONG comme Oxfam, Médecins Sans Frontières, Handicap International ou CARE.

Enfin, au fur et à mesure de la croissance de leurs ressources, les ONG humanitaires internationales ont cherché à formaliser leurs processus de contrôle. Les « anciens humanitaires », présentés dans la littérature comme animés avant tout par la dimension éthique – ou « expressive » de la « cause » – sont amenés à travailler avec (parfois à être remplacés par) de « nouveaux humanitaires ». Ces derniers, formés à la gestion et ayant une expérience en entreprise, introduisent souvent de nouveaux dispositifs de contrôle et de gestion de la performance, ce qui amène à questionner les modalités de transformation ou de permanence des modes de contrôles dans les ONG.

Cette thèse documente ainsi l'émergence d'un Nouveau Management Humanitaire.

► Démarche de recherche

Pour répondre à notre recherche, nous avons analysé différents modes de contrôle constitutifs d'un dispositif de contrôle mais également étudié la manière dont les utilisateurs, dans un contexte culturel donné, orientent – ou sont orientés par – ces modes de contrôle. Nous avons mené une analyse multi-niveaux, à la fois au niveau du champ de l'aide humanitaire et des organisations de ce champ, ce qui nous a permis d'intégrer aussi bien l'influence de dispositifs externes (comme les classements) et internes (comme les systèmes budgétaires) dans les organisations concernées.

Comme notre projet de recherche a pour ambition d'étudier des phénomènes et des processus de manière située, nous avons choisi de privilégier une approche qualitative dont l'objectif n'est pas de répondre à une question de type « pourquoi ? », mais plutôt à comprendre « comment » les dispositifs de contrôle se transforment et/ou sont transformés dans le champ humanitaire. Ceci suppose une immersion prolongée sur le terrain, ainsi qu'une proximité et une interaction fortes avec les utilisateurs (producteurs ou consommateurs) de

ces dispositifs de contrôle : c'est pourquoi nous avons adopté une approche compréhensive des situations et des interactions dans notre démarche de recherche.

Nous avons mené une étude générale du champ de l'humanitaire et de ses évolutions ainsi qu'une double étude de cas à travers une immersion ethnographique, d'abord chez Handicap International (HI ou Handicap), puis dans la section française de Médecins Sans Frontières (MSF).

Pour cartographier l'évolution des pratiques de contrôle dans l'humanitaire, nous avons d'abord réalisé 13 entretiens avec différents « gestionnaires » de grandes ONG humanitaires, avec les membres d'organisations assurant un contrôle externe de l'utilisation des ressources des ONG ainsi que des membres d'associations proposant des labels de bonne gestion. Ces entretiens ont été complétés par une analyse documentaire sur l'évolution des pratiques gestionnaires dans le secteur.

Chez Handicap, nous avons réalisé une observation participante « officieuse » au contrôle financier de la Direction de l'Aide au Développement, la plus importante division de l'ONG. Au cours de ce travail avec l'ONG lyonnaise, nous nous sommes rendus dix fois sur le site de HI (entre Juin 2014 et Mars 2015), avons passé huit jours et demi à observer, discuter et/ou réaliser le travail des contrôleurs de gestion. Les données collectées lors de cette phase d'observation participante (entre Janvier 2015 et Mars 2015) ont été complétées par 18 entretiens et enrichies par l'exploitation de nombreux documents internes.

Chez MSF, notre observation participante s'est étalée sur près de six mois (entre Novembre 2015 et Avril 2016) et a représenté 50 jours d'observation participante, soit environ la moitié de notre temps. Comme chez HI, nous avons alterné des phases au cours desquelles nous étions toute la semaine au siège parisien, avec des phases de retranscription, de réflexion et d'écriture. Cette immersion ethnographique nous a permis de réunir un volume important de matériaux, composé d'observations de réunions formelles, de notes de terrains retraçant des discussions informelles, de retranscriptions d'entretiens ou d'analyse de données issues de l'exploitation de 73 sources secondaires, dont la grande majorité est constituée de documents internes des deux ONG.

Enfin, nous avons mis en place un dispositif secondaire de collecte de données sous la forme d'un « *focus group* » dont le thème a été de demander aux responsables du contrôle de gestion de nos deux terrains de recherche de porter des « regards croisés » sur leurs pratiques et outils respectifs.

► Structure de la thèse

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons structuré la restitution de notre travail autour de quatre parties et de neuf chapitres.

Nous définissons en **Partie 1** (« *Revue de littérature* ») les concepts que nous mobilisons dans notre recherche, introduisons un cadre analytique et réorganisons la littérature sur les capacités transformatrices des dispositifs de contrôle. Une seconde revue de littérature sur le Nouveau Management Public (NMP) permet de clarifier comment ces dispositifs ont contribué à transformer le secteur public. Nous exposons enfin certaines transformations du champ de l'aide humanitaire et nous concluons cette première partie par la problématisation de notre recherche.

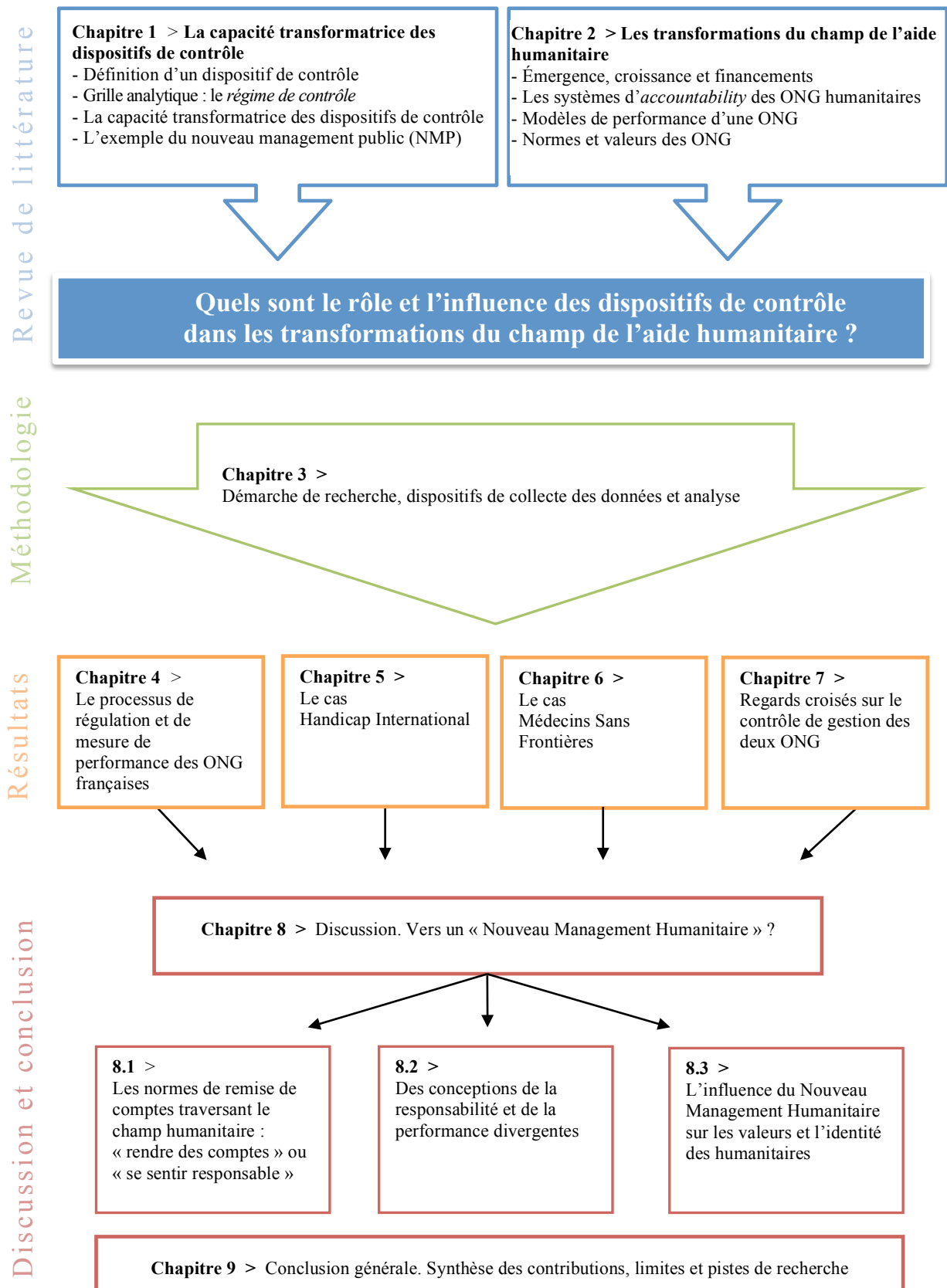
La **Partie 2** du document (« *Démarche de recherche, dispositifs de collecte des données et analyse* ») sert à justifier la cohérence de notre démarche de recherche : nous montrons l'alignement de notre question de recherche avec l'adoption d'une approche qualitative, compréhensive et inductive. Nous détaillons ensuite la conception, la mise en œuvre pratique de cette démarche, soulignons les difficultés que nous avons rencontrées et présentons la manière dont nous avons analysé et restitué nos données.

La **Partie 3** de la thèse (« *Analyse des résultats* ») nous sert à présenter les résultats obtenus au niveau du champ de l'aide humanitaire française, puis ceux obtenus chez Handicap International et Médecins Sans Frontières.

Enfin, la **Partie 4** (« *Discussion, contributions, limites et pistes de recherche* ») nous permet de discuter nos résultats avec la littérature existante et développer nos contributions. Nous soulignons également les limites de cette recherche et proposons des pistes pour poursuivre notre travail.

L'architecture de notre travail de recherche est présentée dans le Schéma 1 page suivante ; le contenu détaillé de chacune des quatre parties figure à la suite de ce schéma.

Schéma 1 : Architecture de la thèse



La **Partie 1** se compose de deux chapitres.

Dans le **Chapitre 1** (« *La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle* »), nous étendons la définition d'un *système de contrôle* proposée par Malmi et Brown (2008) et définissons un *dispositif de contrôle* comme un arrangement (c'est à dire un ensemble composé d'acteurs, de règles, de pratiques, de valeurs et d'autres activités de gestion), multi-niveaux (au niveau d'un secteur, d'une organisation ou d'un groupe) et déployé dans le contexte culturel de l'organisation (**Section 1.1**).

Le modèle analytique que nous avons construit est celui du *régime de contrôle*. Nous définissons un *régime de contrôle* comme la combinaison au niveau d'une organisation d'un *système d'accountability*, d'un *modèle de performance*, et d'un ensemble cohérent de *normes et de valeurs*.

La première des dimensions d'un régime de contrôle correspond à un *système d'accountability* : il s'agit d'un ensemble cohérent de normes de remise de comptes imposé par des acteurs influents. Nous avons ensuite défini le *modèle de performance* comme un ensemble cohérent et formalisé de règles à travers lesquelles la performance d'une organisation peut être appréciée ou évaluée à travers des mesures explicites.

Les *normes et les valeurs* sont un ensemble cohérent de croyances, de sentiments et de convictions permettant de penser le monde social et ses transformations : ces croyances, sentiments et convictions portent aussi bien sur l'identité organisationnelle que sur les identités individuelles des membres de l'organisation (**Section 1.2**).

Ce modèle nous permet de réorganiser la littérature sur les rôles et les influences des dispositifs de contrôle : nous illustrons comment ces dispositifs contribuent à générer de nouveaux systèmes d'*accountability*, redéfinissent le modèle de performance d'entreprises privées – par exemple en en restructurant l'organisation du travail – et favorisent l'émergence de nouvelles valeurs et de nouvelles normes individuelles (**Section 1.3**).

La finalité de la **Section (1.4)** consiste à réinterroger la littérature sur le Nouveau Management Public, c'est à dire les recherches portant sur les effets de l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle dans le secteur public. L'objectif de cette section est d'illustrer spécifiquement comment l'introduction de ces dispositifs a facilité la diffusion d'une rationalité économique dans le secteur public, participé à transformer le modèle économique de l'organisation publique, redéfini les valeurs historiques de certaines professions et contribué à faire émerger de nouveaux régimes d'*accountability* venant compléter ou se substituer aux régimes « historiques » du secteur.

Le **Chapitre 2** (« *Les transformations du champ de l'aide humanitaire* ») retrace la croissance et la structuration du champ de l'aide humanitaire. Ce chapitre illustre la controverse portant sur la « performance » des ONG et montre comment la littérature en contrôle décrit les transformations du secteur non-lucratif à travers le déploiement de dispositifs de mesure de la performance, la réorientation des missions vers des objectifs inspirés du privé, ou la promotion d'un état d'esprit « entrepreneurial ». A la suite de la mise en perspective de ces trois littératures, nous articulons notre problématique de recherche autour du rôle et de l'influence des systèmes de contrôle dans la transformation du secteur humanitaire.

La **Partie 2** (« *Méthodologie* ») se compose d'un unique Chapitre 3 dont les sections principales sont les suivantes.

Dans la **Section (3.1)** (« *Démarche de recherche* »), nous exposons les raisons qui nous ont amené à privilégier une approche qualitative, compréhensive et inductive pour aborder notre problématique de recherche, puis nous présentons et justifions les deux étapes de notre dispositif de recherche: une série d'entretiens exploratoires, puis une double étude de cas – Handicap International comme un cas typique et Médecins Sans Frontières comme un cas atypique – à travers deux immersions ethnographiques. Nous dévoilons ensuite certains questionnements et difficultés qui ont émergé suite à l'adoption de cette approche ethnographique et concluons en exposant les biais et les limites de la collecte de données.

Dans la **Section (3.2)** (« *Détails du dispositif de collecte des données* »), nous exposons concrètement la mise en œuvre de notre dispositif de recherche principal et détaillons nos activités ethnographiques dans les deux ONG. Notre accès à HI a été conditionné par un « cadrage managérial » très marqué que nous avons dû « négocier » pour réaliser une phase d'observation participante complétée par une série d'entretiens. Nous contrastons ensuite l'accès et les « premiers pas » chez MSF en détaillant les nombreuses réunions auxquelles nous avons choisi d'assister, les entretiens que nous avons menés, et justifions de l'exploitation du contenu de certains Rapports Moraux de l'ONG pour compléter notre observation participante. Nous justifions ensuite comment nous avons tiré partie d'une discussion sur les pratiques et outils de contrôle entre les responsables du contrôle de gestion de MSF et de HI : ce *focus group* nous a servi de dispositif de collecte secondaire. Enfin, nous présentons de manière réflexive certaines de nos difficultés « d'apprenti chercheur » et les biais que cet apprentissage a pu entraîner dans notre collecte de données.

La combinaison de ces dispositifs de recherche nous a permis de disposer d'un nombre considérable d'observations formelles et plus informelles, mais également d'entretiens, eux-mêmes complétés par l'exploitation de nombreuses données secondaires internes : au total, au cours de notre recherche, nous avons effectué près de 60 jours d'observation participante dans les deux ONG, assisté à près de 30 réunions, réalisé 37 entretiens, et eu accès à près de 80 documents dont la grande majorité est constituée de documents internes aux deux ONG (budgets, rapports financiers, narratifs, tableaux de bord de pilotage).

Enfin, la **Section (3.3)** (« *L'analyse des données du terrain* ») expose la manière dont nous avons analysé nos données.

La **Partie 3** est composée de quatre chapitres.

Le **Chapitre 4** (« *Le processus de régulation et de mesure de performance des ONG françaises* ») expose les résultats obtenus sur les transformations du secteur humanitaire français et nous sert à mettre en évidence l'environnement de contrôle et de régulation très prégnants dans le champ de l'aide humanitaire. Elle souligne les différentes natures des régulateurs et leurs périmètres respectifs de contrôle sur l'activité des ONG : ces contrôles portent aussi bien sur la conformité comptable de l'ONG, sur la manière dont elle a dépensé la générosité publique ou les fonds qu'elle a obtenus des bailleurs institutionnels, sur la transparence de sa gestion, « l'éthique » de sa communication (**Section 4.1**). Nous montrons que le Compte de l'Emploi des Ressources (CER) matérialise un dispositif de contrôle particulièrement structurant dans le champ associatif en général, et humanitaire en particulier, et comment ce dispositif, malgré ses ambivalences, participe à construire une certaine vision de la « performance » d'une ONG (**Section 4.2**).

Le **Chapitre 5** (« *Le cas Handicap International* ») expose les résultats du cas Handicap International (HI). Après avoir décrit les activités, l'organisation et la structure des ressources de l'ONG lyonnaise (**Section 5.1**), nous nous intéressons aux effets de la nouvelle stratégie de financements de HI. Nous suggérons que cette nouvelle stratégie de financement modifie le système d'*accountability* de l'ONG et l'amène à reconfigurer ses dispositifs de contrôle pour répondre avant tout à ses bailleurs internationaux. Nous montrons comment les systèmes d'informations comptables facilitent le couplage, voire « l'appairage » entre HI et ses bailleurs: les systèmes comptables de l'ONG sont configurés dès le niveau le plus bas de l'organisation pour privilégier les rendus de compte aux bailleurs (**Section 5.2**).

Cet « appairage » entraîne plusieurs changements sur le fonctionnement de l'ONG et son modèle de performance. Nous suggérons que ce couplage « rigidifie » le modèle de

performance de HI. Dans le même temps, les gestionnaires de HI doivent veiller à présenter de « jolis » ratios calculés à partir du CER pour signaler la performance de l'ONG vis-à-vis des donateurs individuels : l'une et l'autre de ces normes amènent HI à privilégier un fonctionnement « sans risques » ce qui peut soulever la question d'un déplacement de sa mission d'ONG humanitaire (**Section 5.3**).

Nous montrons que d'autres dispositifs de contrôle interviennent dans la transformation des normes et des valeurs de l'ONG lyonnaise comme la création d'une Fédération Internationale qui entraîne la constitution de nouveaux liens formels d'*accountability* internes ou le recrutement de nouveaux « *managers* humanitaires » en provenance du privé qui favorise l'intériorisation de l'importance de la gestion financière. Nous montrons comment ces « néo-managers » humanitaires diffusent l'idée que HI peut et doit être gérée comme une société privée. (**Section 5.4**).

Le **Chapitre 6** (« *Le cas Médecins Sans Frontières* ») expose les résultats du cas Médecins Sans Frontières France (MSF). Il se présente sous la forme de deux grandes sous-parties.

La première partie décrit le régime de contrôle actuel, avant le lancement d'un plan de réorganisation ; la seconde décrit les ajustements du régime de contrôle à la suite de ce plan de réorganisation.

Nous présentons d'abord MSF : les grandes étapes de sa création, ses activités, son *ethos* médico-opérationnel et son organisation, et esquissons son identité organisationnelle. (**Section 6.1.1**)

Nous étudions ensuite en **Section 6.1.2** les financements de l'ONG médicale et son système d'*accountability*. Depuis quelques années, MSF, financée en quasi exclusivité par des dons individuels, n'a pas toujours eu la capacité de dépenser les fonds qu'elle a collectés. Comme MSF sollicite très peu les bailleurs institutionnels, l'organisation a donc moins de contraintes à justifier ses actions vis-à-vis de ces financeurs extérieurs. Par contre, nos résultats montrent que les équipes de MSF se « sentent responsables » de ne pas investir assez sur les « terrains » et de trop investir sur les frais de structure, ce qui caractérise un système d'*accountability* interne, spécifique au « sans-frontériste ».

Les mécanismes et les micro-pratiques qui fondent le modèle de performance de MSF sont ensuite minutieusement décrits à travers les « Mises À Plat », l'analyse de la matrice budgétaire, et les Commissions Budgétaires (**Sections 6.1.3 à 6.1.4**). Nous étudions ensuite en **Section 6.1.5** l'importance des normes et des valeurs de l'ONG.

Dans la seconde partie (**Section 6.2**), nous décrivons plusieurs changements qui contribuent à modifier le régime de contrôle de MSF.

Nous détaillons d'abord les raisons de cette réorganisation, avant de montrer en **Section 6.3** que l'objectif de cette réorganisation est de faire émerger un « entrepreneur humanitaire » chez MSF. Nous détaillons ensuite les critiques du siège vis-à-vis de ce plan et la manière dont les fonctions centrales s'organisent pour accompagner ces nouveaux entrepreneurs de manière disciplinée. (**Section 6.4**)

Le **Chapitre 7** (« *Regards croisés sur le contrôle de gestion des deux ONG* ») sert à contraster les pratiques de contrôle de gestion des deux ONG et à illustrer les différences entre les systèmes d'*accountability*, les modèles de performance et les normes et valeurs des deux ONG.

Enfin, la **Partie 4** est consacrée à la discussion, à l'exposé de nos contributions, ainsi qu'aux limites et pistes de recherche.

Dans le **Chapitre 8** (« *Discussion. Vers un « Nouveau Management Humanitaire* » ? »), nous discutons nos résultats avec la littérature existante.

Notamment, nos résultats complètent la littérature sur le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle des ONG : la littérature a déjà mis en évidence que le développement des *reportings* financiers est emblématique du rôle accru des bailleurs, mais nous identifions d'autres dimensions de ce que nous qualifions de « Nouveau Management Humanitaire ».

En réinterrogeant les transformations du champ de l'aide humanitaire grâce à la grille d'analyse du régime de contrôle, nos résultats montrent que les transformations ci-dessus correspondent à une managérialisation du champ, qui se matérialise par des changements de systèmes d'*accountability*, de modèles de performance et des normes et des valeurs qui entourent l'action humanitaire. En contrastant les trois dimensions du régime de contrôle entre HI et MSF, nous montrons que le système d'*accountability* d'HI sert à « rendre des comptes » aux bailleurs alors que celui de MSF incite les sans-frontiéristes à se « sentir responsables ». Le modèle de performance de HI repose sur des systèmes de contrôle rigides et centralisés, favorisant la notion d'efficacité humanitaire, une responsabilité budgétaire individualiste et une limitation de prise de risques, alors que les caractéristiques du modèle de performance de MSF reflètent une responsabilité budgétaire collective et une prise de risque

tolérée. Nous suggérons que les normes et les valeurs de HI signalent un processus de managérialisation de l'ONG, matérialisé par le recrutement de néo-managers humanitaires, alors que les normes et les valeurs élitistes de MSF permettent l'émergence d'un néo-entrepreneur humanitaire.

Si MSF parvient à adopter un modèle alternatif, c'est parce que, historiquement et idéologiquement, l'ONG a su s'affranchir des bailleurs et afficher une forte légitimité auprès de ses parties prenantes externes tout en maintenant des normes et des mécanismes d'*accountability* interne particulièrement prégnants. Le cas MSF, en illustrant un régime de contrôle alternatif à celui de la managérialisation de l'humanitaire, permet de montrer que cette évolution n'est pas inéluctable.

Une conclusion générale est présentée en **Chapitre 9** autour de trois points.

Nous repositionnons d'abord les objectifs de notre thèse et l'intérêt de notre démarche d'un point de vue empirique, méthodologique et théorique. Nous synthétisons ensuite les contributions de notre travail et nous en soulignons quatre limites, avant d'introduire des pistes de recherche.

PARTIE 1.

> Revue de littérature

L'objectif de cette première partie est de définir les concepts que nous allons mobiliser dans notre recherche, puis introduire la grille d'analyse que nous utilisons. Nous passons en revue la littérature portant sur les capacités transformatrices des dispositifs de contrôle dans le secteur privé puis dans le secteur public et nous présentons ensuite plusieurs transformations du champ de l'aide humanitaire. Enfin, nous concluons cette première partie par la problématisation de notre recherche.

Cette première partie se compose de deux chapitres

Dans le **Chapitre 1** (« *La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle* »), nous définissons ce que nous entendons par « dispositifs de contrôle », puis nous introduisons le modèle du *régime de contrôle*. Ce modèle nous permet de réorganiser la littérature sur les rôles et les influences des dispositifs de contrôle, dans les secteurs d'activités dans lesquels ils sont introduits, dans les organisations dans lesquelles ils sont déployés et sur les individus qui les utilisent. Une seconde revue de littérature sur le Nouveau Management Public permet d'ouvrir des perspectives complémentaires vis-à-vis du secteur privé et de clarifier comment ces dispositifs de contrôle ont contribué à transformer le secteur public.

Dans le **Chapitre 2** (« *Les transformations du champ de l'aide humanitaire* »), nous détaillons l'émergence, la croissance, puis la structuration du champ de l'aide humanitaire. Nous exposons les modifications des systèmes d'*accountability*, des modèles de performance et les changements de normes et de valeurs dans le secteur du non-lucratif.

Nous concluons cette première partie par notre question de recherche.

Chapitre 1 : La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle

L'objectif de la **Section (1.1)** est de définir un *dispositif de contrôle* et de détailler les modes de contrôle qui le constituent.

La **Section (1.2)** introduit le modèle du *régime de contrôle* qui nous permet d'analyser nos données empiriques : un régime de contrôle est constitué d'un *système d'accountability*, d'un *modèle de performance*, et d'un ensemble cohérent de *normes et de valeurs*.

La **Section (1.3)** réorganise la littérature sur les rôles et les influences des dispositifs de contrôle: nous montrons comment ces dispositifs modifient les systèmes d'*accountability* d'un champ, rendent des organisations plus transparentes, contribuent à redéfinir le modèle de performance d'une organisation et favorisent les changements des normes et valeurs à un niveau organisationnel et individuel

Dans la **Section (1.4)**, nous réorganisons la littérature du « Nouveau Management Public » (ou *New Public Management*) autour de quatre axes pour montrer comment des dispositifs de contrôle ont respectivement facilité la diffusion d'une rationalité économique dans le secteur public, favorisé l'émergence de nouveaux systèmes d'*accountability*, participé à transformer le modèle de performance des organisations publiques et contribué à redéfinir les normes et les valeurs professionnelles de certains groupes d'acteurs.

1.1 ► Définition d'un dispositif de contrôle

Au sein des activités de gestion¹⁰, le contrôle de gestion est défini comme un ensemble de pratiques, d'outils formels et informels facilitant l'aide à la prise de décisions comme la planification (Flamholtz et al., 1985 ; Malmi et Brown, 2008) ou la mise en œuvre de la stratégie (Anthony, 1988). Dans une approche plus comportementaliste, les pratiques et les outils du contrôle de gestion sont conceptualisés comme permettant d'influencer les comportements des travailleurs afin d'atteindre les objectifs de l'organisation dans laquelle ils opèrent (Abernethy et Chua, 1996; Merchant et Otley, 2006 ; Merchant et Van der Stede, 2012) ou du groupe professionnel auxquels ils s'identifient (valeurs du *clan* chez Ouchi, 1979). Le point commun de ces deux perspectives – prise de décision ou orientation du

¹⁰ Nous retenons la définition de « gestion » de Grimand (2012) pour qui la « gestion » consiste à : « instruire les actes classiques de [...] prévoir, décider, évaluer, contrôler » (p.238).

comportement – est de définir un système de contrôle organisationnel comme un ensemble articulé de modes de contrôle visant à atteindre des objectifs organisationnels.

La définition d'un système de contrôle organisationnel peut être plus ou moins large.

Simons (1995) définit par exemple un système de contrôle d'une manière restreinte : il s'agit des « routines formelles reposant sur de l'information ou sur des procédures et utilisées par des responsables pour maintenir ou modifier le fonctionnement des activités de l'organisation »¹¹. Chez Simons (1995), le système de contrôle n'inclut que des éléments formels et exclut, par exemple, des modes de contrôle plus informels comme ceux relatifs aux valeurs d'un groupe professionnel, comme des normes ou comme ce que Bouquin et Kuszla (2014) qualifient de « contrôles invisibles ».

D'autres définitions sont plus larges : Chenhall (2003) inclut dans un système de contrôle organisationnel l'utilisation systématique de techniques comme le budget, les méthodes de calcul des coûts tout en y intégrant d'autres modes de contrôle comme [le contrôle sur] « les valeurs personnelles ou claniques » (Chenhall, 2003 cité dans Malmi et Brown, 2008 : 289). Cette approche rejoint celle de Chiapello (1996) pour qui la manière dont modes de contrôles formels et informels s'articulent, se renforcent, s'opposent ou se neutralisent constituent ce qu'elle qualifie de « contrôle organisationnel » (p.72).

L'ensemble des définitions ci-dessus suggère que pour étudier un système de contrôle organisationnel, il est donc nécessaire d'identifier les différentes « couches de contrôles » utilisées dans l'organisation. Dans cette perspective, Malmi et Brown (2008) conceptualisent un système de contrôle organisationnel comme la combinaison de cinq modes de contrôle, détaillés ci-dessous.

Premièrement, il s'agit de modes de planification qui reposent sur l'existence de plans d'actions à long-terme (stratégiques) et à court-terme (opérationnels) et qui servent à encadrer l'action et les objectifs des individus dans ceux de l'organisation (Anthony, 1988 ; Flamholtz et al., 1985).

Le second mode de contrôle est qualifié de « cybernétique » : ce mode de contrôle permet d'aligner la performance du travailleur sur celle promue et recherchée par l'organisation. Le contrôle cybernétique repose sur la fixation d'objectifs, la quantification des résultats et la mesure d'écarts entre résultats et réalisations : ces objectifs peuvent être purement financiers (comme un taux de profitabilité), portés par un indicateur (un

¹¹ “MCS are the formal, information-based routines and procedures managers use to maintain or alter patterns in organisational activities”. (Simons, 1995 : 5; cité dans Malmi et Brown, 2008 : 290).

pourcentage de part de marché) ou mixtes (Ittner et Larcker, 1998). Ces modes de contrôle sont rendus visibles par l'existence de budgets, de *forecasts*, d'analyses d'écart, de tableaux de bord, comme le *Balanced Scorecard* (Kaplan et Norton, 1996) ou d'indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators*, KPIs). Ces indicateurs sont fournis par des systèmes d'informations comptables ou opérationnelles (Burchell et al., 1980) : ces contrôles cybernétiques sont similaires aux contrôles par les résultats (*output controls*) chez Ouchi et Maguire (1975), Merchant (1985), ou encore chez Merchant et Otley, (2006).

Troisièmement, les modes d'incitations et de rémunérations correspondent à des primes et des mécanismes incitatifs destinés à faciliter l'alignement entre objectifs individuels et collectifs ; le quatrième mode de contrôle est constitué de contrôles administratifs, comme la structure organisationnelle, la gouvernance (Abernethy et Chua, 1996) ou les procédures (Macintosh et Daft, 1987) : ces contrôles ciblent les actions et les différents types de responsabilités des membres de l'organisation et sont rendus visibles par l'existence d'une hiérarchie, de règles, de procédures d'exploitation, de guides opératoires ou de descriptions de postes. Ces contrôles sont qualifiés de contrôles des comportements (*behavior controls*) chez Ouchi (1977) ou de contrôle des actions (*action controls*) chez Merchant (1985).

Enfin, et cinquièmement, les modes de contrôle culturel permettent d'influencer le comportement du travailleur en contrôlant l'identité et la subjectivité (Fleming et Sturdy, 2011) : ces modes de contrôle culturel ou normatif portent sur les émotions des membres de l'organisation afin de faire plus facilement adhérer ces derniers – ou diminuer leur résistance – aux objectifs commerciaux ou financiers collectifs.

Ces modes de contrôle culturel peuvent opérer à trois niveaux : d'abord, à un niveau collectif, comme le système de valeurs et de croyances de Simons (1995) ou la construction d'une identité organisationnelle (Empson, 2004) ; ensuite, le contrôle culturel peut concerner un groupe (valeurs claniques chez Ouchi, 1979) ; enfin, à un niveau plus individuel, le contrôle culturel peut reposer sur l'émergence d'une identité professionnelle (Empson, 2004).

Chez Simons, (1995), le système de croyances et de valeurs (ou *belief system*) se matérialise grâce à des artefacts (affiches, énoncés de la mission de l'organisation, codes de bonne conduite) dont l'utilité est d'indiquer aussi bien les comportements admis par l'organisation que ceux qui y sont interdits, délimitant ainsi des frontières et limites à ne pas dépasser (ou *boundary system*). Plusieurs recherches montrent d'ailleurs que l'utilisation des *belief et boundary systems* par les dirigeants d'une organisation renforcent l'adhésion des travailleurs autour de ces valeurs (Bisbe et al., 2005 ; Mundy, 2010), permettent de mieux communiquer sur les changements organisationnels ou sur l'introduction de nouvelles

priorités (Roberts, 1990 ; Bruining et al., 2004), facilitent le processus d'adoption de nouvelles missions (McDonald, 2007) et favorisent l'identification des objectifs stratégiques dans un contexte incertain (Speklé, 2001 ; Ahrens et Chapman, 2004). Plusieurs autres recherches suggèrent également que ce système de croyances et de valeurs, dès lors qu'il est utilisé de manière interactive, peut influencer le comportement individuel des travailleurs (Mullane, 2002), comme par exemple stimuler leur engagement pour accroître l'innovation (McDonald, 2007).

Le second mode de contrôle culturel collectif repose sur le concept de « l'identité organisationnelle » qu'Empson (2004) définit comme « l'expression de la manière dont les membres d'une organisation se définissent à la fois comme appartenant à un groupe social et comme se différenciant des membres d'autres organisations »¹². S'appuyant sur Albert et Whetten (1985) et Ashforth et Mael (1996), Empson (2004) suggère que l'identité d'une organisation se caractérise à travers trois dimensions reflétées par son caractère « central », « distinctif » et « durable ».

Le caractère « central » de l'identité organisationnelle correspond au partage d'un :

« [...] système interne de croyances, de valeurs et de normes plus ou moins essentielles, généralement ancrées dans la mission organisationnelle, et qui permettent d'éclairer la compréhension des situations et les prises de décision »¹³.

Le caractère « distinctif » sert d'« étalon » à l'organisation : il est construit en comparant l'organisation avec des concurrents. C'est en « maximisant les différences perçues et en minimisant les similitudes perçues de manière à stigmatiser l'organisation « étalon » et à flatter la leur »¹⁴ que les membres de l'organisation font émerger l'idée du caractère distinctif de leur propre organisation. Quant au caractère « durable » de l'identité organisationnelle, cette perception est largement influencée par les effets des transformations organisationnelles expérimentées au fil du temps (Ashforth & Mael, 1996). Comme le conclut Empson (2004 : 761) : « *En tant que telle, l'identité organisationnelle est intrinsèquement dynamique et instable* ».

¹² “Organizational identity is an expression of how organizational members define themselves as a social group and understand themselves to be distinctive from members of other organizations”, (p.759) – Notre traduction.

¹³ “[A] more or less internally consistent system of pivotal beliefs, values, and norms, typically anchored in the organizational mission that informs sense-making and action”, (Ashforth & Mael, 1996, p. 26, cité dans Empson 2004: 761) – Notre traduction.

¹⁴ “[By] maximis[ing] perceived differences and [by] minimis[ing] perceived similarities in such as way as to stigmatise the referent organization and flatter their own”, (p.761) – Notre traduction.

Le troisième type de contrôle culturel collectif est celui du partage de valeurs au sein de sous-groupes (Dent, 1991) ou de *clans* (Ouchi, 1979). Ouchi (1979) qualifie ce type de contrôle de *clanique* et il montre que le contrôle du clan se manifeste par :

« [...] un accord social sur un large éventail de valeurs et de croyances [et] sur un [...] accord profond et partagé par les membres [de l'organisation] sur ce qui constitue un comportement approprié, [ceci] exigeant un [...] engagement élevé de la part de chaque individu vis-à-vis de ces comportements collectivement mis en valeur »¹⁵.

Ouchi (1979) mentionne que ce type de contrôle est très présent dans des organisations comme des hôpitaux, des universités ou des cabinets comptables : ces organisations s'appuient à la fois sur des modes de recrutement sélectif, renforcés par un système de formation adapté pour que les valeurs professionnelles du groupe soient intériorisées par les nouveaux membres.

Quant à la dimension individuelle de ces contrôles culturels, elle repose sur le concept de « l'identité professionnelle ». Empson (2004) définit « l'identité professionnelle » comme : « la possession [...] d'un savoir spécialiste, ésotérique, technique [et de] l'internalisation d'un ensemble de valeurs sur ce que signifie être un professionnel »¹⁶.

Dans la littérature en contrôle, l'identité professionnelle d'un travailleur a été mobilisée pour documenter et comprendre les comportements de cadres dont l'engagement était extrêmement élevé vis-à-vis de leur organisation. Par exemple, ce concept a été mobilisé pour étudier des métiers comme celui des contrôleurs de gestion (Ahrens et Chapman, 2000), des comptables ou des auditeurs (Covaleski et al., 1998), des consultants en systèmes d'information (Alvesson, 1993 ; 2000) ou en stratégie (Alvesson et Kärreman, 2004).

Dans les recherches ci-dessus, un « professionnel » va donc être amené à valoriser les comportements suivants :

[L'] internalisation d'objectifs de performance extrêmement élevés accompagné d'un autocontrôle strict [...] la réticence à questionner et à être réflexif sur [ses] pratiques [...]; une fidélité très élevée à son groupe de pairs malgré un contexte professionnel très individualiste et compétitif; un engagement professionnel au service du client au-delà des heures de bureau en lui consacrant de nombreuses soirées et week-ends [...], [le tout] associé à la marginalisation de [sa] vie privée.¹⁷

¹⁵ “[Social agreement on a broad range of values and beliefs [...] a deep level of common agreement between members on what constitutes proper behavior, and [requiring] a high level of commitment on the part of each individual to those socially prescribed behaviors”, (p.838). – Notre traduction.

¹⁶ “The possession [...] of a specialist, esoteric, technical knowledge, and the internalisation of a set of values about what it means to be a professional”, (p. 761). – Notre traduction

¹⁷ “[The] internalisation of extremely demanding performance objectives and strict self-monitoring; [...] reluctance to engage in critical questioning about [his/her] practice [...]; intense peer group loyalty in the context of a highly individualistic and competitive work [...] environment; and the commitment of evenings and weekends to client work, [...] and work-related socialising, associated with the marginalisation of personal life”, (p.761). – Notre traduction.

Les caractéristiques décrites ci-dessus (objectifs de performance élevés, autocontrôle strict, absence de réflexivité et marginalisation de la vie privée) illustrent différentes pratiques et valeurs à travers lesquelles un « professionnel » va signaler son appartenance à « son » groupe et se démarquer d'autres groupes.

En synthèse, ces modes de contrôle culturels, qu'ils soient collectifs ou individuels, sont d'autant plus importants que :

« [Ils] sont très répandus [dans l'organisation], même s'ils sont très subtils. Comme il sont supposés être lents à être modifiés, ils fournissent alors une toile de fond sur laquelle viennent s'inscrire les autres [modes de] contrôle¹⁸.

L'extrait ci-dessus suggère que les quatre autres modes de contrôle – c'est à dire les modes de type planification, cybernétiques, administratifs et incitatifs – s'inscrivent sur une « toile de fond » culturelle : cette perspective rejoint celle de plusieurs chercheurs qui suggèrent que les modes de contrôles culturels – ou encore qualifiés de « normatifs » – peuvent aller jusqu'à constituer une « idéologie organisationnelle », c'est-à-dire : « [...] un système d'idées [globales] fournissant une justification et une légitimation fondamentale d'un ordre établi que les travailleurs considèrent comme acquis »¹⁹. (Kraus et al., 2016). Cette forme de contrôle idéologique repose notamment sur la communication fréquente de cette idéologie organisationnelle au cours de réunions rituelles, qualifiées de « cérémonies » (Alvesson et Kärreman, 2004; Etzioni, 1975).

En synthèse, le Tableau 1 ci-dessous résume ce qui constitue selon nous les différents composants d'un système de contrôle organisationnel, à savoir l'articulation de cinq modes de contrôle. Ce tableau de synthèse présente ces cinq modes de contrôle (culturels, planification, cybernétiques, administratifs et incitatifs), leur définition et les différents éléments qui matérialisent ces contrôles. Ces éléments peuvent correspondre à un artefact (un tableau de bord, une description de poste, une affiche reprenant les valeurs de l'organisation), un processus (des réunions pour préparer et discuter la stratégie, des revues budgétaires ou de performance, des réunions d'informations pour faciliter la socialisation, des formations), mais également des discours (comme ceux présents dans les rapports annuels des organisations).

¹⁸ “Cultural controls are [...] are broad, yet subtle controls. They are assumed to be slow to change, thus, providing a contextual frame for other controls”, (p.295). – Notre traduction.

¹⁹ “Organisational ideology is defined as an over-arching idea-system that provides the fundamental justification and legitimation for what it would have employees believe is an established order”, (p.1). – Notre traduction.

Tableau 1 : Synthèse - Éléments constitutifs d'un système de contrôle organisationnel

Description et éléments constitutifs des cinq modes de contrôles (<i>artefacts, discours, processus, pratiques</i>)
(1) Culturels / Idéologiques : contrôles portant sur les valeurs, croyances et normes établies pour influencer les émotions et la subjectivité du travailleur à un niveau collectif, de groupe ou individuel
Système de valeurs et croyances (Simons, 1995) <u>Artefacts</u> : mission, slogan, affiches ou autres supports matérialisant (formellement) le système de croyances et de valeurs de l'organisation
Identité organisationnelle (Albert et Whetten, 1985 ; Ashford et Mael, 1996 ; Empson, 2004) <u>Discours, artefacts, processus</u> : éléments centraux, distinctifs et durables permettant aux membres de l'organisation d'affirmer leur différence vis-à-vis d'autres groupes ou d'autres organisations. L'identité est maintenue à travers le recrutement, la formation et la socialisation à travers des « rituels » (réunions) ou la communication à l'extérieur des valeurs distinctives de l'organisation (Rapports Annuels par exemple).
Contrôles claniques (Ouchi, 1979) <u>Discours et processus</u> : recrutement, sélection, formation, contrôle par les pairs. Contrôles maintenus à travers des « rituels » (réunions)
Identité professionnelle (Ahrens et Chapman, 2000 ; Alvesson, 1993 ; 2000 ; Alvesson et Kärreman, 2004) ; Covaleski et al., 1998 ; Empson, 2004) <u>Pratiques</u> : autocontrôle et contrôle par les pairs, savoirs et/ou expériences spécialisés revendiqués comme tels.
(2) Planification : contrôles permettant d'inscrire l'activité du travailleur au sein des activités et des objectifs de l'organisation.
Plans stratégiques et opérationnels (Anthony, 1965 ; Flamholtz et al., 1985) - <u>Processus</u> : Plans stratégiques, plans opérationnels ; Journées stratégiques
(3) Cybernétiques : contrôles servant à aligner le type de performance du travailleur avec celle promue par l'organisation (fixation d'objectifs, quantification des résultats, mesure d'écart entre résultats et réalisation.
Budgets, forecasts, Balanced Scorecard (Flamholtz et al., 1985; Ittner et Larcker, 1997; Kaplan et Norton, 1996) <u>Processus</u> : revues de performance, réunions budgétaires. <u>Artefacts</u> : tableaux de bord, indicateurs clefs de performance (<i>Key Performance Indicators</i> , KPIs), analyses d'écart.
(4) Administratifs : contrôles servant à encadrer le rôle et les responsabilités des travailleurs dans le fonctionnement de l'organisation
Structure et gouvernance (Abernethy et Chua, 1996) <u>Procédures</u> : hiérarchie, description de postes, règles, modes opératoires (Macintosh et Daft, 1987)
(5) Incitatifs : contrôles permettant de faire converger l'intérêt des travailleurs avec ceux de l'organisation.
Rémunérations sur objectifs individuels ou collectifs (Flamholtz et al., 1985) <u>Processus</u> : revues individuelles de performance <u>Artefacts</u> : grille de <i>bonus</i>

Source : Adapté de Malmi et Brown (2008 : 292).

Le tableau ci-dessus nous permet de proposer une première définition d'un « système de contrôle organisationnel » comme celui d'un ensemble articulé de règles, de pratiques, de

valeurs et d'autres activités de gestion internes, déployées en lien avec le contexte culturel de l'organisation.

La recherche en contrôle s'est largement centrée sur des modes internes de contrôle : or, la littérature en contrôle a également montré que ces modes de contrôle peuvent être également d'origine externe tout en produisant des effets similaires.

Plusieurs recherches ont documenté comment l'apparition de mécanismes sectoriels, comme des indicateurs, des tableaux de classement, des systèmes de certification ou des labels deviennent autant de modes de contrôle permettant de contrôler et surveiller la performance des organisations (Mehrpuoya et Samiolo, 2016). Comme le soulignent Jeacle et Carter (2011), la prolifération de ces systèmes de notation et ces classements – tels que ceux de *Trip Advisor* ou d'*Amazon* – ont considérablement accru les exigences d'*accountability*, de transparence et d'efficacité des organisations qui font l'objet d'un classement.

Les manifestations de ces classements sectoriels sont multiples, comme l'ont montré Espeland et Sauder, (2007) dans leur recherche sur les effets de la création de classements des universités de droit aux Etats-Unis. La préparation et la parution de ces classements se manifestent par du stress et de l'angoisse chez les doyens, amenés à reconfigurer leurs modes internes de contrôle pour être en mesure de répondre aux exigences des classements ; Elsbach et Kramer (1996) décrivent la modification de l'identité organisationnelle d'une école de commerce américaine à la suite de la publication d'un classement de *Business Week*. Quant à Jeacle et Carter (2011), ils suggèrent que ces classements contribuent à la construction d'un nouveau « système de confiance » auquel les hôtels doivent se soumettre et s'adapter.

De manière générale, ces modes externes de contrôle contribuent également à reconfigurer les systèmes de contrôle internes des organisations qui en font l'objet : c'est la raison pour laquelle nous les retenons comme éléments pleinement constitutifs de ce que nous nommons des « dispositifs de contrôle organisationnel ».

Nous définissons donc un dispositif de contrôle organisationnel comme un arrangement (c'est à dire un ensemble composé d'acteurs, de règles, de pratiques, de valeurs et d'autres activités de gestion), multi-niveaux (au niveau d'un secteur, d'une organisation ou d'un groupe) et déployé dans le contexte culturel de l'organisation.

En synthèse, l'objectif de cette section était de présenter notre définition d'un « dispositif de contrôle ».

La grille de Malmi et Brown (2008) nous a permis de préciser qu'un « système de contrôle organisationnel » correspondait à un ensemble articulé de règles, de pratiques, de

valeurs et d'autres activités de gestion, déployées en lien avec le contexte culturel de l'organisation. En détaillant les cinq modes de contrôles identifiés par Malmi et Brown (2008) – contrôles culturels, de planification, cybernétiques, incitatifs et administratifs – nous avons montré que le contexte culturel de l'organisation – défini par un système de croyances, une identité organisationnelle et/ou l'identité professionnelle de certains de ces membres – servait de « toile de fond contextuelle » au déploiement des autres modes de contrôle.

Notre dernière étape a été de questionner la capacité d'influence de modes externes de contrôle. Nous avons montré que, dans certains secteurs, la multiplication de normes, règles, standards ou labels avait des effets sur la configuration des systèmes interne de contrôle organisationnel.

Finalement, nous définissons un « dispositif de contrôle » comme un arrangement (c'est à dire un ensemble composé d'acteurs, de règles, de pratiques, de valeurs et d'autres activités de gestion), multi-niveaux (au niveau d'un secteur, d'une organisation ou d'un groupe) et déployé dans le contexte culturel de l'organisation.

1.2 ► Grille analytique : le *régime de contrôle*

Nous mobilisons dans notre recherche le concept de *régime de contrôle*, défini comme la combinaison à un niveau macro, micro et individuel d'un *système d'accountability*, d'un *modèle de performance*, et d'un ensemble cohérent de *normes et de valeurs*.

Ce *régime de contrôle* est adapté du *régime de valeur* utilisé par Lévy et al., (2016), puis complété par le *régime comptable* proposé par Jones et Dugdale (2001).

Nous détaillons et illustrons le régime de valeur de Lévy et al., (2016), identifions ses avantages et ses limites pour notre recherche (1.2.1). Nous montrons ensuite comment nous adaptons ce modèle en y associant les trois dimensions du régime comptable de Jones et Dugdale (2001) (1.2.3).

1.2.1 Les trois dimensions d'un *régime de valeur*

Lévy et al., (2016) définissent un « régime de valeur » comme une : « arène politique dans laquelle la société civile et le secteur privé interagissent »²⁰. Selon eux, un régime de valeur est articulé autour de trois dimensions: un *modèle économique de création de valeur*,

²⁰ «*Political arenas in which civil society and business interact* » (p.6) – Notre traduction.

des *valeurs culturelles et normatives* et des *mécanismes de gouvernance*, dont les définitions sont les suivantes :

*Le modèle économique de création [...] comprend les processus de production [...] et les mécanismes de valorisation des produits [ou des prestations], ainsi que les structures connexes de leur mise sur le marché; les valeurs normatives et culturelles correspondent aux valeurs morales et sociales ainsi qu'aux conditions de travail sous-jacentes à la production [...]; enfin, les mécanismes de gouvernance représentent les règles formelles et informelles, les relations de pouvoir, les normes techniques et les organisations disposant d'une autorité au niveau du secteur d'activité*²¹.

Lévy et al., (2016) mobilisent ces trois dimensions pour analyser l'évolution des pratiques de responsabilité sociale et économique (RSE) au sein de la filière du café durable. Ils s'interrogent sur le paradoxe suivant : depuis la disparition du régulateur historique de la filière du café, cette filière se caractérise par la multiplication d'initiatives pour promouvoir l'adoption de pratiques plus « durables » et « équitables », aussi bien de la part de certaines organisations non-gouvernementales que des marques de café internationales. Malgré ces initiatives, les chercheurs suggèrent qu'une asymétrie de pouvoir se maintient entre deux groupes d'acteurs : d'un côté, un petit groupe de grandes entreprises internationales qui dominant historiquement la filière grâce à leurs ressources financières ; de l'autre, une myriade de petits producteurs locaux de café.

L'analyse de plusieurs divergences entre les deux groupes permet de matérialiser deux *régimes de valeur* opposés décrits dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Dimensions constitutives d'un régime de valeur

	Régime de valeur des torréfacteurs et traders internationaux	Régime de valeur des petits producteurs et des ONG
Modèle économique	Production de masse	Production « confidentielle »
	Circuits de distribution captifs et maîtrisés par les grandes entreprises	Circuits de distribution alternatifs auxquels les producteurs locaux s'adressent en direct
	Prix d'achat bas	Prix d'achat plus équilibrés avec les acheteurs des circuits alternatifs
Gouvernance	Régulation assurée par les torréfacteurs Exclusion des producteurs locaux et ONG	Régulation des circuits alternatifs entre producteurs locaux et ONG (Fairtrade) Exclusion des grands torréfacteurs
	<u>Dispositifs de contrôle formels</u> ○ Certifications externes ○ Systèmes qualité ○ Audits qualité et systèmes de <i>risk management</i>	Transactions réalisées sur la base d'une confiance mutuelle (mécanismes informels)
Valeurs normatives et culturelles	Idéologie néo-libérale : marchés autorégulés et régulation externe minimale	La production de café « équitable » comme contestataire et « <i>anti-corporate</i> »
	Le café comme un commodité standardisée	La consommation du café équitable comme consommation « politique » et « éthique »

Source : Adapté de Lévy et al., (2016)

²¹ “Economic models of value creation and distribution [include] processes of production [...] mechanisms of valuation, and their associated market structures [...]; Normative and cultural values [regard] the moral and social value of products [...] and [the] labour conditions; [...] governance mechanisms [represent] formal and informal rules, power relations, technical standards, and organizations with authority” (p.6). – Notre traduction.

Cette grille permet à la fois d'illustrer les trois dimensions du régime de valeur de Lévy et al., (2016) – c'est à dire un modèle économique, des mécanismes de gouvernance et un ensemble de valeurs normatives et culturelles – mais également de montrer en quoi chacune des dimensions du régime de valeur de ces deux groupes d'acteurs s'opposent une à une.

Concrètement, la manière dont le café peut/doit être produit et distribué (le modèle économique), la manière dont la filière doit être gouvernée et régulée (les mécanismes de gouvernance) et ce qui peut/doit être considéré comme du café « durable » et « équitable » (les valeurs entourant la production et la consommation de café, *i.e.* les *valeurs normatives et culturelles*) reflètent des conceptions radicalement différentes entre celle des grands torréfacteurs et celle des producteurs locaux.

Lévy et al., (2016) utilisent ici le terme de « régime » pour signifier et désigner un ensemble de « configurations stabilisées qui privilégient certains acteurs, technologies et valeurs »²² : cette « configuration stabilisée » se caractérise par l'alignement des trois dimensions décrites ci-dessus. Concrètement, la stabilité d'un secteur peut signifier deux choses : soit un régime de valeur s'impose, ce qui traduit une asymétrie de pouvoirs entre les deux groupes, soit un intérêt commun est trouvé et permet alors de s'accorder sur un régime acceptable par les deux groupes.

1.2.2 Avantages et limites du régime de valeur pour notre recherche

Le tableau dans lequel nous avons comparé les dimensions du régime de valeur de Lévy et al., (2016) détaille les différences entre le modèle de production et de distribution des torréfacteurs internationaux (production de masse, circuits de distribution captifs, prix bas) et celui des torréfacteurs locaux (production différenciée, circuits de distribution alternatifs, prix plus équilibrés).

Nous suggérons que l'opposition de ces deux modèles économiques reflète l'opposition de deux *modèles de performance*.

En effet, pour les premiers (torréfacteurs internationaux), Lévy et al., (2016) montrent que la performance consiste à capturer à leur profit exclusif la valeur produite au niveau de la filière : cette valeur se matérialise par la génération d'un surplus au moment de la vente (marge), la mesure de la marge indiquant le niveau de performance. Ce surplus provient d'une certaine organisation de la filière, comme par exemple l'imposition de prix d'achat faibles aux producteurs locaux ou la production d'un café de qualité moyenne.

²² “Stabilized configurations that privilege certain actors, technologies and values” (p.6) – Notre traduction

Pour les producteurs locaux, Lévy et al., (2016) suggèrent que la notion de performance de la filière se caractérise par exemple à travers une répartition plus équilibrée du surplus de la chaîne de valeur, se traduisant par des prix d'achat plus équilibrés entre les producteurs, les acheteurs et les clients.

Comme nous l'avons expliqué, la stabilisation d'un régime de valeur ou l'absence de contestation de ce régime signifie qu'un modèle de performance devient dominant : dans ce cas, la mesure de la performance se stabilise également et elle s'impose aux groupes d'acteurs. Pour notre recherche, cette notion de « performance » renvoie aux systèmes de contrôle formels qui vont être utilisés pour mesurer cette performance.

La deuxième dimension du régime de valeur de Lévy et al., (2016) renvoie aux mécanismes de gouvernance.

La grille de Lévy et al., (2016) indique que les mécanismes de gouvernance dominants correspondent à des normes imposées par les grandes entreprises à la filière, comme des certifications externes, des systèmes d'audits qualité ou des processus de gestion des risques : ces mécanismes sont mis en place pour rassurer les grandes entreprises sur la conformité des produits et la pérennité financière de leurs fournisseurs.

Ces mécanismes reposent souvent sur des systèmes d'information comptable, mais il peut s'agir aussi bien d'index, de classements, de normes techniques, de standards, de règles ou de processus (comme des audits) qui peuvent avoir des effets sur les dispositifs de contrôle des organisations du secteur. En synthèse, la deuxième composante du régime de valeur de Lévy et al., (2016) correspond à un *ensemble de normes de remise de comptes imposé par des acteurs externes influents*.

Enfin, la troisième dimension du régime de valeur correspond à un ensemble cohérent de valeurs normatives et culturelles : ces valeurs normatives et culturelles entourent et configurent cognitivement la manière de concevoir et d'exercer une activité. Par exemple, Lévy et al., (2016) suggèrent que les grands torréfacteurs exercent leur activité autour de valeurs comme le « néo-libéralisme » et l'autorégulation des marchés (p.16) alors que les valeurs des producteurs locaux sont associées à des dimensions « *anti-corporate* » « politique » ou « éthique » (p.18).

Globalement, ces *normes et valeurs* correspondent à la « toile de fond » sur laquelle se déploient à la fois le modèle économique et les mécanismes de gouvernance. Les *normes et*

les valeurs correspondent donc à un ensemble cohérent de croyances, de sentiments et de convictions permettant de penser le monde social et ses transformations.

Le régime de valeur de Lévy et al., (2016) est utile pour analyser l'évolution du champ de l'aide humanitaire.

Premièrement, ce modèle présente l'avantage d'être mobilisé dans un contexte dans lequel des ONG interagissent avec d'autres groupes d'acteurs. Deuxièmement, comme cette grille est utilisée pour comprendre les modifications d'une filière, nous pensons qu'elle peut être utilisée pour articuler les différents niveaux auxquels nous nous intéressons, comme un secteur (à travers l'analyse de l'activité des régulateurs et des types de contrôles qu'ils exercent), des organisations (à travers la manière dont elles envisagent leur performance et configurent leurs systèmes de contrôle) et des individus (à travers l'analyse des valeurs et des normes associées à l'identité organisationnelle).

Cependant, la limite du régime de valeur est qu'il n'intègre pas explicitement les dispositifs internes de contrôle que nous souhaitons étudier. Nous montrons ci-dessous comment nous adaptons le régime de valeur en le complétant par le *régime comptable* de Jones et Dugdale (2001).

1.2.3 L'intégration des dimensions du *régime comptable*

Jones et Dugdale (2001) s'intéressent à l'émergence d'un *régime comptable*.

A la suite de Miller et O'Leary (1987) auxquels ils empruntent sa vision de la comptabilité, les deux chercheurs insistent sur la capacité de la comptabilité à produire des « espaces de calcul » (p.38). Les deux chercheurs décrivent le pouvoir de la comptabilité comme celui de rendre « calculable », à l'intérieur d'un « espace d'examen », un flux physique (une entrée de stocks), monétaire (une sortie de trésorerie), une performance organisationnelle (le surplus d'une ONG) ou individuelle (une prime, une nomenclature dans un logiciel de RH, une évaluation, un score). L'intérêt de ce modèle provient du fait que cette forme de connaissance s'applique aussi bien à des « événements passés » (le résultat net clôturé) qu'à « des états présents » (une valorisation de stocks) ou des « possibilités futures » (des hypothèses d'un *business plan*).

Selon Jones et Dugdale, un *régime comptable* correspond donc à l'encastrement d'une série « d'espaces de calculs » à un niveau sectoriel (espace de calcul qualifié de *modèle politique*) et intégrant des mécanismes de régulation et de gouvernance à travers l'échange

d'informations entre différents groupes d'acteurs, à un niveau organisationnel (espace de calcul qualifié de *modèle économique*), ainsi qu'à un niveau individuel (correspondant à un ensemble de normes et de valeurs, espace de calcul également qualifié d'*idéologie* ou de *réflexivité*).

En synthèse, ce modèle est assez proche de celui de Lévy et al., (2016) puisqu'il repose sur un tryptique composé d'un modèle politique, d'un modèle économique et d'une idéologie.

Jones et Dugdale (2001) suggèrent que les mécanismes de gouvernance qui soutiennent le modèle politique de leur régime sont stabilisés par des technologies d'échanges d'informations comptables. Or, comme l'ont montré Roberts et Scapens (1985), ces mécanismes de gouvernance ne sont pas neutres : ils « intègrent [...] un ordre moral [c'est à dire] un système complexe de droits et d'obligations réciproques [...] » (p.448). Pour Roberts et Scapens (1985), ces mécanismes de gouvernance sont donc porteurs de relations de pouvoir – manifestées à travers les différents mécanismes de rendu de comptes – et constituent ce que les deux chercheurs nomment un *système d'accountability* et dont nous retenons la définition.

La définition du modèle économique de Jones et Dugdale (2001) repose également sur une certaine formalisation (comptable) du modèle de performance des organisations : dans notre recherche, nous définissons un *modèle de performance* comme un ensemble cohérent et formalisé de règles à travers lesquelles la performance d'une organisation peut être appréciée, ou évaluée en faisant l'objet de mesures explicites.

Enfin, le régime comptable de Jones et Dugdale produit différentes représentations discursives et d'éléments de vocabulaires qui informent et sont éclairés par les perceptions du monde des acteurs, ce qui correspond à un ensemble cohérent de *normes et de valeurs*.

Nous définissons donc un *régime de contrôle* comme la combinaison d'un *modèle de performance*, d'un *système d'accountability* et d'un ensemble cohérent de *normes et de valeurs*.

La première des dimensions d'un régime de contrôle correspond à un *système d'accountability* : il s'agit d'un ensemble cohérent de normes de remise de comptes imposé par des acteurs influents

Le *modèle de performance* est un ensemble cohérent et formalisé de règles à travers lesquelles la performance d'une organisation peut être appréciée ou évaluée à travers des mesures explicites.

Enfin, les *normes et les valeurs* correspondent à un ensemble cohérent de croyances, de sentiments et de convictions permettant de penser le monde social et ses transformations.

Nous utilisons le régime de contrôle comme un outil heuristique qui permet de structurer l'ensemble des données que nous avons collectées au cours de la recherche.

1.3 ► La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle

Dans la **Section (1.3.1)**, en nous appuyant sur la définition d'un régime de contrôle, nous analysons la littérature qui montre comment les dispositifs de contrôle contribuent à modifier les systèmes d'*accountability* d'un champ et rendent les organisations plus transparentes. Cette littérature illustre également comment la redéfinition des *modèles de performance* se traduit notamment par une restructuration du travail (**1.3.2**). Elle montre enfin comment les dispositifs de contrôle peuvent faciliter des changements de *normes et valeurs* à un niveau organisationnel et individuel en construisant, par exemple, un individu plus « calculable » (**1.3.3**).

1.3.1 La reconfiguration des systèmes d'*accountability*

Plusieurs recherches indiquent que les dispositifs de contrôle permettent de constituer et de faire émerger des champs qui deviennent aussi bien « auditable » (Power, 1996) que « gouvernables » (Martinez et Cooper, 2017), ces transformations augmentant la transparence des organisations constitutives de ces champs (Messner, 2009 ; Quattrone, 2004 ; Roberts, 2009).

C'est par exemple le cas chez Sauder et Espeland (2009) qui analysent les raisons qui ont amené la majorité des doyens à accepter l'émergence et la stabilisation des classements dans le secteur des écoles américaines de droit. Selon la littérature néo-institutionnelle, ces universités auraient dû parvenir à rejeter ces classements : d'abord, parce que les organisations dont la performance est difficile à observer et mesurer²³ échappent plus facilement à des mécanismes externes de contrôles (Rowan et Miskell, 1999) ; ensuite, car le contexte était défavorable à une telle adoption. Les deux auteurs soulignent d'ailleurs les controverses autour des classements, plébiscités d'un côté (les candidats et les employeurs) et dénigrés de l'autre (les professeurs et les doyens) ou le coût de mise en place de ces

²³ «Decoupling occurs more often in organizations, like schools, where information about productivity is difficult to observe and measure », (p.65). – Notre traduction.

mécanismes. Les deux chercheurs montrent que les classements fonctionnent finalement comme un processus d'homogénéisation et de normalisation à travers des formules de calcul dont « [...] les dimensions qualitatives [de chaque école] sont transformées en quantités, de telle sorte que la différence est dorénavant exprimée sous la forme d'un écart par rapport à une norme »²⁴. Le classement rend donc visible la « performance » de l'organisation, permet la comparaison et la hiérarchisation des écoles et favorise la constitution de nouveaux liens d'*accountability* entre les universités et ses parties prenantes. De leur côté, Free et al., (2009) s'intéressent aux effets du développement des services de certification dits « discrétionnaires » : ces formes « d'assurance qualité » constituent des mécanismes qualité que certaines organisations choisissent de mettre en place. L'organisation – ici le *Financial Times* – a recours à des auditeurs financiers (KMPG en l'occurrence) pour conduire un processus d'assurance sur la qualité des informations que le journal collecte et diffuse dans son classement des MBA internationaux. Les chercheurs suggèrent que la mise en place de ces classements se traduit par la construction « de nouveaux royaumes à auditer »²⁵, construction qui permet également d'envisager d'élargir les comparaisons entre pays.

Mehrpouya et Samiolo (2016) montrent comment la création d'un index classant la performance de grandes compagnies pharmaceutiques par pathologie et par pays participe à accroître la compétition entre ces sociétés : l'index, défini comme une combinaison d'indicateurs de performance et de classements, sert à constituer de nouveaux « espaces de visibilité » au nom du bien commun (l'accès aux soins et à la santé pour des pays dits « du Sud ») et va être utilisé comme un outil de régulation notamment par des ONG pour leur permettre une plus grande visibilité sur l'activité des grands groupes pharmaceutiques.

Dans une lignée foucaldienne, les articles de Peter Miller s'intéressent aux conditions dans lesquelles des visibilités nouvelles sont apparues dans un champ. Par exemple, Miller et Rose (1990) analysent que l'apparition d'innovations comptables chez les marchands sous Colbert reflètent, s'encastrent et s'alignent par rapport à des rationalités politiques qui deviennent ou sont perçues comme prioritaires par le gouvernement en place.²⁶ Miller (1991) retrace l'apparition des méthodes des flux de trésorerie actualisés dans les années 1960 en Grande-Bretagne : pour le chercheur, cette apparition coïncide avec la prise de conscience par la Grande-Bretagne de son retard en matière d'investissements sur les pays de l'Est

²⁴ « *Qualities are turned into quantities and difference is expressed as an interval* », (p.73). – Notre traduction.

²⁵ « *New realms for auditing* », (p.138). – Notre traduction.

²⁶ Pour Miller et Rose (1990), le développement sous Louis XIV des statistiques, la formalisation d'un certain nombre de documents comptables chez les marchands, la diffusion de manuels et de traités sur « l'art de commercer » reflètent une nouvelle rationalité politique, portée par le gouvernement de Colbert, qui est celle d'asseoir l'autorité royale (p.321).

(notamment l'Union Soviétique). L'objectif est donc d'investir de manière optimale à un niveau national, mais également de faire en sorte que les entreprises n'investissent que sur des projets « rentables », ce qui n'est rendu possible que par la mise en avant de cette nouvelle technologie, autorisant également un contrôle à distance par les régulateurs gouvernementaux. De son côté, Quattrone (2004) montre que le développement des pratiques comptables et d'*accountability* chez les Jésuites entre le 16^{ième} et le 17^{ième} siècle sert comme plateforme politique commune pour rétablir une doctrine unitaire afin de contrer la réforme luthérienne. Constatant que la Contre-Réforme ne peut se développer qu'à travers la reconfiguration des pratiques dans les paroisses, la Compagnie de Jésus va jouer un double rôle dans la conduite de cette Contre-Réforme, à la fois comme mécanisme de contrôle mais également comme nouveau lien d'*accountability* entre les paroisses et la hiérarchie ecclésiastique.

En synthèse, la littérature ci-dessus illustre que l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle (classements, index, audits, techniques comptables) permet l'apparition de nouvelles transparences organisationnelles. Ces nouvelles visibilité permettent à certaines parties prenantes, auparavant « aveugles » sur la performance de l'organisation, d'interroger cette performance, contribuant à modifier les systèmes d'*accountability* au niveau du champ, du secteur ou de l'organisation.

Nous décrivons ensuite comment la littérature analyse la capacité des dispositifs de contrôle à influencer le modèle de performance d'une organisation, notamment en restructurant les modalités ou l'organisation du travail.

1.3.2 La transformation du modèle de performance

Chez Ezzamel et al., (2008), les nouveaux dirigeants de *Conglom* déploient un réseau d'indicateurs comptables et de métriques pour s'assurer que les objectifs de croissance du cours de l'action sont matérialisés par des plans de rationalisation dans toutes les strates de l'organisation (*outsourcing, offshoring, lean management*). La réorganisation du modèle productif passe par la mise en place d'indicateurs sur chaque ligne de production, l'objectif étant de « découper » les différentes étapes pour faire apparaître des « problèmes », comme le niveau de stocks, le coût et le volume des rebuts, le coût de la qualité : le nouveau modèle d'organisation incite à la responsabilisation d'un contremaître sur chacun de ces indicateurs (p.125) et se matérialise *in fine* par la réduction du nombre d'ouvriers. Cette réorganisation du travail passe également par la sous-traitance d'activités jugées comme trop coûteuses en interne : Ezzamel et al., (2008) décrivent comment les acheteurs de *Conglom* s'immiscent

dans les systèmes comptables des sous-traitants pour en vérifier la robustesse et évaluer la précision des systèmes de coûts de leurs fournisseurs.

Cushen (2013) décrit comment le travail des ingénieurs d'*Avatar Irlande*, la filiale d'un groupe multinational de haute technologie, est modifié par l'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle administratif (comme une nouvelle procédure plus stricte d'investissements) et comptables (un indicateur sur le Retour des Capitaux Engagés, RCE). La chercheuse montre que ce changement de modèle impacte deux équipes d'ingénieurs : les « créatifs » et les « opérationnels ». La mission des « créatifs » est d'imaginer de nouveaux produits ou de nouveaux services : leur activité est dépendante des investissements que les « créatifs » obtiennent pour financer leurs projets de recherche, alors que la mission des « opérationnels » est d'améliorer les infrastructures informatiques pour permettre aux « créatifs » de mener leurs recherches.

Cushen (2013) illustre comment la fonction classique de coordination des budgets d'investissements entre la filiale irlandaise et la maison-mère est progressivement transformée en un mécanisme de contrôle : l'introduction d'un objectif de Retour sur Capitaux Engagés pour chaque projet permet un contrôle accru du travail des « créatifs ». Cushen (2013) montre que ce contrôle amène les « créatifs » à privilégier les projets les moins risqués, à passer plus de temps à suivre le suivi de leurs dépenses pour augmenter leur capacité d'atteindre leur cible de RCE : la chercheuse montre que le contrôle des actions des « créatifs » s'est déplacé vers un contrôle par les dépenses, mais a bridé leur capacité d'innovation. Quant aux « opérationnels », Cushen (2013) montre que leur activité fait l'objet d'un *benchmark* au niveau du groupe et de la mise en place d'un contrat de services avec les « créatifs » : les « opérationnels » choisissent de prioriser les réponses court-terme de mise en production des « créatifs » en mettant de côté les améliorations des infrastructures, ce qui contribue à limiter la capacité d'innovation inhérente au modèle de performance de l'organisation.

D'autres exemples illustrent la capacité de modification des dispositifs de contrôle: il peut s'agir de mécanismes administratifs, comme la mise en place de feuilles de temps pour chaque auditeur chez Alvehus et Spicer, (2012) afin d'accroître la facturation aux clients, ou incitatifs comme les mécanismes de ressources humaines mis en place afin d'individualiser (sanctionner ou récompenser) la performance des travailleurs chez Palpacuer et al., (2011).

Le modèle de performance peut être également impacté par des mécanismes externes : Sauder et Espeland (2009) montrent comment le classement des universités américaines de droit établit des indicateurs – comme le nombre d'élèves de sexe féminin, le pourcentage de diplômés trouvant un travail au bout d'un certain délai, le ratio de professeurs par élèves – et

aboutit à proposer une vision normée et largement unidimensionnelle de la performance organisationnelle. Ce dernier point peut avoir des conséquences sur le modèle de performance de l'université : si un établissement a choisi une stratégie particulière de recrutement (comme celle de privilégier une communauté ou une ethnie), cette spécificité ne sera pas nécessairement reflétée par ces indicateurs, le processus de catégorisation obscurcissant les spécificités de l'école. Wedlin (2011) montre également que l'introduction de ces classements contribue à modifier le modèle pédagogique des établissements (en privilégiant la capacité de placement court-terme des étudiants) et la réoriente les ressources de certaines écoles au détriment des activités de recherche et au bénéfice de campagnes pour accroître la visibilité des établissements.

En synthèse, les travaux ci-dessus confirment l'idée que l'introduction de dispositifs de contrôle modifie le modèle de performance des organisations, en transformant par exemple les conditions de travail, ou en orientant le fonctionnement des organisations vers des objectifs ou des rationalités qui ne sont pas nécessairement les siennes. De plus, les dispositifs de contrôles concernés peuvent inclure aussi bien des modes de contrôle cybernétique (Cushen, 2013), organisationnel (Ezzamel et al., 2008), administratif ou incitatif.

Nous analysons dans cette dernière partie les recherches qui montrent comment les dispositifs de contrôle participent à modifier les normes et les valeurs, normes et valeurs qui constituent la troisième dimension d'un régime de contrôle.

1.3.3 La modification des valeurs et des normes

De nombreuses recherches portent sur les effets de l'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle, le renforcement du pouvoir des gestionnaires en place ou sur le recrutement de gestionnaires: ces recherches illustrent comment de nouvelles valeurs et de nouvelles normes émergent.

Par exemple, Dent (1991) décrit les effets de l'introduction de mécanismes comptables et du recrutement de nouveaux « *business managers* » chez *Euro Rail*, une compagnie de chemins de fer: il montre comment les représentations et les pratiques des acteurs sont réorientées d'une tradition soucieuse de « l'ingénierie et la production » (p. 707) » à une culture plus commerciale. Dent (1991) détaille comment ces « *business managers* » introduisent une « contre-culture » (p.715) dont le fondement principal est celui de rendre *Euro Rail* profitable à court-terme: le chercheur montre comment le fait de re-conceptualiser les clients comme des « revenus », les trains et les infrastructures comme des « coûts » et

d'allouer des coûts partagés sur des segments d'activités contribuent à modifier les comportements des gestionnaires, traditionnellement guidés par « l'excellence [du service public] » (p.715) . Pour Dent (1991), le déploiement de ces mécanismes comptables génère de nouvelles visibilités et diffuse une rationalité spécifique qui amène l'émergence de « nouveaux schémas d'organisation, d'autorité et d'influence, de nouveaux concepts de temps et d'actions légitimes ». ²⁷

D'autres travaux suggèrent que c'est à travers la discussion, la contestation – voire le refus – de ces nouveaux mécanismes que les pouvoirs de différents groupes professionnels se recomposent et font apparaître des normes dominantes. Ces controverses mettent en général des gestionnaires (directeurs financiers, contrôleurs de gestion ou comptables) aux prises avec des spécialistes du *marketing* (Farjaudon et Morales, 2013), des ingénieurs (Armstrong, 1985 ; Morales et Pezet, 2010) ou des acheteurs (Ezzamel et Burns, 2005).

Morales et Pezet (2010) montrent comment un groupe de contrôleurs de gestion, considéré comme « *outsiders* » (p.113) vis-à-vis des ingénieurs « historiques », devient peu à peu un groupe de « *challengers* » (p.113) avant d'imposer sa vision économique de l'activité. Les chercheurs détaillent comment les nouvelles priorités de profitabilité du nouveau directeur financier et du président de la *holding* sont diffusées chez *TechCo*, un groupe aéronautique coté en Bourse. Morales et Pezet (2010) décrivent à travers quels mécanismes les valeurs « d'innovation et d'excellence technique » (p.110), qui confèrent au groupe d'ingénieurs des « Etudes » une place dominante, sont progressivement « hybridées » par le groupe des contrôleurs de gestion. Ce groupe capitalise sur la légitimité externe qu'il tire de la *holding* pour implanter des mécanismes de contrôle et attirer l'attention des ingénieurs sur la dimension financière de leurs projets : ces mécanismes sont aussi bien administratifs (contrôle plus strict sur les demandes d'investissement, multiplication de formations internes pour les ingénieurs sur les aspects financiers, prise en charge des modifications des systèmes d'information), qu'incitatifs (une part des rémunérations repose désormais sur des indicateurs financiers tournés vers la création de valeur). Les chercheurs suggèrent que ce changement de valeurs, médié par les mécanismes ci-dessus, contribue à « commodifier » l'offre de *TechCo* et participe notamment à « l'émergence d'une vision du travail où la solidarité interne aux groupes laisse la place aux divergences individuelles » (p.128). Ce constat fait écho aux résultats de Ezzamel et al., (2008) chez *Conglom* dont les dirigeants décident de la possibilité

²⁷ “*New patterns of organization, of authority and influence, new concepts of time and legitimate action*”, (p.728). – Notre traduction.

d'attribuer des actions gratuites aux ouvriers, ce qui engendre selon les chercheurs une fragmentation de la solidarité entre ouvriers (p.132).

Farjaudon et Morales (2013) montrent que ces changements de valeurs et de normes peuvent se cristalliser autour d'un unique mécanisme, dont plusieurs groupes professionnels revendiquent le contrôle. C'est le cas chez *GlobalMarket*, où à la différence de *TechCo*, les gestionnaires occupent déjà une place dominante dans l'entreprise mais un changement de normes comptables sur la valorisation des marques entraîne une discussion au cours de laquelle les spécialistes du *marketing* revendiquent la valorisation d'une marque dans leur champ d'expertises (car reposant sur des critères tels que la part de marché ou la reconnaissance de la marque), alors que les contrôleurs financiers leur opposent une vision financière (fondée sur l'actualisation des flux de trésorerie futurs). Farjaudon et Morales (2013) décrivent comment les contrôleurs financiers imposent finalement une vision financière de la valorisation en ayant recours à des consultants renommés dont ils « capturent » la légitimité, tout en s'appuyant sur l'apparente neutralité des outils financiers.

Ezzamel et al., (2008) montrent que la mise en place d'indicateurs à tous les niveaux de l'organisation permet de « visualiser les activités opérationnelles et d'inculquer dans les équipes une culture d'« *atteinte des chiffres* »²⁸. Au-delà de ces indicateurs, un mécanisme incitatif de distribution d'actions (*stock-options*) lie les objectifs organisationnels à la performance individuelle du cadre. Enfin, Ezzamel et al., (2008) montrent la manière dont les dirigeants de *Conglom* déploient un programme de formation interne pour sensibiliser l'ensemble du personnel à l'importance d'atteindre les objectifs de croissance de la compagnie (p.130)

Rares sont les études qui documentent l'échec de l'introduction d'une technologie comptable visant à renforcer le pouvoir des gestionnaires sur d'autres groupes professionnels. C'est le cas d'Ezzamel et Burns (2005) qui examinent l'échec de l'implantation d'un mécanisme de contrôle de création de valeur (*Economic Value Added*, EVA) dans une chaîne de distribution. Les chercheurs montrent que les raisons de l'échec tiennent aussi bien à la contestation du groupe des acheteurs (complexité, manque de lisibilité, impact sur les primes des acheteurs) qu'à l'échec des contrôleurs de gestion à démontrer une expertise spécifique : dans le cadre de ce rapport de force, Ezzamel et Burns (2005) opposent l'expertise des contrôleurs de gestion, c'est à dire une légitimité dérivée des « universitaires, gourous, consultants et [des] associations professionnelles » (p.768) alors que les acheteurs

²⁸ "To visualize operational activities and to inculcate in staff a culture of 'making the numbers'", (p. 110). – Notre traduction.

revendiquent une expertise liée à leur connaissance intime des « fondamentaux de la distribution » (p.768). Finalement, alors que le mécanisme d'EVA est supposé se substituer à un mécanisme de contrôle basé sur le contrôle des marges, le projet est non seulement abandonné mais les opérationnels parviennent également à s'approprier plusieurs tâches, localisées auparavant dans le périmètre des contrôleurs de gestion.

Les travaux ci-dessus montrent comment le recrutement de gestionnaires – « *business managers* » chez Dent, (1991), de directeurs financiers (Morales et Pezet, 2010 ; Ezzamel et Burns, 2005) –, le recours à des consultants (Farjaudon et Morales, 2013) ou le renforcement du pouvoir des gestionnaires (Morales et Pezet, 2010) constituent des leviers importants pour faciliter l'émergence de nouvelles normes et valeurs gestionnaires. La « saturation » de l'organisation d'indicateurs comptables ou de métriques, comme chez Ezzamel et al., (2008) , facilite également la diffusion de ces valeurs gestionnaires. À la suite de ces travaux, il semble peut-être exagéré de conclure que l'identité organisationnelle est renouvelée, mais certains de ses traits distinctifs peuvent être durablement modifiés et les processus de prises de décisions peuvent également être impactés.

En complément, un autre courant de littérature montre comment des dispositifs de contrôle peuvent agir sur l'identité et la subjectivité du travailleur, même en l'absence du recrutement de nouveaux gestionnaires. S'inspirant des travaux de Foucault (1975) sur le pouvoir disciplinaire et ceux plus récents portant sur la gouvernementalité (Foucault et al., 2004), des chercheurs ont montré comment les systèmes comptables contribuent à créer des espaces de visibilité pour rendre les individus « *calculables* » et « *gouvernables* » (Miller et O'Leary, 1987 ; 1994).

Par exemple, Miller et O'Leary (1987) retracent l'apparition de technologies comptables comme le coût standard ou le budget dans les entreprises au début du 20^{ième} siècle : les chercheurs suggèrent que cette technologie s'encastre dans un programme plus large au niveau de la société. Pour Miller et O'Leary (1987), le discours central, à la fois aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne porte sur la constitution d'une « nation efficiente et d'un individu efficient » (p.243) : pour être diffusé jusqu'à un niveau individuel, ce programme va percoler à travers l'entreprise – appelée également à être efficiente – et s'appuyer sur des technologies comptables pour faire du travailleur un individu « calculable ».

Dans le cas des classements de Sauder et Espeland (2009), les équipes internes réagissent cognitivement et émotionnellement à ces classements, et interprètent les éventuelles conséquences de la montée ou de la descente de leur école dans le classement : les

chercheurs montrent comment les interprétations des classements entraînent des réactions d'angoisse, de résistance, ou de séduction vis-à-vis du classement.

Dans le cas d'une réaction d'angoisse, le résultat du classement est interprété comme un élément incontrôlable et la réaction de certains doyens suggère alors qu'ils n'ont qu'une capacité limitée d'action sur leur classement. En effet, comme l'école ne contrôle pas les actions engagées par les autres universités, la baisse dans le classement peut intervenir malgré une préparation minutieuse ou des efforts engagés pour gagner des places dans le classement. La seconde réaction est celle de résister : pour Sauder et Espeland (2009) – comme chez Foucault (1975) – résister, c'est néanmoins reconnaître la contrainte du classement. En ce sens, refuser de se soumettre au classement revient également à se construire subjectivement par rapport à ce dernier et à finalement se construire. Enfin, certains doyens peuvent considérer le *ranking* comme une opportunité séduisante à saisir afin de se différencier. Sauder et Espeland (2009) y voient une réponse « ambivalente » (p.76), une stratégie de « jeu » caractérisée par « [...] des efforts pour manipuler les données des *rankings* mais sans la volonté d'adresser le problème de fond, qui est celui de l'objectif sous-jacent de la mesure elle-même »²⁹ (p.76). Ce dernier comportement manifeste que le classement est internalisé comme une exigence de changement à laquelle l'organisation doit répondre. Pour Sauder et Espeland, ce « *gaming* » est « la marque d'un doyen sophistiqué » (p.75), c'est à dire d'un doyen capable de repérer les leviers sur lesquels il a prise et les actionner pour espérer en tirer un avantage par rapport à son environnement.

De leur côté, Covalski et al., (1998) détaillent comment deux techniques de gestion (c'est-à-dire le Management Par Objectifs – MPO – et le mentorat) se combinent pour modifier la mentalité des consultants *juniors* et *seniors* dans certains grands cabinets comptables. La combinaison de ces deux modes de contrôles – le MPO et le mentorat – « construisent provisoirement l'identité du partenaire » à l'image d'un « *corporate clone* » (Covalski et al., 1998 : 301). Les auteurs suggèrent que ces deux contrôles conduisent les *mentors* et leurs *protégés* à entretenir une relation fondée sur un certain type d'aveu. Au travers de ce processus, la subjectivité des managers est modelée et orientée pour s'adapter aux objectifs de l'entreprise. La technique du MPO est décrite comme une « construction minutieuse des objectifs et un étalonnage des mesures du rendement » (*Ib.*, : 303), incarnant une pratique qui rend les partenaires « calculables ». La relation d'intimité entre le *mentor* et son *protégé* facilite également l'internalisation des « valeurs fondamentales qui favorisent le

29 “We define gaming as cynical efforts to manipulate the rankings data without addressing the underlying condition that is the target of measurement” (p.76) – Notre traduction.

mieux la culture organisationnelle souhaitée » (*Ib.*, : 302). La relation de mentorat, en ciblant les idées, les croyances et les valeurs des membres de l'organisation, augmente les effets du MPO comme forme de contrôle formel. Dans ce cas, les contrôles normatifs (mentorat) complètent les contrôles rationnels déjà efficaces (MPO) afin de minimiser toute résistance.

Plus récemment, Alvesson et Kärreman (2004) étudient comment *Global* – une société de conseil suédoise – combine une palette de contrôles technocratiques (formels) et socio-idéologiques (informels) aboutissant à un niveau élevé de conformité et d'obéissance de la part des consultants, des chefs de projet et des partenaires. A l'instar de la recherche menée par Covaleski et al., (1998), les contrôles formels existent et fonctionnent : ces contrôles sont matérialisés par l'existence d'une hiérarchie ou des contrôles RH comme le processus de recrutement ou le système de gestion des ressources humaines, ainsi que par de nombreux contrôles financiers (indicateurs clefs de performance, marge de chaque projet, mesures de la production).

D'abord, la dimension « élitiste » de ces organisations³⁰ est un point commun clairement visible dans les deux articles. Chez Covaleski et al., (1998), les « partenaires mentors » et leurs « gestionnaires protégés » s'efforcent « [de se faire identifier comme] un *management* d'élite » (*Ib.*, : 314), tandis que chez Alvesson et Kärreman (2004), l'articulation entre modes de contrôle formels et informels contribue à consolider l'identité organisationnelle de *Global*, qui « revendique n'employer qu'une certaine élite de cadres » (*Ib.*, : 437).

Dans cette perspective, Covaleski et al., (1998) suggèrent que les techniques de *mentorat* dans les grands cabinets d'audit, construites sur une relation de long terme entre le *mentor* et le protégé, contribuent à construire et faire évoluer l'identité de ce dernier. Ce faisant, et en lien avec le management par objectif comme technique disciplinaire, les professionnels autonomes sont transformés en des membres organisationnels disciplinés dont les objectifs de travail, le langage et même le mode de vie sont le reflet des impératifs de l'organisation.

En synthèse, de nombreuses recherches ont montré comment des dispositifs de contrôle – internes et externes – contribuent à modifier ces valeurs et normes : soit indirectement grâce à des recrutements qui favorisent leur diffusion (Dent, 1991 ; Ezzamel et al., 2008 ; Ezzamel et Burns, 2005 ; Morales et Pezet, 2010), soit à travers l'intériorisation des effets de certains dispositifs externes (Sauder et Espeland, 2009) qui s'imposent à l'organisation, soit

³⁰ Le terme spécifique anglais qui décrit le plus précisément la nature commune des activités de ces entreprises, cabinets comptables d'un côté et société de conseil de l'autre, est celui de *Knowledge Intensive Firms* (KIFs)

directement par l'appropriation de ces dispositifs de contrôle (Alvesson et Kärreman, 2004 ; Covaleski et al., 1998, Miller et O'Leary, 1987).

Synthèse 1.3 – La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle

Nous venons de montrer comment la littérature analyse la capacité des dispositifs de contrôle à modifier un régime de contrôle, c'est à dire transformer la manière dont certains acteurs rendent compte de leurs actions, comment certains acteurs sont amenés à conceptualiser la performance de leur organisation et comment les comportements ou les perceptions de ses membres sont réorientés par de nouvelles pratiques calculatoires, ce qui peut contribuer à modifier leur subjectivité ou leur identité.

Ce changement de régime de contrôle se manifeste par une évolution des formes d'*accountability*, des modèles de performance et des normes et valeurs organisationnelles.

À un niveau sectoriel, la diffusion de classements (Espeland et Sauder, 2007) ou d'index sectoriels (Mehrpouya et Samiolo, 2016) rend plus visible les caractéristiques des organisations qui le composent, ce qui facilite leur comparaison : cette nouvelle visibilité donne la capacité à d'autres parties prenantes de questionner la performance des organisations constitutives du champ et de constituer de nouveaux liens d'*accountability*.

À un niveau organisationnel, les modalités du travail, éléments constitutifs du modèle de performance, peuvent être modifiées par l'introduction de modes de contrôle cybernétique (Cushen, 2013), administratifs (Alvhus et Spicer, 2012), incitatifs (Palpacuer et al., 2011) ou organisationnels (Ezzamel et al., 2008).

À un niveau individuel, les perceptions de ce qui est important (ou pas) ou les comportements peuvent être modifiés par les dispositifs de contrôle : ces modifications peuvent intervenir à travers le recrutement de gestionnaires (Morales et Pezet, 2010), par la diffusion de méthodes comptables (Miller et O'Leary, 1987) ou par la multiplication de métriques à tous les niveaux de l'organisation (Ezzamel et al., 2008).

Dans la section suivante, nous analysons la littérature qui a documenté les transformations du secteur public. La finalité de cette revue de littérature est de trouver de nouvelles perspectives sur le rôle et l'influence des dispositifs de contrôles.

1.4 ► L'exemple du Nouveau Management Public (NMP)

Dans la **Section (1.4.1)**, nous détaillons le contexte du « Nouveau Management Public » (ou *New Public Management*), ses principales caractéristiques et introduisons la littérature en contrôle portant sur les transformations du secteur public.

En **Section (1.4.2)**, nous détaillons cette littérature en contrôle en la réorganisant autour de quatre axes. Nous mettons en évidence que cette littérature suggère que de nouveaux dispositifs de contrôle ont facilité la diffusion d'une rationalité économique dans le secteur public et favorisé l'émergence de nouveaux régimes d'*accountability*, participé à transformer le modèle économique des organisations publiques, et contribué à redéfinir la perception que certains groupes d'acteurs du secteur public peuvent avoir de leurs valeurs professionnelles.

1.4.1 Contextes du « Nouveau Management Public » et introduction de la littérature en contrôle

Alors que le « management public » est défini traditionnellement comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation » (Bartoli, 1997), le « Nouveau Management Public » (NMP) – ou *New Public Management* – fait référence à l'introduction d'une orientation plus gestionnaire dans le fonctionnement de ces institutions, orientation que nous détaillons ci-dessous.

Plus spécifiquement, au cours des années 1980, l'inefficience du secteur public a été critiquée par des politiciens, notamment aux Etats-Unis sous la présidence Reagan³¹ (Chua et Degeling, 1993) puis en Grande-Bretagne au cours des différents mandats de Margaret Thatcher³² (Broadbent et al., 1999) ou pendant la « modernisation » du secteur public anglais sous Anthony Blair³³ (Llewellyn et Northcott, 2005). Ces critiques du secteur public ne sont pas circonscrites aux pays anglo-saxons : Blomgren (2003) note par exemple que la transformation du secteur hospitalier suédois au début des années 2000 est liée à une série de critiques sur la lourdeur et l'inefficacité du secteur public du pays, ces mêmes critiques suggérant que l'efficacité des administrations peut être renforcée par l'introduction de nouveaux outils de management du secteur privé. Catusus et Grönlund, (2005) font le même constat dans leur article sur l'armée suédoise.

³¹ Président des Etats-Unis entre 1981 et 1989.

³² Premier Ministre du Royaume-Uni entre 1979 et 1990.

³³ Premier Ministre du Royaume-Uni entre 1997 et 2007.

En France, la « modernisation » des administrations s'est traduite en 2006 par la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) et la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) : chacun de ces textes reflète la plupart des caractéristiques du Nouveau Management Public anglo-saxon³⁴.

La doctrine sous-jacente à cette réforme peut être analysée de deux manières différentes (Morales et al., 2012) : dans une perspective néolibérale « classique », notamment celle associée aux présidences Reagan et aux différents gouvernements Thatcher, ce mouvement de réformes correspond à un projet qui favorise la diminution du rôle de l'État au bénéfice des mécanismes de marché, comme la privatisation ou la dérégulation contrôlée de pans entiers du secteur public, *via* la création d'offices centraux de régulation, (Harvey, 2011). Dans une perspective foucauldienne, le néolibéralisme est conçu comme un objectif de l'État dont une des fonctions est celle d'organiser et d'évaluer les politiques publiques (Foucault et al., 2004). Le point commun de ces deux perspectives est néanmoins celui de favoriser l'émergence d'une société d'entrepreneurs, placés en situation de concurrence et régulés par des mécanismes dont certains – comme la mesure de la performance – sont très similaires à ceux présents pour réguler les marchés.

En synthèse, l'ensemble des critiques adressées aux organisations du secteur public de plusieurs pays occidentaux entre 1980 et 2000 s'est caractérisée par des séries de réformes dans lesquelles les gouvernements centraux ou locaux ont privatisé de nombreuses entreprises ou infrastructures publiques (Arnold et Cooper, 1999 ; Mueller et Carter, 2007 ; Skaerbaek et Melander, 2004), développé des systèmes de contractualisation ou de concession de certains services publics avec des prestataires privés (Broadbent et Laughlin, 2005), encouragé les administrations publiques centrales à réduire leurs dépenses (Hood, 1991), à décentraliser leurs décisions (Broadbent et Guthrie, 2008 ; Hood, 1991), responsabiliser leurs fonctionnaires (Broadbent et al., 1999), mesurer les résultats des entités décentralisées (Hood, 1991 ; 1995 ; Clarke et Lapsley, 2004), voire mesurer la performance des fonctionnaires eux-mêmes (Broadbent et al., 1999 ; Budding, 2004 ; Hood, 1991).

Ces transformations se sont concrétisées par l'importation dans de nombreuses organisations du secteur public (état, collectivités locales, armées, musées, hôpitaux) de

³⁴ L'article 51 de la LOLF indique que les actions de l'État doivent être présentées en fonction « *des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié [...] Evaluer une politique publique, c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en apprécier la pertinence* » (Source : « L'État en quête de performance », in *Problèmes économiques*, n° 2907, La documentation française, 2006).

techniques de gestion importées du secteur privé³⁵ et rassemblées sous le terme générique de « Nouveau Management Public » (ou *New Public Management* chez Hood, 1995).

Plus précisément, la littérature en contrôle sur le Nouveau Management Public s'intéresse à l'introduction d'un ensemble de techniques comptables, financières et de gestion issues du privé – comme le *Balanced Scorecard* ou les revues de performance – dans le secteur public (Broadbent et Guthrie, 1992 ; 2008 ; Flachère, 2015 ; Modell, 2009 ; Van Helden, 2005) : ces recherches sont généralement rassemblées sous le terme de « Nouvelle Gestion des Finances Publiques » (*Financial Management Initiative* chez Broadbent et Guthrie, (1992), *New Public Financial Management* chez Olson et al., (2001)) ou sous le terme de « Comptabilité du Secteur Public » – *Public Sector Accounting Research, PSAR* – chez Broadbent et Guthrie, (2008).

Les chercheurs s'intéressent alors à l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle dans ces organisations (Broadbent et Guthrie, 2008 ; Llewellyn et Northcott, 2005 ; Modell, 2009 ; Perray-Redslob et Malaurent, 2015), à l'introduction de nouveaux indicateurs (Carlin, 2004), à l'appropriation de ces dispositifs par les équipes du secteur public (Chua et Degeling, 1993 ; Hood, 1991 ; Laughlin et al., 1994 ; Llewellyn et Northcott, 2005), ainsi que sur l'analyse des effets de ces dispositifs sur les processus de prises de décisions et les allocations de ressources (Catusus et Grönlund, 2005 ; Chwastiak, 2001) ou sur la justification des actions engagées par des acteurs du service public (Ezzamel et al., 2014 ; Morales et al., 2012) .

Ces recherches sont menées aussi bien dans des gouvernements centraux (Chatelain et Sponem, 2008 ; Gendron et al., 2001 ; Morales et al., 2012) ou locaux (Budding, 2004 ; Carlin, 2004 ; Ezzamel et al., 2014), dans des armées ou la police (Catusus et Grönlund, 2005 ; Chwastiak, 2001 ; Collier, 2001 ; Hoque et al., 2004 ; Perray-Redslob et Malaurent, 2015), dans des entreprises publiques fournisseurs d'énergie ou d'eau (Mueller et Carter, 2007 ; Vass, 1993) ou des entreprises publiques de transport (Skaerbaek et Melander, 2004) en cours de privatisation, ou encore des établissements culturels publics comme des musées (Chatelain-Ponroy, 1998 ; Aubouin et al., 2012 ; Oakes et al., 1998) ou des écoles (Broadbent et al., 1999 ; Ezzamel et al., 2007 ; Laughlin et al., 1994)

³⁵ Sans que la liste soit exhaustive, on peut citer la mise en place de technologies de gestion comme les « budgets base zéro », de management par objectifs, de gestion de carrières, l'introduction de Rapports Annuels, de nouvelles méthodes de tarification dans les hôpitaux comme le « paiement prospectif » aux Etats-Unis, mais également l'introduction de nouvelles formes organisationnelles suite aux privatisations, comme les Partenariats Public et Privé (PPP).

Compte-tenu de l'importance des problématiques contemporaines des coûts des systèmes de santé dans la plupart des pays occidentaux, plusieurs chercheurs ont centré leurs travaux sur les transformations des systèmes de santé et des établissements hospitaliers, en Grande-Bretagne et dans l'ancien Commonwealth (Bourn et Ezzamel, 1986; Broadbent et Guthrie, 1992 ; Broadbent et al., 2001; Carlin, 2004 ; Hood, 1995; Llewellyn et Northcott, 2005), aux Etats-Unis (Arnold et Oakes, 1995 ; Chua et Degeling, 1993; Preston et al., 1992), ainsi que dans certains pays scandinaves (Blomgren, 2003 ; Kurunmäki, 1999, 2000, 2004 ; Pettersen, 2004) ou européens comme l'Allemagne, l'Italie (Jacobs et al., 2004 ; Jacobs, 2005), ou en France (Flachère, 2015 ; Georgescu et Naro 2012 ; Nobre, 2001 ; Saulpic, 2016).

Nous détaillons ci-dessous cette littérature en la réorganisant à travers quatre axes : ces quatre axes nous permettent de détailler quels ont été le rôle et l'influence de nouveaux dispositifs de contrôle dans les transformations du secteur public

1.4.2 Rôles et influence des dispositifs de contrôle dans le NMP

Dans la **Section (1.4.2.1)**, nous analysons la littérature décrivant comment l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle a facilité la diffusion dans l'ensemble du secteur public d'une rationalité économique. Nous mettons en évidence en **Section (1.4.2.2)** comment la mise en place de ces dispositifs contribue à faire émerger de nouveaux systèmes d'*accountability* qui viennent compléter ou se substituer aux systèmes antérieurs.

La Section (1.4.2.3) porte sur l'analyse de la manière dont ces dispositifs ont également participé à transformer le modèle de performance de l'organisation publique. Nous analysons ensuite en **Section (1.4.2.4)** comment les valeurs historiques de certains professionnels ont été redéfinies par la mise en place de ces nouveaux dispositifs.

1.4.2.1 La diffusion d'une rationalité économique dans le secteur public

Dans cette section, nous mobilisons la littérature qui étudie comment la création, l'introduction et l'exploitation de nouveaux dispositifs de contrôle ont contribué à la diffusion d'une nouvelle rationalité économique dans le secteur public, et marginalisé certaines « rationalités historiques » du secteur public **(a)**. L'émergence d'une rationalité financière et budgétaire est facilitée par des dispositifs qui permettent la comparaison des performances entre ces organisations publiques « réformées » **(b)**.

a) Marginaliser les rationalités historiques au profit d'une nouvelle rationalité économique et financière

Plusieurs recherches mettent en lumière comment la création de nouveaux dispositifs de contrôle sert à la diffusion des valeurs sous-jacentes au Nouveau Management Public (NPM) au détriment des rationalités historiques du management public.

Pour mieux clarifier les valeurs portées par le NPM, Hood (1991) montre que trois groupes de valeurs caractérisent « l'Ancien Management Public »³⁶. Ces « rationalités historiques » de « l'Ancien Management Public » sont constituées par une dimension de « frugalité » – ou de « parcimonie » – de « droiture » et enfin de « résilience »³⁷. Le Tableau 3 ci-dessous explicite l'indicateur permettant d'évaluer la « performance » de chacune de ces dimensions, détaille également « l'unité » de mesure de chacune de ces dimensions et propose finalement le modèle de « performance » sous-jacent à chaque dimension.

Tableau 3 : Les trois groupes de valeurs fondamentales du management public

Indicateur de succès	Frugalité / Parcimonie	Droiture	Résilience
Indicateur d'échec	Gaspillage	Corruption / Dépendance	Disruption
« Unité » de mesure des indicateurs	Temps et argent	Confiance et légitimité	Sécurité et survie
Modèle de « performance »	Economique ou Instrumentale	Morale	Organisationnelle

Source : Adapté de Hood (1991 : 11).

Hood (1991) associe un « indicateur de succès » ou « d'échec » à chacune des trois dimensions décrites *supra*: l'intérêt de cette matrice est de montrer comment décrire analytiquement le problème de la « performance » d'une administration.

Concrètement, la notion de « frugalité » ou de « parcimonie » correspond à un modèle de « performance économique et instrumentale ». L'organisation publique est considérée comme une entité transformatrice de ressources (*inputs* tels que des personnels, des constructions, du matériel ou des budgets) pour réaliser sa mission. Son efficacité est mesurée à travers des résultats (*outputs*), et son efficience peut éventuellement être appréhendée à travers le niveau de ressources nécessaires pour atteindre un niveau spécifique de production. La notion de « droiture » reflète un modèle de « performance morale » : l'organisation publique est perçue comme servant toutes les communautés et doit être indépendante de

³⁶ Qualifié également de « *progressive public administration* » chez Gendron et al., (2001 : 281).

³⁷ Respectivement: « *frugality* », « *rectitude* », « *resilience* », (p.11). – Notre traduction. Ces valeurs sont similaires à celles de Broadbent et Guthrie (1992) de « *compliance* », « *probity* » et « *control* » (p.3).

groupes d'intérêt particuliers. Enfin, la « résilience » correspond à un modèle de « performance organisationnelle » et se traduit par la capacité à maintenir les missions au profit de la collectivité, en dépit de chocs externes ou internes. Pour Hood (1991), la rationalité portée par le NMP correspond à une hypertrophie de la valeur de frugalité (donc la perspective économique et instrumentale) et l'affaiblissement, voire l'oubli, des deux autres valeurs (p.15).

Dans cette perspective, plusieurs recherches ont mis en lumière le rôle des dispositifs de contrôle dans la diffusion de cette rationalité instrumentale ou économique.

Chua et Degeling (1993) documentent les effets de l'introduction d'un nouveau système de tarification dans les hôpitaux américains suite à la réforme de *Medicare*³⁸. Au lieu d'être remboursés des frais engagés sur la base d'un *per diem* « raisonnable »³⁹, les hôpitaux sont désormais remboursés sur la base d'un système dit de « paiement prospectif ». Ce système⁴⁰ valorise chaque pathologie à un prix de revient standard fixe qui sert de « prix pivot » pour rembourser les hôpitaux : en conséquence, si, pour une pathologie donnée, les coûts de l'hôpital sont inférieurs au prix pivot de remboursement, l'hôpital peut conserver le surplus, mais, si ses coûts dépassent celui du prix pivot de remboursement, il est en déficit sur cette pathologie.

Pour Chua et Degeling (1993), l'introduction de la technique du paiement prospectif a permis de redéfinir le « problème » du coût global des soins de santé dans les termes suivants :

« Le gouvernement fédéral avait pris l'habitude d'appréhender les soins de santé comme un problème social. Aujourd'hui, il le considère presque exclusivement comme un problème de déficit budgétaire. Les problèmes sociaux peuvent être mis de côté; les problèmes de déficit budgétaire nécessitent une solution plus immédiate » (Chua et Degeling, 1993: 300)⁴¹.

Pour reprendre les termes de Miller (1991), cet extrait illustre que la nouvelle orientation de *Medicare* est programmatique et d'abord orientée sur la maîtrise des dépenses de santé : ce « problème » n'est désormais plus défini comme un « problème » social, c'est à dire l'engagement d'assurer un accès aux soins équitable, mais un « problème » financier

³⁸ *Medicare* est le système de remboursement des frais d'hôpitaux par le gouvernement fédéral pour les personnes défavorisées ou âgées de plus de 65 ans. Ce passage fait référence à la réforme initiée sous la présidence Reagan.

³⁹ « Reasonable costs expended [by the hospitals] in providing services » (p.293)

⁴⁰ Il s'agit du système *Diagnosis Related Groups* (DRG) : il inclut 470 pathologies classifiées et hiérarchisées en fonction de leur coût de revient : cette nomenclature conduit à refléter la « mesure » de la gravité et/ou de la complexité de la pathologie.

⁴¹ "The federal government used to view health care as a social problem. Today, it views it almost solely as a budget-deficit problem. Social problems can be left to fester; budget-deficit problems require more immediate solution" – Notre traduction.

d'efficacité économique, c'est à dire celui d'équilibrer le budget de l'état, *via* l'équilibre des budgets des hôpitaux.

Oakes et al., (1998) étudient l'introduction, dans le cadre d'une réforme inspirée du NMP, d'un système de planification budgétaire dans plusieurs musées canadiens. Les chercheurs montrent que cette réforme substitue à la rationalité « culturelle » traditionnelle, c'est à dire centrée sur une production d'expositions élitistes et confidentielles, une nouvelle rationalité économique orientée vers la production de masse. Oakes et al., (1998) mettent en évidence que les conservateurs des musées « culturels » sont obligés de privilégier une nouvelle approche commerciale et financière au détriment de leurs projets « traditionnels » tournés vers la recherche, la restauration ou la collection d'objets historiques. Pour les chercheurs, le passage d'une rationalité « culturelle » à une rationalité « économique » est facilité par l'usage pédagogique qui est fait de cette nouvelle planification budgétaire sur trois ans. Les conservateurs sont incités à prendre en compte des « indicateurs de mesure des résultats » (p.274), préciser la « contribution économique de chaque site » (p.274), pour « développer le tourisme national et international » (p.274). Au fur et à mesure de leur investissement dans ce nouveau dispositif, les responsables des musées s'approprient progressivement le « nouveau langage officiel » (p.276), tels que « objectifs », « cibles », « stratégies », « plans d'action », « parts de marché » ou « concurrents ».

Broadbent et al., (1999) étudient de leur côté la réforme du système scolaire intervenue dans la fin des années 1980 en Nouvelle-Zélande : les chercheurs montrent que le secteur éducatif – accusé de défavoriser des ethnies minoritaires – est redéfini radicalement, passant d'une culture de secteur public à un fonctionnement proche de celui du privé dans lequel les directeurs d'école doivent fixer des objectifs vis-à-vis des communautés locales, évaluer la performance des enseignants, et établir des comptes financiers annuels audités par l'Auditeur Général néo-zélandais.

Chwastiak (2001) analyse l'introduction aux Etats-Unis d'un système de Planification, de Programmation et Budgétisation (PPB) par le Secrétaire d'Etat à la Défense, R.S. McNamara⁴². La chercheuse met en lumière comment McNamara réussit à remplacer l'ancien système budgétaire par le nouveau PPB : alors que l'ancien système sépare le processus de planning militaire (dont la production – *outputs* – correspond aux missions ou aux systèmes d'armement) du processus budgétaire (dont les ressources – *inputs* – correspondent aux personnels ou aux constructions), le PPB « recouple » les ressources militaires et la

⁴² Secrétaire D'Etat à la Défense des Etats-Unis entre 1961 et 1968.

production militaire en termes d'optimisation des coûts et du degré de réalisation de la mission. L'expertise purement militaire, décrite par McNamara comme « manquant de rigueur et de précision » (p.508) se trouve affaiblie et décrédibilisée par l'introduction du PPB et remplacée par une forme de rationalité quantitative et centralisée dans les services de McNamara. Pour Chwastiak (2001), ce déplacement de rationalité orchestré par McNamara s'est traduit par la « [normalisation] de la guerre nucléaire en transformant la course aux armements en une routine et un simple problème d'allocations de ressources » (p.513)⁴³.

En synthèse, ces différents travaux montrent que l'utilisation de nouveaux dispositifs de contrôle inhérents au Nouveau Management Public ont facilité la connexion entre un programme politique tourné vers l'efficience avec des domaines aussi divers que la défense, l'éducation ou la santé.

Dans la partie suivante, nous montrons que l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle ne contribue pas seulement à reconfigurer l'énoncé ou la présentation d'un « problème » comme celui de la santé ou de l'éducation : ces nouveaux dispositifs participent à créer de nouvelles visibilité organisationnelles.

b) Faire apparaître de nouvelles visibilité au niveau du secteur

Le déploiement de nouvelles pratiques calculatoires dans le secteur public renforce la capacité de comparaison entre les organisations qui le composent et rend plus visible la « performance » de ces organisations.

Broadbent et al., (1999) suggèrent que, dans les années 1990, le système scolaire secondaire anglais est présenté de manière générale comme étant en échec, principalement parce qu'il ne prépare pas suffisamment les élèves aux besoins du monde de l'entreprise. Plusieurs réformes sont introduites en Grande-Bretagne : ces réformes consistent principalement à conditionner l'octroi de financements en fonction du nombre d'élèves de l'établissement. L'introduction d'indicateurs mesurant les performances d'un échantillon d'élèves vis-à-vis de standards nationaux conduit à la création et la diffusion de tableaux de classement des écoles : pour renforcer la légitimité de ces classements, un système de vérification externe est mis en place et les inspecteurs du Bureau des Standards de

⁴³ “Normalizing nuclear war by converting the arms race into a routine and mundane resource allocation problem”. – Notre traduction.

l'Education⁴⁴ sont responsables d'auditer la qualité de l'enseignement des établissements et vont même jusqu'à établir une liste des enseignants par profil de performance. La transformation du modèle éducatif néo-zélandais est assez similaire : les réformes des années 1990 introduisent un système d'accréditations national des établissements secondaires, dont le renouvellement est conditionné par les résultats d'audits menés par le gouvernement. Pour Broadbent et al., (1999), en rendant visibles la performance des établissements scolaires, ces nouveaux dispositifs de contrôle externe – les tableaux de classement – stimulent la concurrence entre écoles, chacune d'entre elles cherchant à recruter les meilleurs professeurs, pour attirer le nombre maximal d'élèves et bénéficier ainsi de financements importants.

Dans le secteur hospitalier, Bourn et Ezzamel (1986), Broadbent et Guthrie, (1992) ; Broadbent et al., (2001), puis Llewellyn et Northcott (2005) montrent que la mise en place dans les hôpitaux anglais d'un nouveau calcul du coût moyen par jour/patient et la diffusion de ces coûts par hôpital dans un classement (qualifiées de « league tables ») a permis la comparaison des hôpitaux entre eux et l'accroissement de la concurrence pour présenter de meilleurs chiffres. Pour Llewellyn et Northcott (2005) comme pour Broadbent et Laughlin (2005) la « modernisation » des hôpitaux anglais a été accélérée par l'introduction de ces tableaux de classement.

De leur côté, Chua et Degeling (1993), en analysant les effets de la réforme de *Medicare* aux Etats-Unis, montrent eux aussi que le contrôle des coûts inhérent à cette réforme participe à renforcer la concurrence au niveau du secteur : les deux chercheurs soulignent que des stratégies *marketing* agressives sont menées par certains hôpitaux pour se différencier des autres établissements de santé, et qu'une segmentation apparaît dans le secteur. Alors que les petits hôpitaux et les hôpitaux ruraux ferment, des groupes « multi-hôpitaux » apparaissent pour prendre en charge à la fois la pré-hospitalisation, l'hospitalisation elle-même et les soins liés à la réadaptation. Ces « chaînes » sont décrites comme de :

Vraies sociétés commerciales, possédant une gestion centralisée, [la capacité à] générer du capital et présentant d'autres caractéristiques clés [de grandes entreprises commerciales]⁴⁵.

L'extrait ci-dessus suggère que, dès lors que le patient est pris en charge au cours de ses différentes étapes de traitement par une même entité, certaines ressources peuvent être mutualisées – comme la gestion de son dossier administratif et/ou médical – et permettent

⁴⁴ Il s'agit de l' "Office for Standards in Education", (p.345). – Notre traduction.

⁴⁵ "True business corporations with centralized management, capital formation, and other key features" (Goldsmith, 1985 cité dans Chua et Degeling, 1993: 301).

d'abaisser les coûts de revient. Chua et Degeling (1993) analysent la création de ces « chaînes » comme un phénomène de segmentation des hôpitaux américains, c'est à dire une polarisation entre, d'un côté, des « chaînes d'hôpitaux » très performantes en termes de coûts et de l'autre, au contraire, de petits hôpitaux très peu performants.

Par rapport à l'accroissement de cette visibilité, seuls les résultats de Carlin (2004) contrastent radicalement avec les recherches précédentes. Carlin (2004) analyse la réforme menée par l'Etat du Victoria (Canada) pour maîtriser ses budgets et renforcer la responsabilité de ses fonctionnaires. Cette réforme aboutit dans les années 2000 à mettre en place de nouveaux indicateurs de performance : Carlin (2004) montre que près du tiers des indicateurs mis en place pour évaluer la performance de l'éducation sont modifiés entre 1999 et 2002, interdisant toute comparabilité d'une année sur l'autre et rendant la performance du secteur éducatif encore plus opaque.

En synthèse – et à l'exclusion de Carlin (2004) – les travaux ci-dessus convergent vers l'idée que les nouveaux dispositifs de contrôle rendent en général la « performance » économique des organisations publiques plus visible, ce qui contribue à transformer la structure du secteur public et généralement à renforcer la concurrence entre organisations (Hood, 1991).

Ces nouvelles visibilités permettent également d'établir de nouveaux systèmes d'*accountability* qui complètent ou se substituent aux systèmes antérieurs.

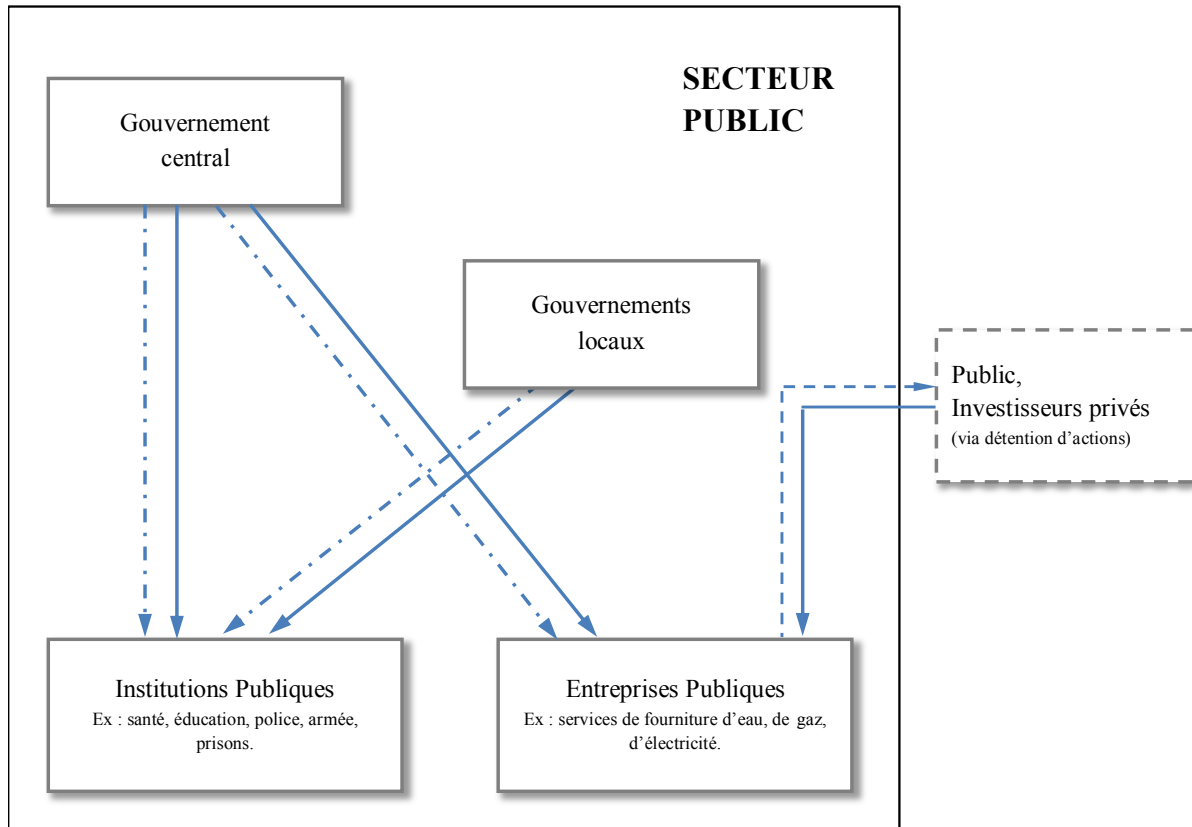
1.4.2.2 L'émergence de nouveaux systèmes d'*accountability*

La majorité des recherches portant sur le Nouveau Management Public met en évidence que les régimes de justification et de responsabilisation des organisations publiques ont été modifiés. Pour Broadbent et Guthrie, (2008), ce phénomène se manifeste par la transformation du « secteur public » en un « secteur des services publics » et l'émergence de nouvelles formes d'*accountability*.

Broadbent et Guthrie, (1992 ; 2008) montrent que le « secteur public » britannique s'est progressivement transformé en un « secteur des services publics ». Au-delà du glissement sémantique, les Schémas 2 et 3 illustrent quels sont les changements qui se sont opérés.

A près de 20 ans d'intervalle, les chercheurs comparent quelles sont les organisations et les institutions qui opèrent, structurent et régulent le secteur public britannique

Schéma 2 : Organisation du secteur public et des formes d'*accountability* dans les années 1990 en Grande-Bretagne



Source : adapté de Broadbent et Guthrie (1992), p.18

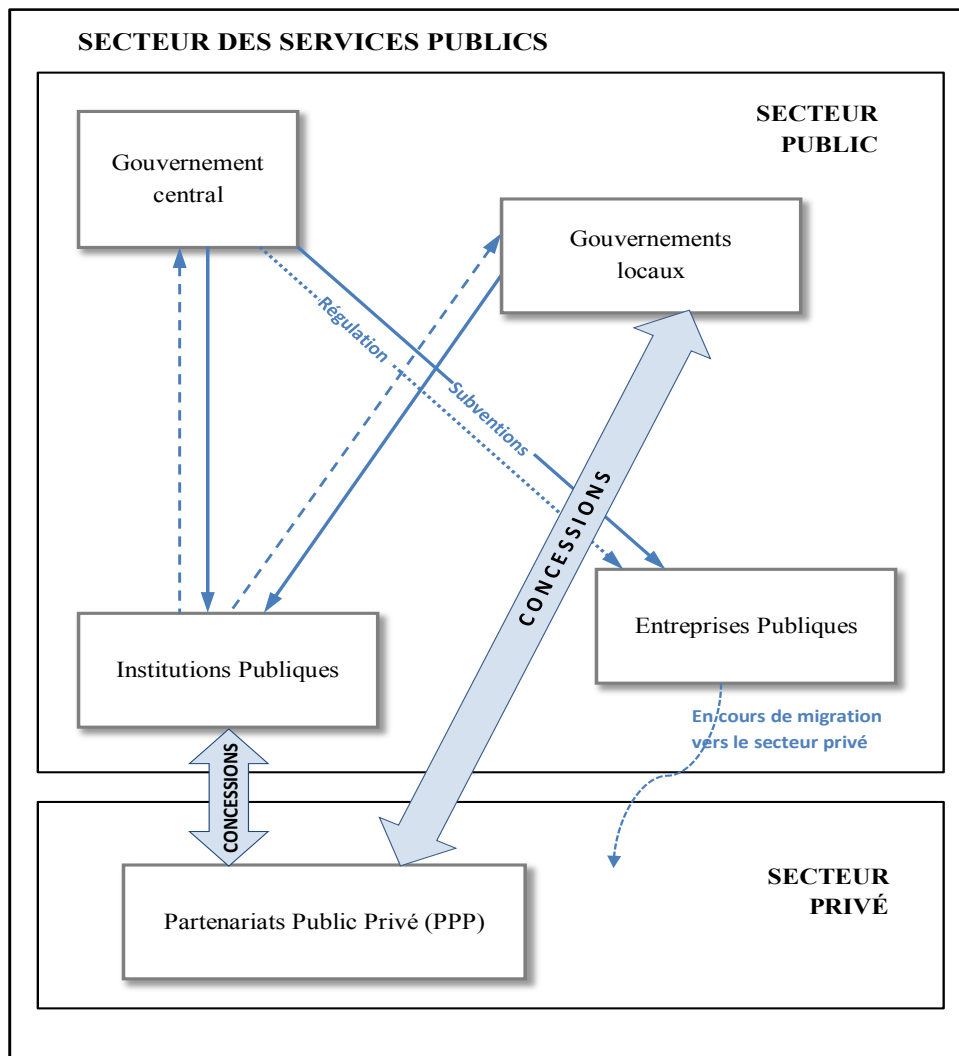
- > Financements (propriété et contrôle)
- ...-> Gouvernance
- -> Liens d'*accountability*

Dans les années 1990, (Schéma 2), Broadbent et Guthrie, (1992) décrivent le secteur public composé des acteurs suivants : le gouvernement central, les gouvernements locaux, les institutions publiques (*i.e.* les services régaliens du gouvernement central comme la santé, l'éducation, la police, l'armée ou les prisons), et enfin, les entreprises publiques (*i.e.* comme celles fournissant l'eau, le gaz, l'électricité) dont certaines ont été partiellement privatisées.

Pour les chercheurs, la gouvernance du secteur public de l'époque est caractérisée par la symétrie entre le financement de l'institution et sa gouvernance. Dans ce schéma, Broadbent et Guthrie, (1992) suggèrent que de nouveaux liens d'*accountability* plus formels et financiers émergent entre les actionnaires et les entreprises publiques après leur privatisation.

Le Schéma (3) illustre la vision de Broadbent et Guthrie, (2008) près de 20 ans après leur première description : les chercheurs montrent que les modalités de financement, de gouvernance et d'*accountability* du secteur ont été profondément modifiées et que trois transformations caractérisent le nouveau « secteur des services publics ».

Schéma 3 : Organisation du secteur des services publics et des systèmes d'*accountability* dans les années 2000 en Grande-Bretagne



Source : adapté de Broadbent et Guthrie (2008), p.135

- > Financements
- - -> Liens d'*accountability*
-> Régulation (affaiblissement de la gouvernance)
- ↔ Contractualisation

Premièrement, Broadbent et Guthrie (2008) montrent que dans une recherche constante d'efficacité, les gouvernements centraux et locaux ont « délégué » à des sociétés privées, principalement sous la forme de concessions, la gestion de certaines infrastructures (hôpitaux,

écoles). Dans ce système de concessions, les organisations publiques payent désormais un loyer à leur nouveau propriétaire, ce qui accroît la « conscience » de leur dépendance économique vis-à-vis d'une organisation privée.

Deuxièmement, dans le cadre de la poursuite de la privatisation des entreprises publiques, les chercheurs montrent que le contrôle antérieur du gouvernement sur ces entreprises – fondé sur la détention de leur capital – s'est affaibli, se concrétisant par une régulation moins contraignante. C'est ce que montrent par exemple les recherches de Vass (1993) sur le secteur de l'eau ou celles de Mueller et Carter (2007) sur la fourniture d'électricité: des offices centraux régulateurs sont créés dans chaque secteur concerné et leur rôle est de s'assurer, à travers des revues de performance et des audits, que les partenaires privés « n'abusent » pas de leur pouvoir au niveau de la fixation des prix. Malgré la présence de ces régulateurs, plusieurs chercheurs décrivent que la forme d'*accountability* des entreprises publiques « bascule » vers celui des actionnaires privés, *i.e.* une forme dominée par la performance financière. L'analyse est similaire chez Arnold et Cooper (1999) dans le cas de la privatisation du port de Medway ou chez Skaerbaek et Melander (2004) après la privatisation d'une compagnie maritime danoise⁴⁶. Gendron et al., (2001) documentent même un cas dans lequel un régulateur supposé indépendant – l'Auditeur Général d'Alberta – contribue à promouvoir une forme d'*accountability* « orientée sur la performance » comme devenant la manière privilégiée que l'Auditeur Général a de rendre des comptes.

Enfin et troisièmement, Broadbent et Guthrie, (2008) insistent sur le renforcement de l'*accountability* instrumentale ou économique (Hood, 1991), ou l'établissement d'un « *régime de mesure de la performance* » (Broadbent et al., 1999) entre les institutions publiques comme les écoles et les hôpitaux et les gouvernements centraux ou locaux.

Contrairement aux recherches portant sur la relative inefficacité des régulateurs dans les secteurs de l'eau ou de l'électricité, les travaux de Llewellyn et Northcott (2005) montrent que le rôle des régulateurs du secteur hospitalier ou éducatif est très important. Le rôle de ces derniers est celui de fixer des standards et des normes, à la fois pour réguler le secteur éducatif et hospitalier comme le feraient des conditions de marché, mais il est aussi celui de servir de courroie de transmission du pouvoir politique. Pour Llewellyn et Northcott (2005) :

Les standards sont [...] utiles aux décideurs politiques en matière de santé, car ils permettent de remettre en question l'autonomie des cliniciens par rapport à leurs jugements sur les pratiques médicales. Les politiciens et les gestionnaires sans expertise clinique spécialisée peuvent ainsi définir des « normes » pour les soins cliniques [...] De plus, exercer une gouvernance par le biais

⁴⁶ Skaerbaek et Melander, (2004) montrent que la compagnie se financiarise suite à la privatisation.

d'un système de « *benchmarking* » permet d'imposer des sanctions si la « norme » n'est pas respectée [...]⁴⁷.

Pour les deux chercheurs, l'établissement de normes – comme les coûts par pathologies ou le coût par élève – permet d'abord de faciliter l'acceptation des décisions politiques par les secteurs concernés et de rendre opérationnelles ces décisions au niveau des hôpitaux et des écoles. Cette connexion entre les aspirations politiques (faire des économies) et les activités des médecins et des enseignants participe également à les discipliner (Miller et Rose, 1990).

En synthèse, Broadbent et Guthrie (2008) illustrent le contexte dans lequel peut émerger un nouveau système d'*accountability* : il peut s'agir de l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur et dont le système d'*accountability* comptable et financier supplante totalement (des privatisations) ou partiellement (des concessions) le système antérieur d'*accountability*, ou bien, comme dans le cas des écoles ou des hôpitaux, il peut s'agir d'une reconfiguration « programmatique » (Miller, 1991) de l'*accountability* des organisations existantes vers de nouvelles exigences économiques: dans les deux cas, ce nouvel alignement est réalisé à travers les dispositifs de contrôle.

Par exemple, Oakes et al., (1998), dans leur article sur le déploiement d'un système de planification budgétaire dans des musées canadiens, mettent clairement en lumière plusieurs mécanismes qui contribuent à l'alignement de systèmes d'*accountability a priori* incompatibles.

Avant l'introduction de cette planification budgétaire, Oakes et al., (1998) montrent que le champ des musées d'Alberta est un champ caractérisé par la domination d'un fort capital symbolique et culturel, possédé par les conservateurs, les chercheurs, les historiens, les archivistes et archéologues qui décident entre eux des expositions présentées dans leurs sites. Oakes et al., (1998) décrivent que le régime dominant d'*accountability* repose sur l'interprétation de ces professionnels et de leurs pairs sur des critères propres aux standards respectifs de leurs professions. Ainsi, pour les chercheurs, « le travail [i.e. le contenu de l'exposition] est jugé sur la base de critères esthétiques d'exactitude historique et/ou représentationnelle, [ou sur] la capacité de [la collection à] décrire et préserver la vérité des connaissances [...] »⁴⁸. Cet extrait indique que les choix des expositions sont réalisés d'abord au nom de la préservation de « l'authenticité » historique et culturelle de la province.

⁴⁷ "Standards are [...] useful to policy makers in health as they permit challenge to the autonomy of clinicians over judgements about medical work. Politicians and managers without specialized clinical expertise can set "standards" for clinical care [...]. Moreover, governance exercises through benchmarking, can impose sanctions if the "standard" is not met [...]." (p.558), – Notre traduction.

⁴⁸ "Work is judged on the basis of the aesthetic criteria of historical and or representational accuracy: the ability

Oakes et al., (1998) montrent que la nouvelle planification budgétaire introduit des indicateurs de performance pour mesurer le chiffre d'affaires généré par le musée ou le nombre d'entrées pour chaque exposition. Dans cette perspective, comme l'analysent les chercheurs, le système dominant d'*accountability* n'est plus tourné vers les pairs professionnels, mais au contraire vers « la justification de la performance [du musée qui] se définit à travers la fidélité de la représentation entre le « *business plan* » et les résultats attendus »⁴⁹.

En synthèse, nous avons analysé dans cette section comment la littérature décrit les transformations des systèmes d'*accountability* du secteur public dans le cadre du NMP.

Cette littérature montre que l'apparition de nouveaux acteurs et régulateurs dans le « secteur public » participe à sa redéfinition en « secteur des services publics » (Broadbent et Guthrie, 2008 : 132). Cette transformation se manifeste d'abord par le renforcement d'un système d'*accountability* comptable et financier au profit des financeurs privés, et par le renforcement d'une rationalité économique entre les institutions publiques (écoles, hôpitaux) et leurs autorités de tutelle.

Dans les deux cas, les dispositifs de contrôle jouent un rôle pivot dans ces transformations: d'abord, les dispositifs de contrôle externes à l'organisation – comme les tableaux de classement chez Laughlin et al., (1994) ou Broadbent et al., (1999), comme les standards chez Chua et Degeling, (1993) ou Llewellyn et Northcott, (2005) – signalent le manque d'alignement entre le système d'*accountability* de l'organisation et celui dominant du secteur. Ensuite, les dispositifs de contrôle internes à l'organisation – comme par exemple la planification budgétaire chez Oakes et al., (1998), le « *specialty costing* » chez Llewellyn et Northcott, (2005) ou la nouvelle méthode de calcul des coûts chez Mueller et Carter (2007) – permettent de « coupler » les priorités du système d'*accountability* dominant avec les objectifs de l'organisation.

Dans la section suivante, nous montrons que l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle a contribué à « façonner » et modifier le modèle de performance des organisations

to portray and preserve truthful knowledge in an exhibit, a paper [or] a collection, [...]", (p.267) – Notre traduction.

⁴⁹ "Accountability becomes defined as the representational faithfulness to the business plan and specified outcomes", (p.279). – Notre traduction.

publiques dans lesquelles ils ont été déployés, notamment en en modifiant les pratiques et les schémas organisationnels.

1.4.2.3 La transformation du modèle de performance de l'organisation publique

L'objectif de cette section est de mettre en évidence que l'utilisation de nouveaux dispositifs de contrôle a participé à redéfinir l'organisation publique comme entité productive et efficiente (a) ainsi qu'à accroître la stratification des personnels du service public (b).

a) Redéfinir l'organisation publique comme une entité productive et efficiente

Dans le cadre du NMP, l'apparition de nouveaux dispositifs de contrôle redéfinit le modèle économique de l'organisation publique, notamment en imposant une nouvelle relation de cause à effets entre les ressources (*inputs*) des établissements publics et leur production (*outputs*).

Mueller et Carter (2007) montrent que la redéfinition du modèle économique peut passer d'abord par la perception que l'organisation se fait d'elle-même et la manière dont elle se décrit à l'extérieur. Mueller et Carter (2007) décrivent comment l'introduction d'indicateurs de performance financière et de satisfaction client amènent *CoastElectric* – un fournisseur d'électricité nouvellement privatisé – à adapter l'énoncé de sa mission de fournisseur d'électricité comme étant celui d'être la « meilleure compagnie régionale d'électricité en termes de performance financière et de satisfaction de la clientèle »⁵⁰.

Pour Chua et Degeling (1993), au-delà d'un changement explicite de mission, la modification principale du modèle économique porte sur la transformation des notions de ressources (*inputs*) et de production (*outputs*) de l'organisation. Avant la réforme de *Medicare*, la production – ou l'*output* – d'un hôpital en tant que fournisseur de soins pouvait se mesurer par des indicateurs tels que « le nombre de jours-lits occupés, le nombre de repas servis ou les livres de linge traités » (Chua et Degeling, 1993 : 301) ; après la réforme, le nouveau modèle économique de l'hôpital repose, comme dans le secteur privé, sur la mesure de la transformation de ses ressources – ses *inputs* – en nombre de produits, dans ce cas, un nombre de pathologies. Les chercheurs montrent que l'hôpital se transforme en une organisation qui gère un « portefeuille de produits/pathologies », dans le cas des hôpitaux américains, un portefeuille de 470 pathologies. En outre, la pérennité de l'hôpital dépend de sa capacité à «

⁵⁰ “Best Regional Electricity Company in terms of delivering extraordinary financial performance and customer satisfaction”, (p. 188). – Notre traduction.

vendre » ses « produits/pathologies » au meilleur prix de revient à *Medicare*, qui en est d'ailleurs l'acheteur exclusif, et ce, à un prix unique, fixe et standard. Du côté des ressources de l'hôpital, la force de travail devient une ressource dans la composition du prix de revient des produits/pathologies, comme l'expliquent Chua et Degeling (1993):

Les travailleur(se)s, qu'ils/elles soient infirmiers(ères), ambulanciers(ères), ou radiologues, sont désormais considérées comme une ressource dans la production des DRG. Ces ressources peuvent facilement être remplacées en dépensant plus d'argent pour acheter des ressources non régulées comme des scanners ou des systèmes comptables informatisés⁵¹.

Comme le précise l'extrait ci-dessus, la priorité des dirigeants de l'hôpital est désormais de diminuer le coût de revient unitaire des pathologies traitées dans l'établissement : ces derniers peuvent être conduits à arbitrer sur le choix des ressources qu'ils utilisent, comme remplacer une partie du personnel de santé par l'achat d'un scanner pour pouvoir réduire le nombre d'opérations ou de « gestes » médicaux associés à une pathologie.

À travers le paiement prospectif, l'administrateur d'un hôpital, à l'instar d'un responsable de centre de profit du secteur privé, a désormais la capacité de raisonner sur la « rentabilité » de chacun de ses « produits/pathologies », d'en mesurer le surplus ou le déficit, d'ajuster son « portefeuille » afin de minimiser les pertes et maximiser les profits, ou d'affiner le coût de revient de chacun de ses « produits/pathologies ».

Ce phénomène, qualifié de « colonisation comptable »⁵² (Power et Laughlin, 1992) se matérialise par l'irruption de concepts et de technologies gestionnaires et comptables dans des secteurs qui en étaient traditionnellement préservés. Pour Broadbent et al., (1999), le développement de ce nouveau « régime de mesure de la performance »⁵³ dans les administrations publiques reflète l'introduction de pratiques de contrôle de gestion reposant sur un modèle cybernétique, tel que décrit par Burchell et al., (1980) sous le terme de « répondeur automatique »⁵⁴ ou de « routine » par Hofstede, (1981): or, les chercheurs soulignent que les hypothèses sous-jacentes de ce modèle – objectifs clairement identifiés, connaissance très élevée du processus de transformation des ressources et capacité élevée à mesurer les résultats (Ouchi, 1977) – correspondent peu au contexte de travail des hôpitaux ou à des écoles. Au contraire, Llewellyn et Northcott (2005) montrent que les activités d'un hôpital se déroulent dans un contexte qui contraste avec les hypothèses de base de ce modèle routinier, les chercheurs évoquent un environnement :

⁵¹ "People, whether they be nurses, transport workers or radiologists, become just another resource in the production of DRGs. They can be easily substituted by spending more money on buying unregulated inputs such as CAT scans or computerized accounting systems", (p.298). – Notre traduction.

⁵² Ou « *accountingization* ».

⁵³ "Regime of performance measurement", (p.357). – Notre traduction.

⁵⁴ "Answer machine"; (p.11)

Complexe parce que l'administration des soins repose sur un large éventail de compétences; *hétérogène* parce que [l'hôpital] fournit une variété de services médicaux très spécialisés; *incertain* parce que les relations entre les ressources, la production [de l'hôpital] et les résultats finaux sont indéterminés; *ambigu* parce que les objectifs organisationnels sont mal définis⁵⁵.

L'extrait ci-dessus suggère que la multiplication d'indicateurs de performance quantifiés pour accroître la transparence et la prévisibilité d'une organisation publique comme un hôpital reflète finalement une instrumentation inadaptée au contexte du secteur public.

En synthèse, et pour reprendre les termes de Miller et Power, (2013), ces dispositifs de contrôle accélèrent « l'économisation » des organisations publiques en agissant comme « [des] processus [...] à travers lesquels les individus, les activités et les organisations sont façonnés comme des acteurs et des entités économiques [...] »⁵⁶.

L'introduction de dispositifs de contrôle financiers et comptables se manifeste également par la transformation de la structure du travail du service public, comme nous le montrons ci-dessous.

b) Stratifier l'organisation du travail des organisations publiques

Dans certains cas, l'introduction de nouveaux systèmes de contrôle dans des organisations publiques participe également à restructurer les modalités du travail.

Chua et Degeling (1993) analysent que les hôpitaux américains ont adapté la structure de leur main-d'œuvre dans le cadre de la réforme de *Medicare*. Premièrement, le nombre de personnels soignant – infirmières notamment – a été réduit : pour compenser cette baisse en volume, les hôpitaux ont eu tendance à recruter des infirmières hautement qualifiées, tout en jouant sur les heures supplémentaires et en ayant recours à de la main-d'œuvre à temps partiel, contractuelle ou à de l'intérim. Sur la même période, les deux auteurs montrent que le nombre d'employé(e)s de laboratoire, de radiologistes et de diététicien(e)s a également diminué, signalant qu'il n'y a pas eu de transfert entre les différentes strates des professionnel(le)s de santé.

Par contre, Chua et Degeling (1993) montrent que le nombre d'employé(e)s administratif(ve)s augmente : la mise en place du nouveau système de tarification entraîne le recrutement de comptables, de contrôleurs de gestion ou d'employé(e)s chargé(e)s de coder

⁵⁵ “*Complex because health care provision relies on a wide range of skills; heterogeneous because it supplies a variety of very different medical services through specialisms; uncertain because relationships between inputs, outputs and outcomes are indeterminate; ambiguous because organizational objectives are ill defined*”, (p. 566). – Notre traduction.

⁵⁶ “*By economizing, we mean the processes [...] through which individuals, activities, and organizations are constituted as economic actors and entities [...]*”, (p. 560) – Notre traduction.

les dossiers médicaux des patients ou de retracer les coûts hospitaliers en conformité avec la classification DRG. En outre, le besoin de catégoriser les différentes pathologies et de leur affecter des coûts médicaux spécifiques a amené les hôpitaux à s'informatiser, contribuant également à l'augmentation des personnels administratifs (comme des informaticiens) pour gérer et maintenir ces nouveaux systèmes.

En synthèse, la nature du travail réalisé dans les hôpitaux américains se trouve donc significativement restructurée dans deux de ces dimensions : d'abord, cette restructuration se manifeste par une « stratification » au sein des professionnel(le)s de la santé : cette stratification accentue le clivage entre, d'un côté, des professionnel(e)s hautement qualifié(e)s et, de l'autre, des personnels au statut plus précaire (contrats temporaires, intérim). Ensuite, la transformation du travail se traduit par la part croissante de personnels administratifs, c'est à dire non directement associés à des soins : cette managérialisation des équipes se matérialise par le poids croissant, au sein de l'hôpital, des personnels dédiés aux activités gestionnaires. Ce phénomène est confirmé par Lowe et Doolin (1999) qui montrent qu'en Nouvelle-Zélande, une réforme similaire à celle du DRG aux Etats-Unis amène les informaticiens (« codeurs ») à devenir les « gardiens du système » (p. 191). Le constat est identique chez Jones et Dewing (1997) : la transformation du secteur hospitalier britannique se traduit par le recrutement de gestionnaires dont le rôle est de déployer de nouveaux systèmes d'information et de faire l'interface entre les priorités d'économies du gouvernement et les priorités données aux soins par les médecins.

Mueller et Carter (2007) décrivent également ce processus de managérialisation chez *CoastElectric* : en fonction de leurs périmètres d'intervention, les responsables régionaux – historiquement tous qualifiés d'« ingénieurs en chef » – sont désormais progressivement transformés en « responsables d'équipe » ou « responsables de la distribution ». Cette substitution traduit symboliquement l'affaiblissement de l'expertise de l'ingénieur au profit de compétences plus managériales.

Dans le secteur culturel, Chatelain (1998) s'intéresse à la place des procédures budgétaires et au renforcement du rôle des « gestionnaires de musées » lors du mouvement de décentralisation initié par le Ministère de la Culture français depuis les années 1980. Chatelain (1998) met en évidence que même si de nombreux musées ne sont pas gérés rigoureusement (p.20), elle craint que cette décentralisation amène les autorités de tutelle à remplacer les générations des « anciens » conservateurs par de « nouveaux » gestionnaires, ce qui renforcerait la managérialisation des musées.

Dans toutes ces recherches, l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle favorise l'accroissement de la place et du rôle des *managers* aux côtés des experts traditionnels et des professionnels du secteur public: la caractéristique principale de ces *managers* est d'abord celle de maîtriser l'alimentation et le fonctionnement de ces nouveaux dispositifs. En outre, cette *managérialisation* des organisations publiques se traduit dans certains cas par une nouvelle stratification du travail dans l'organisation.

Néanmoins, on pourrait contester l'argument que l'apparition de cette nouvelle catégorie de *managers* entraîne nécessairement le renforcement de leur pouvoir sur celui des experts historiques du secteur : nous analysons dans la section suivante les processus au travers desquels l'identité professionnelle de ces experts historiques est re(dé)formée, pour mieux accepter le pouvoir de ces *managers*.

1.4.2.4 La (re)définition des normes et des valeurs professionnelles

De nombreuses recherches ont montré comment l'implantation de systèmes de contrôle financiers et comptables dans le secteur public entraîne une forme d'affaiblissement de l'expertise professionnelle au bénéfice du renforcement de compétences comptables ou gestionnaires **(a)**. Nous montrons ensuite que l'irruption de nouvelles pratiques calculatoires dans le secteur public crée de nouvelles subjectivités individuelles chez les travailleurs du secteur public **(b)**.

a) Affaiblir les valeurs professionnelles : la primauté des valeurs gestionnaires

Mueller et Carter (2007) analysent la privatisation de *CoastElectric*, entreprise publique d'électricité en Grande-Bretagne : de l'après-guerre jusqu'aux années 1990, les chercheurs montrent que la profession dominante est celle des ingénieurs, « experts » auxquels l'État confie la gestion de ces services et infrastructures très techniques. A partir de 1990, la privatisation de *CoastElectric* s'accompagne de l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle comme les revues de prix avec le régulateur du secteur, la mise en place d'un nouveau mode de calcul des coûts (méthode dite de *l'Activity Based Costing*) et l'introduction d'un système de gestion de la qualité. Mueller et Carter (2007) montrent comment la profession « historique » dominante des ingénieurs est supplantée par la montée en puissance des économistes et des contrôleurs de gestion.

Dans le secteur hospitalier en particulier, de nombreuses recherches s'intéressent aux modifications de la culture médicale dans laquelle le contrôle normatif, discrétionnaire, voire clinique, des médecins est très présent (Jones et Dewing, 1997 : 262) : l'enjeu de ces recherches est de documenter comment se déroule le passage d'une culture « traditionnelle » où les contrôles normatifs dominent⁵⁷ à une culture plus administrative, économique ou managériale (Broadbent et Guthrie, 1992 ; Broadbent et al., 2001).

Dans les hôpitaux notamment, de nombreux chercheurs considèrent que la « colonisation comptable » (Power et Laughlin, 1992) mentionnée plus haut a entraîné une redistribution des pouvoirs et des contrôles au sein des établissements de santé, redistribution favorable à ce que Kurunmäki, (1999) qualifie de « financiers de la santé »⁵⁸ et ce, au détriment des professionnels de la santé. Par exemple, dans son étude sur l'introduction du Tableau de Bord Prospectif dans les hôpitaux français, Nobre (2001) décrit certains dispositifs de contrôle comme autant « d'instrument[s] du pouvoir du gestionnaire [...] ce qui ne fait que confirmer l'hypothèse du contrôle externe [et par les résultats] » des médecins (p.130).

Cependant, en fonction des particularités nationales, les transformations de l'identité professionnelle des médecins ou des infirmières sont plus ou moins marquées.

Kurunmäki et al., (2003) contrastent l'introduction des dispositifs de contrôle dans des unités de soins intensifs en Finlande et en Grande-Bretagne : ils concluent qu'en Grande-Bretagne, les praticiens « mettent en quarantaine » les nouveaux savoirs gestionnaires pour préserver leur pouvoir discrétionnaire alors qu'en Finlande, les cliniciens « absorbent » ces nouveaux savoirs, ce qui donne lieu, selon Kurunmäki (2004) à une « hybridation » des médecins finlandais.

Les résultats de Pettersen (2003) sur l'application du NMP en Norvège et au Danemark confirment, comme ceux de Kurunmäki (2004), que les réformes ont participé à coupler le savoir-faire médical et les exigences gestionnaires, mais que l'hybridation n'est pas complète, puisque le mode de contrôle dominant reste largement celui du jugement professionnel des médecins et des infirmières. Comme chez Pettersen (2003), les résultats de Jacobs et al., (2004) et Jacobs (2005) auprès de médecins allemands, anglais et italiens contrastent également avec le constat d'hybridation : les chercheurs suggèrent l'existence d'un processus de « polarisation » différent de celui décrit par Kurunmäki (2004) : plutôt qu'une hybridation de la profession médicale hospitalière – telle que décrite par en Finlande – Jacobs (2005) montre

⁵⁷ Même si Llewellyn et Northcott (2005) décrivent la culture dominante du système de santé britannique avant les réformes comme « maçonnique et cachottière » (p.565), nous ne présentons pas cette culture comme exclusivement associée au seul contrôle professionnel, car les procédures bureaucratiques étaient nombreuses.

⁵⁸ «*Health care financiers*»; (p.122). – Notre traduction.

qu'en Italie et qu'en Allemagne, l'hybridation ne concerne qu'une partie des praticiens interrogés, et baptisés « clinico-managers ». Ensuite, en Grande-Bretagne, Jacobs (2005) précise que le phénomène de « mise en quarantaine » des contrôleurs de gestion décrit par Kurunmäki et al., (2003) se traduit plutôt par un phénomène de « polarisation ». Cette polarisation se traduit par le fait que les fonctions administratives et comptables, assurées par un *manager* spécialisé, sont placées sous la responsabilité du médecin, ce qui permet le maintien de sa légitimité traditionnelle des médecins, tout en restant au contact de l'information de gestion. Dans ce cas, Jacobs (2005) conclut que les médecins ont réussi à écarter « tactiquement » les dispositifs de contrôle, tout en acceptant de se justifier sur les coûts.

Blomgren (2003) étudie l'apparition d'une logique similaire à celle du Nouveau Management Public britannique dans le secteur hospitalier suédois : elle suggère que les infirmières en chef y trouvent un moyen de renforcer leur position contestée de « *leaders administratives* » (p.8) en devenant le relais privilégié de la diffusion de ces nouvelles pratiques gestionnaires (responsabilité budgétaire par service, suivi de la durée moyenne de séjour). Blomgren (2003) note que certaines infirmières en chef intériorisent cette nouvelle logique économique jusqu'à aller au-delà des demandes de la direction générale : ces résultats montrent que les savoirs gestionnaires portés par de nouveaux dispositifs de contrôle ne font ni l'objet d'une « hybridation », ni celle d'une « polarisation », mais sont plutôt « capturés » par un groupe professionnel déjà existant qui s'en sert pour redéfinir son positionnement. Ces résultats rejoignent d'ailleurs ceux de Lowe (2000) sur la réforme des hôpitaux néo-zélandais : ce dernier montre que les infirmières en chef en Nouvelle-Zélande sont devenues les interfaces entre les médecins chefs de service et les « codeurs » en charge de catégoriser les pathologies.

Sans aller jusqu'à parler d'hybridation, les résultats de Perray-Redslob et Malaurent (2015) montrent également une forme d'intégration de compétences de gestion par des commandants d'unité de l'armée française : l'introduction du *Balanced Scorecard* dans l'armée est rejeté dans un premier temps par ces commandants d'unité, ceux-ci invoquant une « dénaturation » de leur rôle opérationnel de commandement. Après une phase d'adaptation de l'outil, le *BSC* est finalement peu à peu accepté par les officiers qui intègrent dans leur fonction ces demandes jugées « non-opérationnelles »⁵⁹ de remontées d'information au contrôle de gestion central de l'armée de terre.

⁵⁹ Ce terme indique des fonctions non directement liées à celle du commandement « opérationnel », fonction présentée par les commandants d'unité comme pivot de leur légitimité vis-à-vis de leur unité.

Dans le secteur culturel, plusieurs recherches montrent comment les pratiques, le rôle et l'identité des conservateurs de musées sont redéfinis. La recherche de Oakes et al., (1998) dans plusieurs musées de la province d'Alberta, (Canada) peut être considérée comme la plus complète sur les effets de l'introduction du Nouveau Management Public dans le champ culturel. En effet, les chercheurs tracent comment se manifeste la mise en oeuvre d'un processus de planification budgétaire aussi bien au niveau du secteur, que des organisations et des individus, ici, les conservateurs des musées qualifiés de « culturels ». Au niveau de l'identité professionnelle des conservateurs, les chercheurs montrent que l'implantation de ce nouveau système encourage les responsables de sites et leurs équipes – professionnels bénéficiant d'expertises très spécifiques comme des historiens, des archivistes ou des interprètes – à se considérer désormais comme des *managers* du secteur privé et à devenir « « réalistes » [...] « agents du changement » et « preneurs de risques » (p.279). Oakes et al., (1998) suggèrent que l'intégration de la planification budgétaire par les conservateurs contribue à modifier leurs activités et leurs pratiques pour se conformer aux nouveaux indicateurs de performance (nombre de visiteurs, revenus générés etc.). Comme chez les médecins finlandais de Kurunmäki (2004), un certain couplage est créé entre le savoir-faire culturel des conservateurs et les exigences gestionnaires. Néanmoins, les chercheurs notent que certains conservateurs parviennent à s'approprier à leur profit ces nouvelles « règles du jeu » : ces derniers acceptent de monter des expositions « de masse », mais seulement afin de financer la poursuite du développement d'expositions plus élitistes : en ce sens, ces derniers parviennent à « jouer » et détourner les exigences gestionnaires, ce qui leur permet finalement de « découpler » de nouveau leur cœur de métier des exigences économiques. Aubouin et al., (2012) parviennent à des résultats similaires en documentant les nouveaux contrats de performance entre des musées et le Ministère de la Culture. Les chercheurs signalent que la majorité des conservateurs interrogés se plaint de la marginalisation de leurs « savoirs traditionnels de l'histoire de l'art » (p.196) au profit de compétences gestionnaires : les conservateurs indiquent que la nouvelle priorité est avant tout de montrer comment leurs musées se conforment à de nouveaux indicateurs comme la « fréquentation par catégories de visiteurs, [les] coûts de production, [le] taux d'autofinancement » (p.198).

Dans le secteur éducatif, Laughlin et al., (1994) étudient la réforme de l'enseignement en Grande-Bretagne dans les années 1990⁶⁰ : cette réforme – le *Management Local de l'Ecole*

⁶⁰ Il s'agit de l'*Education Reform Act* (ERA) de 1988 et de la *Local Management of Schools* (LMS).

ou *MLE* – « accorde » aux écoles secondaires et aux établissements de plus de 200 élèves la capacité de gérer leur budget sans en avoir à référer à leur autorité de tutelle locale.

Cette « semi-autonomisation », dans laquelle les établissements reçoivent un financement par rapport aux nombres d'élèves, va être « absorbée » par les directeurs d'école. La majorité des directeurs reconnaît que la prise en charge de la gestion du budget au niveau de l'école a des effets réels sur leur organisation et leur travail : les chercheurs décrivent que « « prendre en charge » le MLE entraîne une charge complexe et fastidieuse de la gestion et la maintenance quotidienne de documents administratifs, et se révèle particulièrement génératrice d'angoisse »⁶¹. Néanmoins, en analysant comment un échantillon de 24 directeurs réagit à la réforme Laughlin et al., (1994) remarquent que même si « l'absorption » de la réforme n'est pas homogène, l'activité des directeurs est impactée: en général, la fonction administrative chronophage vient « percuter » le rôle éducatif du directeur, souvent un enseignant *senior* qui avait une charge d'enseignement ou encadrait des enseignants plus jeunes.

En synthèse, les effets de l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle sur les professionnels « historiques » du secteur public (médecins, ingénieurs, conservateurs, infirmières, enseignants) sont assez contrastés, même si une conclusion générale révèle que la perception de l'identité professionnelle historique est affectée d'une manière ou d'une autre. En fonction des secteurs et de certaines spécificités nationales, certains professionnels sont parvenus à mettre à distance les savoirs gestionnaires et protéger le cœur de leurs activités et leurs valeurs distinctives, d'autres intègrent ces nouveaux outils et pratiques comptables à leurs savoir-faire traditionnels lors d'un process « d'hybridation » pour accroître leur légitimité.

Dans la section suivante, nous analysons la littérature qui montre que l'irruption de nouvelles pratiques calculatoires dans le secteur public crée de nouvelles subjectivités individuelles : ce n'est plus seulement le modèle économique de l'organisation qui est l'objet de ces pratiques mais également les individus qui la composent.

b) Créer de nouvelles subjectivités individuelles

La « colonisation comptable » (Power et Laughlin, 1992) portée par ces nouveaux dispositifs facilite également la création de nouvelles visibilités individuelles pour les professionnels. Ces nouvelles visibilités amènent parfois la ré-articulation des rôles entre le

⁶¹ ““Doing LMS” involves a complex, time-consuming paper chasing, and housekeeping exercise with distinct anxiety-generating aspects”, (p. 68). – Notre traduction.

contrôleur / gestionnaire et le professionnel, ce qui peut impacter l'identité professionnelle du travailleur du secteur public.

Ainsi, Bourn et Ezzamel (1986) décrivent que l'Office National de la Santé britannique déploie progressivement dans les années 1990 un budget et un *costing* par spécialité⁶² dans les hôpitaux: ce nouveau dispositif calculatoire, avec toutes les difficultés que représente l'identification des coûts directs et l'allocation des coûts indirects, aboutit à rendre plus visibles – à défaut d'être plus lisibles – les pratiques d'un cardiologue ou d'un radiologue à travers les coûts qu'il engage dans sa pratique médicale spécifique. Le constat est le même chez Hood (1995), qui note que les professionnels de la santé sont confrontés à « l'introduction d'une catégorisation par les coûts toujours plus explicite dans des domaines où les coûts étaient auparavant agrégés, non-alloués ou insuffisamment définis »⁶³.

Chua et Degeling (1993) montrent également que le système de paiement prospectif rend désormais plus visibles la productivité du médecin, dont le statut devient ambivalent : comme praticien, il constitue à la fois une ressource pour l'hôpital – en tant que composante du coût de revient de chaque pathologie – mais il représente également un arbitre des ressources pour les services dont il a la charge : en synthèse, l'ensemble de ces recherches suggère que les nouveaux outils déployés dans l'hôpital font du praticien et de ses pratiques médicales individuelles un « objet de surveillance » (Lowe et Doolin, 1999 : 182) ou « un sujet de production » (Chua et Degeling, 1993 : 309).

Le « zoom » mis sur la performance individuelle des praticiens met également en lumière le changement du rôle des contrôleurs de gestion dans ces organisations. Llewellyn et Northcott (2005) décrivent dans leur recherche sur les hôpitaux anglais comment se traduit le nouveau pouvoir de contrôle des gestionnaires sur les praticiens : une de leurs priorités est notamment de s'assurer que les durées de séjour des patients par spécialité – dont le poids est primordial dans le coût moyen de la pathologie – n'excède pas la « moyenne » des autres établissements. D'autres recherches, comme celles de Lowe et Doolin (1999) en Nouvelle-Zélande ou de Georgescu et Naro (2012) en France confirment que les réformes permettent au contrôleur de gestion de pénétrer dans la sphère médicale.

Au-delà de cette capacité de surveillance, plusieurs chercheurs montrent les contrôleurs de gestion sont également en charge de codifier les connaissances des professionnels en réduisant la complexité de leurs activités : cet « encodage » doit permettre de réduire les

⁶² “*Specialty costing and budgeting*”, (p.67). – Notre traduction.

⁶³ “*The introduction of ever-more explicit cost categorization into areas where costs were previously aggregated, pooled or undefined*”, (p.560). – Notre traduction.

connaissances de ces professionnels à un ensemble de règles élémentaires pouvant être réalisées par des professionnels moins qualifiés. C'est ce qu'illustrent Llewellyn et Northcott (2005) pour lesquels :

L'établissement des coûts [par pathologie] nécessite la classification, le comptage et le codage des activités cliniques et, finalement, à travers ces processus, le travail dans les hôpitaux devient plus standardisé⁶⁴.

Finalement, Llewellyn et Northcott (2005) montrent dans cet extrait que la managérialisation d'une expertise professionnelle passe par à la fois par un encodage d'une expertise complexe en tâches et sous-tâches élémentaires ainsi que par une valorisation de chacune de ces tâches. C'est d'ailleurs un des résultats de Mueller et Carter (2007) dans leur recherche chez *CoastElectric*, un fournisseur d'électricité privatisé: les chercheurs montrent que l'encodage par les « nouveaux » contrôleurs de gestion/économistes des savoirs des « anciens » ingénieurs hautement qualifiés permet de limiter le nombre d'ingénieurs et de les remplacer par des ingénieurs ou des cadres moins qualifiés⁶⁵, et *in fine*, de limiter les coûts.

Le travailleur du secteur public peut réagir de plusieurs manières à l'intrusion de ces nouvelles exigences financières et à la discipline gestionnaire inscrite dans ces dispositifs. Pour Chua et Degeling (1993) ainsi que pour Covalski et al., (1993), l'introduction d'un calcul de coût des soins par pathologie dans la pratique médicale vise à amener les médecins à s'auto-discipliner pour être en conformité avec les attentes gestionnaires, c'est à dire limiter les coûts dans ce cas précis.

Laughlin et al., (1994) mentionnent également cette forme d'autodiscipline de certains directeurs d'école confrontés à la réforme de l'éducation en Grande-Bretagne : les plus engagés dans la réforme parlent désormais de leur rôle comme étant celui de « vendre de l'éducation [mais] de manière intelligente » (p.75), d'autres, plus radicaux mais encore marginaux dans l'échantillon de l'étude de 1994 décrivent leur objectif comme étant celui de « rapporter de l'argent à l'école » (p.75). Dans un article ultérieur sur cette transformation, Broadbent et Laughlin, (1998) soulignent que cette transformation de l'identité des directeurs d'établissements est de moins en moins marginale : la proportion des directeurs d'école qui ont choisi « d'absorber » la réforme – c'est à dire de protéger le cœur des activités pédagogiques – diminue au profit de la proportion de « croyants »⁶⁶ de la réforme. Pour les

⁶⁴ “HRG costing necessitates the classification, counting and coding of clinical activities and, actually through these processes, work in hospitals becomes more standardized”, (p. 557). – Notre traduction.

⁶⁵ Carter et Mueller (2007) caractérisent ces « nouveaux professionnels » comme des « *semi-skilled workers* », (p. 190).

⁶⁶ “*Believers*”, (p. 430). – Notre traduction.

établissements dirigés par un « croyant », le couplage est plus élevé entre, d'une part, le formatage des activités pédagogiques, et, de l'autre, les exigences de performance portées par les tableaux de classement entre écoles. Broadbent et Laughlin, (1998) notent également que cette transformation se matérialise par le fait que le directeur d'école s'éloigne de son identité traditionnelle – celle de la fonction productive de l'enseignant – en endossant une fonction de contrôle et de *manager*.

Une autre manière de réagir peut être de déployer des tactiques pour contourner ou dévier l'intrusion d'une rationalité purement quantitative vis-à-vis du fonctionnement réel de l'institution.

Chua et Degeling (1993) montrent comment certains praticiens réagissent à l'introduction du paiement prospectif : ainsi, pour diminuer leurs coûts de revient, certains praticiens décident par exemple de limiter la durée moyenne d'hospitalisation dans leur service, notamment en raccourcissant le nombre de jours post-intervention, en « externalisant » des activités post-opératoires sur d'autres acteurs, ou en réalisant un « triage » plus strict des patients avant leur hospitalisation. Dans leur étude dans deux Centres Hospitaliers Universitaires, Georgescu et Naro (2012) confirment ces résultats et mettent même en évidence que certains chefs de service ont appris à exploiter certaines carences du système de codage des pathologies et à manipuler les codes de tarification pour augmenter artificiellement leur rentabilité.

Hood (2006) met en évidence dans son article « *Gaming in Targetworld* » que plusieurs audits portant sur la performance de services publics en Grande-Bretagne (santé, éducation) ont révélé l'utilisation fréquente de techniques de « *gaming* » visant à fausser les statistiques. Hood (2006) écrit :

La Commission [...] pour l'Amélioration de la Santé (2003) a trouvé des preuves que les patients étaient souvent obligés d'attendre dans les files d'ambulances à l'extérieur des salles d'urgence jusqu' à ce que l'hôpital en question soit sûr que le patient pouvait être pris en charge dans un délai de quatre heures [l'objectif fixé]; dans certains cas, pour atteindre l'objectif selon lequel les patients doivent être admis dans un lit d'hôpital dans les 12 heures suivant leur admission en urgence, les hôpitaux ont installé des « lits » dans les couloirs et ont transformé des brancards mobiles en enlevant leurs roues⁶⁷.

⁶⁷ “The [...] Commission for Health Improvement (2003) found evidence that patients were often required to wait in lines of ambulances outside emergency rooms until the hospital in question was confident that the patient could be seen within a four-hour waiting target; in some cases, hospitals responded to the target that patients had to be admitted to a hospital bed within 12 hours of emergency admission by putting “beds” into hallways and turning gurneys into beds by removing their wheels”, (p.516). – Notre traduction.

L'exemple ci-dessus montre que de nombreuses tactiques peuvent être déployées par les professionnels pour atteindre leurs objectifs : l'exemple ci-dessus ne matérialise pas à proprement parler de « manipulation des résultats » (au sens de « *output distortion* » ou « *manipulation of reported results* », p.516), mais d'une tactique de contournement de l'indicateur.

En synthèse, nous avons montré qu'en essayant de rendre les professionnels plus « gouvernables » individuellement (Miller et O'Leary, 1987) et en renforçant la capacité de contrôle des gestionnaires, ces nouvelles mesures comptables peuvent aussi bien contribuer à faire adhérer le professionnel à ces valeurs gestionnaires qu'à se les réapproprier ou à les rejeter : cette résistance se traduit souvent par des tactiques de « *gaming* » dans lesquelles le professionnel va tenter d'atteindre les objectifs gestionnaires mais d'une manière détournée et en privilégiant les valeurs propres au groupe professionnel auquel il appartient.

Synthèse – Section 1.4 : l'exemple du *Nouveau Management Public*

Cette revue de littérature matérialise comment le secteur public a changé de régime de contrôle.

La littérature montre comment de nouveaux dispositifs de contrôle ont facilité la « re-problématisation » de la santé, de la défense ou de l'éducation et favorisé la diffusion d'une rationalité économique et financière : une des manifestations de cette « re-problématisation » facilite la perception que cette nouvelle rationalité économique est « naturelle ».

Au niveau du secteur, certains chercheurs suggèrent que le « secteur public » a été transformé en « secteur des services publics », ce qui traduit une formalisation accrue des relations d'*accountability* entre des « clients » et des « fournisseurs ». Cette transformation se traduit par un système d'*accountability* dominant centré sur l'efficacité publique. Les liens d'*accountability* sont reconfigurés entre les régulateurs, les gouvernements centraux, les institutions publiques et leurs financeurs et se caractérisent par la justification de la performance économique de l'organisation publique.

D'autres recherches illustrent comment les modèles de performance « historiques » du secteur sont modifiés par l'introduction de classements sectoriels, de nouveaux outils comptables, de nouveaux outils décisionnels, ou de nouveaux indicateurs. Ces nouveaux dispositifs reconfigurent le contrôle organisationnel, modifient les conditions de travail et les processus d'allocation de ressources. Dans les hôpitaux, par exemple, la « colonisation comptable » génère de nouvelles visibilités « objectives » sur la performance des praticiens.

Ce mouvement global « d'économisation » (Miller et Powell, 2013) contribue à transformer le modèle économique de l'organisation publique et accroît sa managérialisation.

Enfin, à un niveau individuel, l'analyse de la littérature montre comment l'appropriation de ces dispositifs par les équipes du secteur public entraîne une modification des normes individuelles et des valeurs professionnelles.

Dans la dernière section de cette revue de littérature, nous analysons la littérature qui porte sur les transformations du secteur non-lucratif et du champ de l'aide humanitaire.

Chapitre 2 : Les transformations du champ de l'aide humanitaire

Nous passons en revue la littérature sur les transformations du champ du non-lucratif et du champ de l'aide humanitaire.

Nous détaillons l'émergence, la croissance et les financements de ce champ (**Section 2.1**), avant d'examiner les transformations des systèmes d'*accountability* (**Section 2.2**), puis de montrer comment les modèles de performance se modifient (**Section 2.3**), et d'identifier l'apparition de nouvelles normes et valeurs (**Section 2.4**).

2.1 ► Émergence, croissance et financements

La multiplication du nombre et des formes prises par des organisations se qualifiant « d'ONG » complique la tentative d'en donner une définition précise.

Selon Quéinnec et Igalens (2004 :13), la première mention officielle de l'existence des « organisations non-gouvernementales » est mentionnée dans la Charte des Nations Unies du 26 Juin 1945. Dans ce cadre, Teegan et al., (2004 : 466) suggèrent que la définition du terme « ONG » aurait été officiellement posée car :

« Les Nations Unies, qui traitaient en priorité avec les gouvernements, voulaient consulter des organisations privées, sans but-lucratif, et indépendantes de leurs gouvernements [...] Les Nations Unies auraient alors trouvé plus simples de se référer à ces organisations comme des « organisations non-gouvernementales » dans l'objectif de les différencier des structures gouvernementales ».

La littérature sectorielle présente un nombre important de typologies qui mettent en relief tel ou tel attribut d'une ONG. À la suite de Salamon et Anheier (1992) et de Ryfman (2014), nous suggérons qu'une ONG se définit par un « faisceau de caractéristiques » (Ryfman, 2014 : 23) matérialisé notamment par cinq traits majeurs : son organisation formelle, sa forme privée, son engagement à ne pas distribuer les excédents de ressources, son auto-gouvernance et la dimension bénévole (*voluntary*) des membres des organes de décision.

En ce qui concerne les ONG humanitaires, c'est à partir de la seconde guerre mondiale que l'émergence d'un champ⁶⁸ structuré de l'aide humanitaire peut être identifié. Avant les

⁶⁸ Dans notre recherche, la notion de « champ de l'aide humanitaire » renvoie à un espace dans lequel des organisations aux statuts et aux affiliations variées rentrent dans une forme de concurrence pour recruter des personnels, acquérir des ressources financières (dons, financements institutionnels) et politiques (accréditations et autorisations d'exercer dans un pays) dans de pouvoir réaliser leurs missions

années 1950, seules la Croix-Rouge internationale (pour ses interventions médicales) et des agences spécialisées constituées à l'initiative des Nations Unies comme l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS, créé en 1946) ou le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF, créé en 1946) sont dans la capacité de prendre en charge des opérations de reconstruction, de développement et de soins à grande échelle.

À partir des années 1950, de nombreuses organisations privées, en majorité anglo-saxonnes, sont créées dans la perspective de la reconstruction européenne et du développement de pays dits « du Sud » : il s'agit de l'*Oxford Committee for Famine Relief* (OXFAM) en Grande-Bretagne, alors qu'aux États-Unis, vingt-deux organisations américaines se regroupent pour former la *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE).

En France, le paysage humanitaire ne s'est modifié que dans les années 1970 : la première ONG internationale française est créée en 1965 (Comité Catholique Contre la Faim, CCFD) et pour Ryfman (2008), cette période est d'ailleurs marquée par l'apparition d'une nouvelle « génération d'humanitaires » qui envisage l'activité humanitaire d'une manière indépendante par rapport aux États (contrairement au CICR qui s'engage à n'intervenir qu'après avoir obtenu l'accord du gouvernement local).

La création en 1971 de Médecins Sans Frontières (MSF) incarne l'émergence d'un nouveau type d'ONG « humanitaire » (Ryfman, 2014 :13) qui se donne pour mandat d'agir « au Sud » mais dans des configurations d'urgence humanitaire, notamment lors des nombreux conflits armés éclatant à la suite de la déclaration d'indépendance de nouveaux états dits dans le contexte de décolonisation. Pour Ryfman (2008 : 55), l'exemple de MSF sert de « paradigme fondamental » à des organisations comme Handicap International (créée en 1982), Action Contre la Faim (ACF) ou Solidarités International.

Globalement, en croisant certaines statistiques, on estime aujourd'hui que le nombre d'ONG d'aide humanitaire centrées sur la fourniture de soins médicaux et/ou d'aide alimentaire suite à des catastrophes naturelles, conflits armés, pandémies, malnutrition est passé de 37 vers 1910 à plus de 660 organisations au début des années 2000.⁶⁹

Les explications de la croissance des ONG humanitaires sont multiples et leur analyse détaillée n'entre pas dans le cadre de notre recherche. Une explication fréquente porte sur les difficultés croissantes de certains états à assurer des prestations de soins pour leurs populations : ces difficultés favorisent l'émergence « d'espaces vides » dans lesquels les

⁶⁹ Powell W.W., et Steinberg R. (2006 : 339).

ONG se positionnent comme une alternative à l'état (Jegers et Lapsley, 2003 : 205 ; Kaldor, 2003 ; Lindenberg et Dobel, 1999). Une seconde explication porte sur la perte de confiance des populations vis-à-vis de leurs gouvernements ou des organisations à but lucratif, ce qui favorise l'apparition d'organisations alternatives (Chandhoke, 2002 : 43),

Les ONG humanitaires ont principalement accès à trois types de financements: premièrement, la générosité publique ; deuxièmement, des dons qualifiés de « privés » ; troisièmement, des subventions publiques locales, nationales ou internationales.

Le premier type de financements est constitué par la générosité publique. Généralement, ce type de financements est strictement encadré par des règles nationales. En France, par exemple, la générosité publique est légalement définie comme un financement mobilisé par :

« Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive ou culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité du public dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication ». ⁷⁰

Cette générosité publique est collectée par plusieurs canaux comme la collecte de rue, le *marketing* direct par courrier ou email.

En fonction de l'objet de la collecte, l'ONG est plus ou moins libre d'utiliser les fonds récoltés : lorsque les dons sont collectés dans le cadre d'une urgence ou d'une thématique spécifique (maladie ou programme ciblé), ces dons sont qualifiés de « dédiés », « d'affectés » ou de « fléchés ». L'ONG qui reçoit ces fonds ne peut que les allouer au bénéfice de cette cause, dans le strict respect de la volonté des donateurs. À l'inverse, certaines campagnes de dons sont réalisées dans l'optique de donner à l'ONG les moyens d'assurer sa mission de manière générique : ces dons sont alors qualifiés de « non-affectés », « libres d'usage » ou « mutualisés ». Typiquement, ces ressources libres d'usage pour l'ONG correspondent aux fonds collectés à travers des prélèvements automatiques réguliers auprès de donateurs : comme ces fonds ne sont pas collectés pour une cause spécifique, ils peuvent être réalloués par l'ONG sur des projets de son choix. Il peut arriver que les fonds collectés pour une action spécifique excèdent les besoins de l'ONG⁷¹ : dans ce cas, une mention est généralement portée sur les supports de collecte et elle précise que si l'ensemble des dons est supérieur aux besoins du programme, l'ONG est alors libre de réaffecter la partie des dons excédentaires sur d'autres actions, ce qui permet alors à l'organisation de disposer d'un volant supplémentaire de fonds mutualisés.

⁷⁰ Loi n° 91-772 du 7 août 1991.

⁷¹ En 2010, MSF avait alors déclenché une polémique en demandant l'arrêt de la collecte publique, estimant que les capacités opérationnelles des ONG sur place n'étaient pas suffisantes pour « transformer » ces fonds en actions opérationnelles.

La générosité publique intègre également des dons dits « privés » : il peut s'agir de dons de mécènes ou de philanthropes individuels. Les principes d'utilisation de ces dons sont similaires à ceux de la générosité publique : soit le mécène conditionne le don à un programme dédié, soit le don est libre d'usage. En fin d'année, le montant des ressources collectées auprès du public mais non dépensées constitue ce que les ONG qualifient de « surplus ». Ce surplus est mis en « Réserves provenant de la générosité publique » : il permet ainsi à l'ONG de disposer de réserves pour financer les projets à venir.

La deuxième source de financements est celle du mécénat d'entreprises. La dernière étude menée sur le sujet en France⁷² montre que ce mécénat représente environ 350 M€ et qu'il est très majoritairement le fait d'entreprises de plus de 250 salariés. Les auteurs de l'étude estiment que ce type de mécénat est facilité par la présence de bureaux locaux des grandes entreprises dans les pays d'urgence humanitaire.

Enfin, la troisième source de financements est constituée par des subventions accordées par des structures parapubliques locales⁷³ ou nationales comme l'AFD⁷⁴ en France ou par des financeurs internationaux, encore appelés « bailleurs institutionnels » qui sont de plus en plus présents dans le champ de l'aide humanitaire.

Parmi ces bailleurs internationaux, l'Office Humanitaire de la Commission Européenne (ou ECHO⁷⁵) est aujourd'hui le premier bailleur de fonds mondial d'aide humanitaire: pendant les années 2000, son volume d'aide annuel est resté stable autour des 500 millions d'euros, et a augmenté régulièrement pour atteindre actuellement plus d'un milliard et demi d'euros (Ryfman, 2014 : 82).

En outre, chaque pays dispose d'une agence spécialisée dans la distribution de fonds gouvernementaux destinés à financer l'aide humanitaire, comme, par exemple, l'agence USAID⁷⁶ aux Etats-Unis.

En raison du nombre croissant de structures non-lucratives en recherche de fonds, les financeurs – gouvernementaux ou privés – sont de plus en plus sollicités (Chetkovich et

⁷² *Le mécénat d'entreprise en France*. Mai 2016. CSA Research.

⁷³ En France, par exemple, il s'agit des subventions accordées par des régions ou des chambres de commerce

⁷⁴ L'AFD : Agence Française de Développement. Cette agence met en œuvre la politique définie par le gouvernement français pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. (AFD, Rapport Annuel 2015). L'AFD finance ses projets en investissant directement dans des projets de développement ou en subventionnant des ONG humanitaires.

⁷⁵ ECHO est le service d'aide d'humanitaire et de protection civile de la Commission Européenne. L'objectif de cette direction générale est de financer des programmes d'urgence et de développement. ECHO dispose d'un budget de plus de 1,000 M€ et finance plus de 200 ONG.

⁷⁶ USAID: *United States Agency for International Development*. USAID est rattachée au Ministère des Affaires Étrangères américaines. Elle est chargée du développement économique et de l'assistance humanitaire dans le monde. Son fonctionnement est similaire à celui d'ECHO, c'est à dire le financement d'ONG humanitaires.

Frumkin, 2003 ; Tuckman, 1998; Weisbrod, 1998). Ce phénomène est d'autant plus important pour les grandes ONG internationales qui rentrent en concurrence pour des financements internationaux publics aussi bien que privés (McCandless, 2015 ; Ridder et McCandless, 2010 ; Ryfman, 2014).

Pour capter ces financements et également pour pouvoir recruter, la plupart des grandes ONG humanitaires se sont développées et structurées à l'international en créant des mouvements transnationaux. Les modalités de fonctionnement, de répartition des pouvoirs et de gouvernance de ces « ONG transnationales » encore qualifiée « d'OTN » (Ryfman, 2008) sont aussi bien liées à l'histoire de la « maison-mère » du réseau que de la « philosophie » autour de laquelle l'organisation transnationale est construite. Certains chercheurs rapprochent d'ailleurs ces transformations de celles du secteur privé et de la création de groupes multinationaux (Siméant, 2005), quand d'autres critiquent ces changements dans lesquelles ils voient la création de « multinationales du cœur » (Padis et Pech, 2004).

Or, comme toutes les ONG humanitaires ne disposent pas des ressources leur permettant ce mouvement d'internationalisation (Siméant, 2005), la structuration du champ de l'aide humanitaire passe par l'articulation de trois types d'organisations.

Ces trois types d'organisations sont qualifiés par Salahuddin et Khandwalla (2007) d'*organisations de bases*, d'*ONG intermédiaires* et d'*ONG internationales*.

Parmi ces trois types, les ONG de base constituent le plus grand nombre d'organisations, même si elles sont très petites, locales et avec des ressources financières et une capacité de mobilisation limitées. Les ONG internationales sont de grande taille, et principalement financées à l'étranger et ne travaillent pas directement avec les bénéficiaires. Les ONG intermédiaires travaillent au niveau régional, sont relativement plus grandes que les *ONG de base* [...] mais leur taille et leur capacité de mobilisation sont inférieures à celle des ONG internationales. (Salahuddin et Khandwalla, 2007)

Cette définition montre que le champ de l'aide humanitaire évolue vers une spécialisation à trois niveaux : celles qui opèrent et interviennent sur le terrain, (ONG de base) celles qui financent celles qui opèrent (ONG intermédiaires), et celles qui financent à un niveau macro et s'appuient de moins en moins sur les premières et de plus en plus sur les deuxièmes.

Cette typologie est reprise par Watkins et al., (2012) pour expliquer les mécanismes qui donnent naissance à ce que ces derniers qualifient de « chaîne de l'aide » :

Les donateurs distribuent des milliards de dollars, des euros ou des yens à des ONG internationales (*INGOs*) qui ont leurs sièges dans les capitales. Ces *INGOs* affinent les politiques et les programmes des donateurs et choisissent (ou créent) des organisations pour les mettre en œuvre. Après avoir retenu de quoi financer leurs frais généraux, ces *INGOs* s'engagent à distribuer des millions à plusieurs ONG moyennes dans les capitales des pays « pauvres ». Nous appelons ces ONG nationales [ou intermédiaires]. Celles-ci, à leur tour, [...] fournissent aux petites ONG

locales des quantités plus petites pour faire le travail de mise en œuvre effective des souhaits des donateurs dans les communautés locales...La chaîne de financement peut être assez longue: par exemple, de la Communauté Européenne [à] la Fondation Aga Khan à Londres, [puis] à la Fondation Aga Khan-Genève, [puis] à la Fondation Aga Khan-Inde, [puis] au Programme de soutien rural Aga Khan en Inde à une ONG, Sadguru, et [enfin] à des villages.

Cet extrait illustre la myriade d'acteurs – du donateur au village indien – à travers lesquels transitent les fonds récoltés et dons versés, les altérations potentielles et « affinages » des « politiques et [des] programmes des donateurs ». Dans cette chaîne, la place de l'ONG internationale est importante : c'est non seulement elle qui assure le lien avec les financeurs / donateurs, qui « affine » les programmes, qui « [retient] de quoi financer [ses] frais généraux » et qui a la capacité de « [choisir] ou [créer] des organisations pour [...] mettre en œuvre ces programmes ».

La nature des financements auxquels accède l'ONG configure donc la manière dont l'organisation doit justifier de ses actions et rendre des comptes à ses financeurs. Ceci entraîne des systèmes d'*accountability* plus ou moins complexes ou contraignants que nous présentons ci-dessous.

2.2 ► Les systèmes d'*accountability* des ONG humanitaires

Ce chapitre porte sur l'*accountability* dont doivent s'acquitter les ONG.

Edwards et Hulme (1996) définissent l'*accountability* comme les : « moyens par lesquels des individus et des organisations rendent des comptes à une autorité reconnue (ou à plusieurs autorités reconnues) et sont tenues de justifier de leurs actions vis-à-vis de ces autorités »⁷⁷. Cette définition rejoint celle de Roberts et Scapens (1985 : 447) pour lesquels l'*accountability* est définie comme: « l'obligation de rendre des comptes au sens le plus large du terme [et le] processus par lequel [on] exige et [on] fournit des justifications de ses actions »⁷⁸.

La définition d'Edwards et Hulme (1996) pose plusieurs difficultés: d'abord, celle de l'identification des « autorités », c'est à dire des parties prenantes prioritaires à qui rendre compte (« reconnues »), puis celle des mécanismes (« moyens ») avec lesquels « s'acquitter » de cette justification.

⁷⁷ “The means by which individuals and organizations report to a recognized authority (or authorities) and are held responsible for their actions”. – Notre traduction.

⁷⁸ “Accountability in its broadest sense simply refers to the giving and demanding of reasons for conduct”, (p. 447) – Notre traduction

Chaque ONG se retrouve en effet au centre d'un réseau spécifique de parties prenantes comprenant ses financeurs institutionnels, l'Etat, le public (Kearns, 1994), ses partenaires locaux, les bénéficiaires de ses aides (Najam, 1996 ; Quéinnec et Igalens, 2004; O'Dwyer et Unerman, 2008), des membres de l'organisation (Fry, 1995), ou de structures se réclamant des intérêts des donateurs individuels et surveillant la performance des ONG à l'aide de classements⁷⁹ (Cnaan et al., 2011).

Les caractéristiques de l'*accountability* d'une ONG sont finalement assez proches de celles d'organisations du service public, comme décrites par Hood (1991). Dans la littérature sectorielle portant sur l'humanitaire, le modèle de Romzek et Dubnik (1987), présenté dans le Tableau 4 ci-dessous, a inspiré plusieurs cadres d'analyse de l'*accountability* des ONG.

Le modèle de Romzek et Dubnik (1987) introduit quatre idéaux-types d'*accountability* d'une ONG : ces quatre types reposent sur, d'un côté, l'origine interne ou externe des contrôles qui sont fait(e)s et/ou exercé(e)s sur l'organisation, et, de l'autre, sur le degré d'autonomie dont dispose l'organisation pour négocier ces contrôles. Les auteurs précisent que les types d'*accountability* ne sont pas exclusifs les uns par rapport aux autres et qu'ils peuvent même s'opposer ou se renforcer les uns aux vis-à-vis des autres.

Tableau 4 - Types d'*accountability* d'une organisation non-lucrative ⁽¹⁾

		Origine des Contrôle	
		Interne	Externe
Degré d'autonomie	Faible	1. Hiérarchique	2. Légale
	Elevé	3. Professionnelle	4. Politique

⁽¹⁾ Source : Kim (2005) et Romzek et Dubnik (1987, p.229)

Une forme d'*accountability* hiérarchique traduit le fait que l'organisation rend compte à une autorité supérieure qui dispose d'une capacité de contrôle fondée sur des standards de performance ou des règlements. La forme légale se matérialise lorsque des auditeurs externes viennent contrôler la conformité de l'organisation vis-à-vis d'obligations contractuelles ou d'un mandat légal à travers des *reportings* et des audits financiers. La forme professionnelle consiste à répondre de sa performance vis-à-vis de normes ou de pratiques professionnelles. Quant à la forme politique, elle consiste pour l'ONG à être en mesure de répondre de ses actes devant les parties prenantes les plus influentes de l'organisation (l'État, les clients, des

⁷⁹ Cnaan et al. (2011) montrent que plusieurs structures américaines – appelées *Non-Profit Watchdogs* – se sont spécialisées dans la collecte des documents financiers des associations non-lucratives. Ces structures mettent en ligne un « ratio d'efficacité » qui rapporte les frais de structure de l'association avec le montant des dons : plus ce ratio est élevé, moins l'association est supposée être « performante ». Ces *Non-Profit Watchdogs* se posent en régulateurs du secteur pour réduire l'asymétrie d'information entre l'association et les donateurs et leur permettre de prendre des décisions « éclairées ».

groupes de pression, la société au sens large) à travers des conférences ou des communiqués de presse.

Même si ces idéaux-types semblent similaires à ceux auxquels une organisation publique doit rendre des comptes, une des différences majeure repose sur l'origine et la nature des financements des ONG, plus hétérogènes que ceux du secteur public.

Selon Froelich (1999), les sources de financement des ONG influencent leurs activités et structures organisationnelles : les financements privés (donateurs, philanthropes, mécénat d'entreprise), par exemple, sont relativement volatiles et proviennent d'acteurs intéressés à influencer les missions de l'ONG. Les financements publics sont moins volatiles impactent surtout la manière dont l'ONG est organisée en interne.

Les bailleurs publics, quant à eux, imposent certaines règles de gouvernance interne avant d'octroyer des fonds : en effet, le versement de ces financements institutionnels est conditionné par le respect de conditions contractuelles très détaillées. La négociation d'un contrat de financement entre le bailleur et l'ONG amène automatiquement l'intégralité des fonds à être affectés sur un projet défini à l'avance. À titre de comparaison avec les ressources issues de la générosité publique, qui sont encaissées au fur et à mesure, puis décaissées ensuite, les financements des bailleurs institutionnels sont uniquement encaissés au fur et à mesure que l'ONG a établi les relevés intermédiaires⁸⁰ des dépenses « éligibles », c'est à dire agréées par le bailleur au sein du contrat de financement. Pour le bailleur comme pour l'ONG, cette notion « d'(in)-éligibilité » est critique : la dépense est considérée comme éligible si elle répond à une double contrainte, de nature comptable d'abord, de délai ensuite. Par exemple, si l'ONG est amenée à engager un type de charges non prévu dans les clauses contractuelles – même si elle respecte l'enveloppe contractuelle globale – l'ONG risque de devoir rembourser cette dépense. Le risque d'inéligibilité est similaire si la nature de la dépense est en conformité avec le contrat, mais que cette dépense est faite hors période du contrat de financement.

En intégrant l'importance de la source et de la nature des financements, Najam (1996) propose de distinguer des formes *d'accountability* « ascendantes », « descendantes » ou « internes », pour mieux hiérarchiser les bénéficiaires des différentes formes de rendu de comptes.

L'*accountability* « ascendante » (ou financière) consiste à rendre compte aux financeurs, bailleurs institutionnels ou donateurs individuels de l'ONG (Najam, 1996 ;

⁸⁰ Encore appelés *Rapport Financiers*

Ebrahim, 2005) : cette forme d'*accountability* est proche à une forme d'*accountability* « hiérarchique » ou « instrumentale » de O'Dwyer et Unerman (2008) ou de l'*accountability* imposée (Ebrahim, 2009 ; O'Dwyer et Boomsma, 2015).

Le concept d'*accountability* « interne » mobilisé par Ebrahim (2009) ou par O'Dwyer et Boomsma (2015) reflète de son côté la manière dont les collaborateurs de l'ONG « se sentent responsables » et justifient leurs actions vis-à-vis des missions long-terme, de la culture et de la philosophie d'intervention de leur organisation. Cette forme est proche de celle de la « responsabilité ressentie ou perçue »⁸¹ de Fry (1995). En combinant les concepts d'*accountability* ascendante et interne, Ebrahim (2009) ajoute une forme hybride aux précédentes, forme qu'il qualifie « d'adaptative ». Cette forme d'*accountability* adaptative constitue une forme co-construite entre l'ONG et ses principaux bailleurs : selon Ebrahim (2009) et O'Dwyer et Boomsma (2015), cette forme permet de concilier une approche instrumentale, court-terme et quantifiée de l'*accountability* tout en préservant la vision et les objectifs long-terme de l'ONG (*i.e.* la responsabilité ressentie ou perçue de Fry, 1995).

Enfin, la forme d'*accountability* descendante consiste à mettre en place des dispositifs opérationnels auprès des bénéficiaires de l'aide en les faisant participer pour qu'ils puissent améliorer la qualité de l'aide fournie (Agyemang et al., 2009; Awio et al., 2011; Dixon et al., 2006; Ebrahim, 2005 ; Najam, 1996 ; O'Dwyer et Unerman, 2008; 2010).

La multiplicité des dimensions de l'*accountability* des ONG suggère – en théorie – que ces organisations doivent rendre des comptes de manière élargie ou holistique (Gray et al., 2006 ; O'Dwyer et Unerman, 2008).

Or, de nombreuses recherches montrent que les ONG privilégient une conception restreinte de leur *accountability*, car focalisée sur le langage comptable. Plusieurs recherches suggèrent que ce sont les financeurs institutionnels qui orientent à leur profit ces mécanismes d'*accountability* (Ebrahim, 2005 ; Edwards et Hulme, 1996 ; Gray et al., 2006 ;) : cette orientation passe par des *reportings* financiers et des procédures comptables rigides (Ebrahim, 2002), l'adoption d'indicateurs quantifiés (Martinez et Cooper, 2017), la concentration de l'attention de l'ONG sur l'atteinte de résultats financiers (Duval et al., 2015).

Par exemple, Ebrahim (2003; 2005) identifie et catégorise plusieurs mécanismes d'*accountability* imposée: il peut s'agir de rapports financiers portant sur l'avancement des dépenses, des évaluations *ex post* sur les réalisations des ONG, des audits d'évaluation des

⁸¹ « *Felt responsibility* », Fry (1995 : 181).

bailleurs portant sur les procédures internes des ONG ou de la mise en place d'audits sociaux. Plusieurs chercheurs tels que Roberts *et al.*, (2005) ou Martinez et Cooper (2017) mentionnent que le Cadre Logique – ou *Logical Framework*⁸² – est l'un des outils les plus courants pour configurer la relation d'*accountability* entre le bailleur et l'ONG. De leur côté, O'Dwyer et Boomsma (2015) mentionnent que certaines ONG internationales adhèrent désormais à des chartes d'*accountability* internationales promues par les bailleurs de fonds (Schmitz *et al.*, 2012).

En synthèse, les ONG souhaitant accéder aux financements de bailleurs institutionnels, sont amenés à privilégier une *accountability* focalisée sur les « *nombres et la quantification* » (McKernan et MacLulich, 2004 : 448). Or, les faiblesses et les limites du seul langage comptable pour rendre compte de la performance organisationnelle ont déjà été largement identifiées dans la littérature en contrôle (Gray *et al.*, 2006) : cette forme de justification privilégie la quantification des situations et proposent une vision quasi-unidimensionnelle de la vie organisationnelle (Messner, 2009 : 921) que peu d'autres supports peuvent compléter. Ainsi, si les ONG communiquent très souvent à leurs bailleurs des « Narratifs » (ou *performance assessments* chez Ebrahim, 2002), ces « Narratifs » ne semblent être conçus que pour rassurer les bailleurs gouvernementaux en leur donnant une « impression de précision » (O'Dwyer et Unerman, 2008). Ces « Narratifs » ne sont donc que des compléments aux supports quantifiés (tableaux de bord, rapports financiers, indicateurs de volumétrie) et ne semblent pas constituer une réelle alternative à une *accountability* financière.

Par contre, rendre compte au donateur individuel passe par le fait de « raconter une histoire », c'est ce qu'indiquent Gray *et al.*, (2006 : 335) dans l'extrait ci-dessous :

En outre, certaines parties prenantes peuvent ne pas exiger que des comptes leur soient rendus de manière formelle [...] Savoir que Greenpeace est sorti en Mer du Nord pour s'opposer à un dégazage ou qu'Oxfam est présent au Soudan pour fournir une aide humanitaire peuvent suffire en soi à justifier l'action de ces organisations. C'est justement dans l'action de ces organisations que se trouve la meilleure des justifications [...] Plus important encore, savoir que l'on donne de l'argent à une organisation qui fait quelque chose que l'on voudrait faire, mais qu'on ne peut pas réaliser à titre personnel est suffisant en soi. Dit un peu brutalement, il se pourrait que tout ce que le donateur requiert de l'organisation consiste à s'engager à agir pour lui et à sa place.

Cette analyse est confirmée par O'Dwyer et Unerman (2008 : 813) qui mentionnent que les donateurs individuels, une fois acquis à la cause de *Amnesty Irlande*, émettent peu de demandes, sauf celles « d'entendre une histoire » sur les projets d'*Amnesty* qu'ils ont

⁸² Le *Logical Framework* est une trame obligatoire destinée à détailler le programme pour lequel l'ONG demande un financement. Cette trame détaille des objectifs et sous-objectifs, en y associant des types de dépenses et des calendriers qui doivent être strictement respectés. Cette trame – quasi budgétaire – permet d'établir ensuite des Rapports Financiers et des Narratifs intermédiaires permettant au bailleur de juger de l'avancement conforme du programme financé.

financés (p. 813). Le Rapport Moral de l'ONG est également un support important comme mécanisme pour s'acquitter de ses obligations d'*accountability* : les réalisations de l'organisation sont décrites voire « mises en récits ». En outre, comme le montre Davison (2007) dans son analyse de plusieurs photographies du Rapport Annuel 2003/2004 d'Oxfam, les visuels sont également importants :

La photographie de la page de garde d'Oxfam est un *tour de force* : elle traduit la nature multiple de l'organisation non gouvernementale et remplit toutes les fonctions de la photographie formulée par Barthes (1980) comme étant conçue pour « [...] informer, représenter, surprendre, signifier et susciter le désir » (p.154).

L'extrait ci-dessus complète l'analyse de Gray et al., (2006) : au-delà des « mises en récits », l'information des donateurs individuels peut également se faire par une « mise en scènes » des actions de l'ONG.

Plusieurs recherches ont documenté les tentatives de mise en place de mécanismes alternatifs à cette *accountability* financière. O'Dwyer et Unerman (2007) montrent que les velléités du gouvernement irlandais et celles d'un groupe d'ONG de s'ouvrir à des dispositifs d'*accountability* alternative descendante aboutissent à un double échec : non seulement les ONG ne procèdent qu'à des changements symboliques de leur fonctionnement, mais, de son côté, le gouvernement irlandais renforce ses technologies de contrôle sur les ONG. Chez *Amnesty Irlande*, O'Dwyer et Unerman (2008) décrivent comment – malgré une volonté affichée de l'ONG de mettre en place des dispositifs d'*accountability* interne et descendante – le processus est freiné par une partie du *senior management* et échoue car les résultats de cette mise en place auraient pu potentiellement affecter les relations de *Amnesty Irlande* avec certains financeurs.

Chez Oxfam Hollande, O'Dwyer et Boomsma (2015) montrent que l'ONG, grâce à l'adoption proactive d'un système de management de la qualité, parvient dans un premier temps à maintenir à distance les exigences de son principal bailleur – le gouvernement hollandais – et à l'orienter dans une direction qui lui convient. Néanmoins, dès lors que le gouvernement hollandais se dote de ses propres outils et référents, Oxfam Hollande voit considérablement s'affaiblir sa capacité de négocier de nouvelles exigences du gouvernement.

Enfin, chez Chenhall et al., (2010), les financeurs gouvernementaux incitent *Carewell* – à travers l'adoption de dispositifs de contrôle de gestion spécifiques – à accepter plus facilement les idées du Nouveau Management Public, tout comme chez Kraus et al., (2016) où *MediOrg*, une ONG indienne, est amenée à modifier ses systèmes de contrôles pour être en mesure de reporter à un nouveau bailleur et bénéficiaire de ses financements.

En synthèse, la littérature en contrôle suggère l'influence croissante des bailleurs, l'importance grandissante des mesures financières et la multiplication des audits. Elle indique également que les formes d'*accountability* descendante et interne sont moins développées que celles liées à l'*accountability* imposée ou financière. Comme le suggèrent Ebrahim (2003), Najam (1996), O'Dwyer et Unerman (2008) et O'Dwyer et Boomsma (2015), les ressources et les énergies des ONG sont orientées pour mettre en place des mécanismes d'*accountability* ascendantes au profit de financeurs puissants, qualifiés de « patrons » par Najam (1996).

Après avoir détaillé les différentes dimensions des systèmes d'*accountability* des ONG, nous développons ci-dessous les différents aspects du modèle de performance des ONG.

2.3 ► Modèles de performance d'une ONG

L'hétérogénéité des différentes parties prenantes complexifie l'atteinte d'un consensus sur la manière de définir la « performance » d'une ONG (Gray et al., 2006 ; Jegers et Lapsley, 2003 ; Kim, 2005) : notamment, chaque ONG doit trouver un équilibre entre sa pérennité financière et sa capacité à réaliser ses missions (Chetkovich et Frumkin, 2003 ; Herman et Renz, 1998, 1999).

Torres et Pina (2003) suggèrent d'opérationnaliser la « performance » d'une ONG en la décomposant en trois types d'indicateurs : des indicateurs liés aux « efforts » (*efforts*), des indicateurs liés aux « réalisations » (*accomplishments*), et enfin, des ratios d'efficience permettant de comparer les efforts fournis aux réalisations.

Pour les deux chercheurs, les efforts correspondent par exemple aux ressources financières et non-financières (équipement, nombre de collaborateurs impliqués dans le programme) investies dans un programme. Les réalisations sont elles-mêmes dissociées entre résultats (*outputs*) et externalités (*outcomes*) : les résultats correspondent au nombre d'abris construits, de puits creusés, de vaccins distribués ou de patients soignés, alors que les externalités peuvent correspondre aux effets moyen-terme des activités de l'ONG sur le niveau de vie, la scolarisation des bénéficiaires ou la baisse du taux de mortalité infantile.

Quant aux ratios, ils permettent de mettre en rapport les ressources utilisées avec les *outputs* et les *outcomes*. Par exemple, dans le cas d'une ONG médicale, le calcul ressources / résultats peut permettre de mesurer un coût par patient. Dans le cas d'une ONG spécialisée

dans l'éducation, le calcul d'un ratio ressources / externalités devrait théoriquement permettre d'apprécier le coût par étudiant obtenant un diplôme particulier.

Comme le souligne Rubenstein (2015 : 6), l'*accountability* chiffrée d'une ONG ne peut pas être évitée :

Je conteste [la philosophie] d'un « altruisme efficace » qui suggère que les grandes ONG doivent maximiser leur impact à travers des activités dont les résultats peuvent être mesurés avec précision et à moindre coût. Entre autres choses, cette approche peut conduire à circonscrire l'activité de l'ONG sur un champ trop étroit de techniques d'interventions, au détriment plutôt d'une action politique (dont les effets sont difficiles à mesurer).

Le concept « d'altruisme efficace » ci-dessus est étroitement lié à la capacité de mesure des résultats – au sens *d'outputs* – ou à la capacité de calculer un ratio comparant les efforts engagés (ou les ressources financières dépensées et/ou opérationnelles valorisées) pour mesurer un type d'efficacité humanitaire. Cette approche « d'altruisme efficace » permet de mesurer les *efforts / outputs* tels que proposés par Torres et Pina (2003). Rubenstein (2015), pour sa part, définit le modèle de performance d'une ONG dans le cadre plus large d'une « action politique, dont les effets (*outcomes*) sont difficiles à mesurer ». Pour Rubenstein (2015), cette forme de rendu de compte chiffré reflète une conception limitée de l'aide délivrée par les ONG, tout en reconnaissant que cette tension entre « mesurable » et « non mesurable » est inévitable, comme elle le précise ci-dessous :

Pour moi, les grandes ONG doivent prendre en considération les conséquences [de leurs interventions], mais les prendre en considération de manière globale, en incluant même celles qui sont difficiles ou impossibles à mesurer ou pour lesquelles aucune mesure d'efficacité n'est disponible. En d'autres termes, les grandes ONG doivent reconnaître que la tension entre ce qui a de la valeur et ce qui est mesurable est un défi inhérent de l'action humanitaire.

Pour Rubenstein (2015), la différence entre « ce qui a de la valeur et ce qui est mesurable » doit donc permettre de ne pas se focaliser sur une *accountability* uniquement financière.

Or, depuis quelques années, un courant de littérature en contrôle a cherché à documenter la transformation des systèmes de contrôles des ONG (Chenhall et al., 2010, 2013, 2014 ; Dixon et al., 2006 ; Goddard et Assad, 2006 ; Kraus et al., 2016 ; O'Dwyer et Unerman, 2008) : une des conclusions est que ces transformations sont matérialisées par la multiplication de demandes de la part des financeurs afin de pouvoir disposer de rendus de compte chiffrés, ce qui formate la manière dont l'ONG organise et priorise ses tâches, impactant le modèle de performance de l'ONG.

Dans de nombreux cas, la littérature en contrôle a déjà illustré les effets d'une diffusion de l'importance de la dimension économique dans le fonctionnement des organisations non-

lucratives: Christensen et Ebrahim (2006) détaillent par exemple comment les équipes de *Bright Star* mettent au point des stratégies latérales de « navigation » et de « contournement » de ses bailleurs pour éviter de consacrer trop de temps à certaines demandes jugées absurdes (comme par exemple, le comptage des cuillères qui sont remises par famille dans un camp de réfugiés).

Roberts et al., (2005) montrent que certaines ONG mexicaines, face aux difficultés de se conformer aux exigences strictes de leurs financeurs, développent des pratiques comptables pour satisfaire leurs bailleurs tout en leur permettant de remplir leurs missions : les chercheurs suggèrent que ces ONG disposent de deux jeux d'états financiers, l'un organisé pour satisfaire l'organisme de financement et un autre reflétant la nature effective des décaissements réalisés. De plus, Roberts et al., (2005) notent que certaines ONG mexicaines bénéficiant des financements de bailleurs n'osent pas entreprendre des projets plus risqués car elles risquent d'être sanctionnées. Dixon et al., (2006) montrent que les institutions de microfinance zambiennes qu'ils examinent rencontrent des difficultés car leurs financeurs exigent des rentabilités accrues sur les micro-prêts qu'elles engagent : en durcissant les conditions de prêts – notamment sur des clients pauvres ou marginalisés ne bénéficiant pas d'un engagement de remboursement de la communauté – les chercheurs suggèrent un risque de déplacement de la mission.

Pour limiter les effets des exigences des bailleurs sur les pratiques et les missions des organisations, Goddard et Assad (2006) montrent que certaines ONG tanzaniennes n'hésitent pas à « jouer » sur certains aspects symboliques de la comptabilité, comme par exemple le recrutement d'un responsable comptable de l'ONG ou la nomination d'un expert-comptable. Dans ces conditions, la reconnaissance du rôle de la comptabilité comme symbole d'un certain niveau de compétence organisationnelle permet aux dirigeants de créer un certain niveau de légitimité pour mieux négocier avec les bailleurs ou les mettre à distance. Par ailleurs, Roberts et al., (2005) suggèrent que les ONG mexicaines qu'ils étudient prennent l'habitude de refuser de des fonds d'une grande ONG ou d'un organisme de financement si cela exige de modifier en profondeur leurs pratiques de gestion.

D'autres transformation des modèles de performance dans le non-lucratif dans ont été documentées. Kaldor (2003 : 9) analyse le mouvement de rapprochement entre le secteur lucratif et non-lucratif de la manière suivante :

Les ONG se « professionnalisent »: sous la pression des gourous du *management*, elles adoptent de plus en plus des stratégies d'entreprises privées et multiplient les partenariats avec le [secteur lucratif]. La *corporatisation* des ONG est destinée à s'accélérer, encouragée notamment par la raréfaction des ressources des communautés internationale [...].

Deux notions sont discutées ici : la première liée au fait que les ONG se « professionnalisent » (au sens où elles miment les pratiques du secteur privé), la seconde portant sur la « corporatisation » qui traduit le fait d'adopter des formes organisationnelles typiques du secteur lucratif.

De leur côté, Alexander et Weiner (1998) détaillent les raisons qui amènent une association non-lucrative gérant une structure hospitalière à adopter des formes de gouvernance copiées du privé (un réseau d'organisations comprenant une *holding* qui concentre la majorité des pouvoirs de décisions et de gouvernance, alors que Hwang et Powell (2009) analysent le même phénomène de mimétisme privé / non-lucratif dans plusieurs associations caritatives de San Francisco.

Comme le notent Chenhall et al., (2010), dans leur étude de *Tennant*, une ONG australienne :

Pour attirer des fonds et acquérir des contrats gouvernementaux, *Tennant* reconnaît qu'elle doit être perçue comme capable d'opérer d'une manière similaire à une entreprise privée, être compétente et manifester également une capacité à appréhender les enjeux économiques.

Cet extrait reflète le phénomène selon lequel les ONG sont « encouragées » à adopter des pratiques copiées sur celles du privé, comme dans la manière de conduire leurs opérations. Comme le montrent Chenhall et al., (2010), l'important est cependant moins d'adapter les pratiques que « d'être perçues » comme ayant procédé à ces transformations pour accéder à des financements : si la transformation n'est que « manifestée », elle peut suffire pour devenir légitime vis-à-vis du bailleur. Cette interprétation est également celle de Kamat (2004) pour qui les ONG, afin d'apparaître légitimes à leurs financeurs, adoptent des organisations, des processus et des outils similaires à ceux de leurs financeurs publics ou privés.

Les ONG peuvent être également amenées à adopter des pratiques de gestion et de mesure de la performance qui se rapprochent de celles du privé. Harvie et Manzi (2011) analysent par exemple comment les pratiques d'une structure associative dédiée aux femmes souffrant de violences conjugales sont progressivement transformées. De nouvelles pratiques formelles (réunions avec agendas) et plus officielles (tenue des réunions à l'hôtel de ville avec des cadres des services sociaux, des membres de la municipalité et de la police) remplacent les modes de collaboration et de partage d'informations jusque-là largement informels et confidentiels.

Dart (2004) montre comment le travail est restructuré autour de pratiques plus spécialisées et plus segmentées : la croissance des « services » de *CSO* – ONG canadienne en

charge de fournir de l'assistance aux personnes faisant face à des problèmes financiers – est « facilitée par [...] la focalisation et la spécialisation des services comme dans le secteur lucratif ». Une nouvelle organisation du travail se matérialise à travers l'idée de « se concentrer sur [le] cœur de métier [de l'association] » et de « ne pas être tout pour tous ». La transformation du « cœur » des pratiques de l'association s'accompagne d'une reconfiguration et d'une requalification des fonctions classiques des membres de l'association. Chez CSO, le rôle traditionnel de « conseiller financier » est décliné en plusieurs postes de « spécialistes financiers » en charge d'une gamme restreinte de services et de conseils (Dart, 2004).

Ces transformations de modèle de performance concernent aussi les activités fonctionnelles – ou activités support – du secteur non-lucratif : les fonctions support sont elles aussi encouragées à produire des résultats mesurables (Dart, 2004 ; Harvie et Manzi, 2011 ; Hwang et Powell, 2009 ; Roberts et al., 2005), prendre en main de manière active l'agenda organisationnel (Dart, 2004) et obtenir des résultats les plus élevés possibles en ne comptant que sur les ressources déjà existantes (Dart, 2004).

Enfin, Dart (2004) conclut que, dès lors que de nouvelles structures sont qualifiées de « centres de profit », de « générateurs de revenus » ou même de « *business* » au sein d'une structure sans but lucratif, les objectifs opérationnels sont remplacés par des objectifs similaires à ceux du secteur lucratif. Chez CSO, Dart (2004) précise que la nécessité de ces changements est souvent motivée par l'argument du manque de ressources, argument tenu par l'équipe dirigeante.

En synthèse, la diffusion des nouvelles pratiques ou formes organisationnelles issues du privé contribue également à transformer le modèle de performance des organisations à but non-lucratif. Même si certains résultats montrent que l'adoption de systèmes de contrôle issus du privé peut rester symbolique, l'évolution du modèle de performance d'une ONG se manifeste par un changement d'organisation, de vocabulaire ou par l'introduction de nouveaux systèmes de contrôle et de mesure de la performance imités du privé.

L'émergence et la diffusion de ce vocabulaire d'entreprise ou d'expressions intimement associées au monde des affaires – « cœur de métier », « centres de profits », « penser hors cadre » (Dart, 2004) – ne suffit pas à justifier que les équipes de l'ONG comprennent et acceptent la mise en oeuvre et de ce nouveau modèle de performance. Cette nuance nous

amène à discuter dans la section suivante comment se transforment les normes et les valeurs des ONG.

2.4 ► Normes et valeurs des ONG

Frumkin, (2009), puis Chenhall et al., (2014) distinguent la dimension *instrumentale* et *expressive* d'une ONG.

La dimension *instrumentale* de toute organisation consiste à délivrer et à fournir des prestations ou des services en lien avec sa mission. Cependant, dans le cas des ONG – et *a fortiori* des ONG d'aide humanitaire – ces services sont rendus à des populations dans le besoin ou défavorisées par des membres qui servent une cause particulière : cette dimension spécifique est alors qualifiée de dimension *expressive* de l'organisation (Chenhall et al., 2014 ; Frumkin, 2009). Autrement dit, la dimension expressive est celle qui anime les humanitaires, souvent décrits comme très engagés et motivés: ces derniers rejoignent une ONG parce qu'ils se sentent alignés sur les valeurs ou l'éthique que l'association affiche et qu'ils sont animés par un « esprit de volontariat » (Bush, 1992 : 393).

Mais cet « esprit de volontariat » est décrit dans la littérature comme parfois contrecarré par le développement de la dimension instrumentale de l'ONG (Bush, 1992 ; Hwang et Powell, 2009 ; Kreutzer & Jäger, 2011). Dans la littérature, cette recherche d'équilibre entre, d'un côté, des facteurs d'efficacité ou d'efficience sous-jacents à la dimension instrumentale, et de l'autre, les éléments d'activisme, de militantisme ou d'engagement sous-jacents à la dimension expressive de l'ONG, peuvent provoquer des tensions.

Cette coexistence de logique entre dimension expressive et instrumentale se retrouve par exemple chez Ebrahim (2005) : dans plusieurs de ses études, Ebrahim dénonce que l'utilisation du Cadre Logique – outil de contrôle privilégié par les bailleurs et nécessitant l'acquisition par les ONG de nouvelles compétences gestionnaires – se traduit par un transfert des ressources internes. Les ressources « vives » et opérationnelles des ONG sont détournées au profit de ressources pour l'analyse – chronophage – des résultats, tout en favorisant une « vue myope » de l'action de l'ONG (Ebrahim, 2002).

Wilson et Larson, (2002) analysent que l'importance accordée à la dimension instrumentale d'une ONG est facilitée les *business schools* qui multiplient les programmes à destination des futurs managers du secteur non-lucratif sur fond de « culture managériale internationale » (Bromley, 2010). À un niveau plus général, des revues comme la *Harvard*

Business Review incitent les ONG à améliorer leurs « pratiques en adoptant celles du secteur privé et gagner en efficacité » (Bradley et al., 2003).

Plusieurs recherches ont également montré que le développement d'indicateurs, d'objectifs à atteindre et d'outils de mesures sont caractéristiques de ce glissement vers le « privé » (Harvie et Manzi, 2011 ; Dart, 2004) : ce nouvel appareillage similaire à celui existant dans le privé s'accompagne généralement d'une rhétorique centrée sur des expressions comme le besoin de penser « [avec] une approche holistique » ou « hors cadre ».

Pour Frumkin, (2009), la rationalisation des pratiques entraîne un déséquilibre entre les dimensions instrumentales et expressives des ONG au bénéfice du développement de la dimension instrumentale, quand il ne s'agit pas simplement du développement de nouvelles valeurs « *for-profit* » en contradiction avec les valeurs originelles de l'association (Bush, 1992). Confirmant cette intuition, Hwang et Powell (2009) ont par exemple montré que, sur un échantillon de 500 associations caritatives, celles qui présentent le degré le plus élevé de rationalisation organisationnelle⁸³ sont celles dont le dirigeant est un *manager*⁸⁴ (diplômé d'une école de commerce ou d'un MBA) alors que celles dirigées par un *professionnel*⁸⁵ présentent le degré de rationalisation le plus faible.

D'autres chercheurs ont essayé de comprendre quel était le contexte de l'apparition d'un état d'esprit *entrepreneurial* dans le secteur non-lucratif : Davis et al., (2011) analysent l'apparition d'une orientation entrepreneuriale chez certains administrateurs dans des maisons de retraites américaines associatives. Confrontés à la concurrence d'autres maisons de retraites privées, ces administrateurs adoptent des pratiques caractéristiques de l'orientation entrepreneuriale du secteur privé, comme la prise de risques ou l'innovation, tout en essayant de préserver une meilleure image que celle de leurs concurrents privés.

Enfin, en complément des travaux de Hwang et Powell (2009), Suarez (2010) a analysé le profil d'un échantillon de 200 dirigeants d'associations caritatives américaines : ses résultats ne confirment pas l'hypothèse d'une surpondération de managers dans son échantillon. Par contre, dès que Suarez (2010) concentre son analyse sur les associations les plus « grosses » de son échantillon, ces dernières présentent un nombre plus élevé de *managers*.

⁸³ Degré mesuré entre autres par l'existence de modes de contrôle comme un processus de planning stratégique ou l'utilisation de consultants.

⁸⁴ « *Managerial professionals* », (p.290). – Notre traduction.

⁸⁵ Diplômés d'enseignant, de psychologue clinique, de criminologue ou de travailleur social.

Synthèse Chapitre 2 – Les transformations du champ de l'aide humanitaire

Cette revue de littérature a permis de mettre en évidence les transformations du secteur non-lucratif et esquissé certaines transformations du champ de l'aide humanitaire.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le champ de l'aide humanitaire a connu une croissance forte, aussi bien en raison de la fréquence des problèmes humanitaires que de la constitution d'acteurs internationaux pour « traiter » ces besoins.

Au sein des différentes sources de financements, auxquelles accède la plupart des grandes ONG humanitaires, la place des bailleurs internationaux (comme ECHO) et celle des grandes ONG humanitaires est décrite comme de plus en plus importante : la littérature montre que le champ de l'aide humanitaire s'est structuré autour de trois types d'organisations spécialisées (celles qui opèrent et interviennent sur le terrain ; celles qui financent celles qui opèrent, et celles qui financent à un niveau macro et s'appuient de moins en moins sur les premières et de plus en plus sur les deuxièmes) : cette structuration favorise la création de nouveaux systèmes d'*accountability* orientés au bénéfice des bailleurs et au détriment des ONG financées.

La littérature montre également que l'adoption de nouvelles formes organisationnelles contribue également à transformer le modèle de performance des organisations à but non-lucratif. Cette évolution du modèle de performance ne se matérialise pas simplement par une « colonisation du langage des affaires », mais surtout par l'introduction de systèmes de contrôle et de mesure de la performance des organisations non-lucratives.

La littérature identifie également des tensions entre les normes et les valeurs des « anciens humanitaires » et celles des « nouveaux managers » : à son tour, ce déséquilibre reflète un déséquilibre croissant entre la dimension instrumentale de ces organisations et leur dimension expressive

QUESTION DE RECHERCHE

Les résultats de notre revue de littérature montrent que les transformations qui sont documentées dans le secteur non-lucratif et dans le champ humanitaire font écho aux résultats de notre revue de littérature sur le secteur public : l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle et de mesure de la performance génère des effets complexes et multi-niveaux.

La multiplication des terrains d'intervention des ONG entraîne une compétition des grandes organisations internationales pour solliciter les donateurs individuels, mais également les bailleurs internationaux (McCandless, 2012 ; Ridder et McCandless, 2010 ; Ryfman, 2014) dont les ressources sont réelles mais néanmoins limitées.

De nombreuses études suggèrent que cette concurrence a incité à une dissémination de pratiques gestionnaires provoquant des tensions dans les grandes ONG (Chenhall et al., 2010 ; O'Dwyer & Unerman, 2007, 2008) comme dans les petites (Kraus et al., 2016), et contribuant à morceler le champ de l'aide humanitaire (Martinez et Cooper, 2017). Un des arguments est que ces transformations sont générées par les financeurs des ONG, notamment pour pouvoir disposer de rendus de compte sur la conformité comptable des opérations conduites en leur nom.

Cependant, aucun travail approfondi n'a à ce jour porté sur les effets des dispositifs de contrôle dans le champ de l'aide humanitaire.

Nous proposons donc d'analyser comment se transforme le champ humanitaire, d'examiner des ONG transformées par de nouvelles mesures de performance ainsi que la manière dont les dispositifs de contrôles sont reconfigurés. En contrepoint, nous proposons aussi d'examiner des ONG qui parviennent – ou choisissent – d'éviter ces transformations, et comment ces choix conduisent – ou pas – à la reconfiguration des modes de contrôle organisationnel.

Nous posons notre problématique de recherche dans les termes suivants :

Quels sont le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ de l'aide humanitaire ?

PARTIE 2.

> Méthodologie

L'objectif de cette seconde partie est d'apporter les justifications nécessaires à notre démarche globale de recherche. Nous justifions la cohérence entre notre approche de recherche (qualitative, inductive et compréhensive) et sa mise en œuvre.

Notre dispositif repose sur une double étude de cas, dont les données sont collectées à travers une immersion ethnographique.

Le **Chapitre 3** est composé de trois sections principales.

Dans la **Section (3.1)**, (« *Démarche de recherche* »), nous exposons les raisons qui nous ont amené à privilégier une approche qualitative, compréhensive et inductive pour aborder notre problématique de recherche. Nous présentons et justifions les deux étapes de notre dispositif de recherche: une série d'entretiens exploratoires, puis une double étude de cas à travers une immersion ethnographique. Nous exposons ensuite certains questionnements et difficultés qui ont émergé suite à l'adoption de cette approche ethnographique, et concluons en exposant les biais et les limites de la collecte de données.

Dans la **Section (3.2)**, (« *Détail des dispositifs de collecte des données* ») nous détaillons notre dispositif de collecte principal de données, chez Handicap d'abord puis chez Médecins Sans Frontières et nous détaillons ensuite notre dispositif secondaire de collecte : l'organisation de « *regards croisés* » entre nos « informateurs » de Handicap et ceux de MSF. Enfin, pour conclure ce chapitre, nous présentons deux difficultés rencontrées au cours de ces immersions ethnographiques, tout en en soulignant quelques limites et biais qui ont pu avoir un impact sur la collecte de nos données.

Dans la **Section (3.3)** (« *L'analyse des données du terrain* »), nous montrons comment nous avons analysé nos données.

Chapitre 3 : **Démarche de recherche, dispositifs de collecte des données et analyse**

3.1 ► Démarche de recherche

3.1.1 Éléments de positionnement épistémologique

Nous justifions les raisons pour lesquelles nous avons choisi une approche qualitative (3.1.1.1) et adopté une posture compréhensive et inductive (3.1.1.2).

3.1.1.1 Une approche qualitative cohérente avec la question de recherche

Nous avons énoncé notre question de recherche de la manière suivante :

Quels sont le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ de l'aide humanitaire ?

Nous avons retenu comme définition d'un dispositif de contrôle un arrangement (c'est à dire un ensemble composé d'acteurs, de règles, de pratiques, de valeurs et d'autres activités de gestion), multi-niveaux (au niveau d'un secteur, d'une organisation ou d'un groupe) et déployé dans le contexte culturel de l'organisation.

Cette définition implique que nous nous analysons les différents modes de contrôle (règles, valeurs, artefacts) qui composent un dispositif, mais également que nous puissions accéder aux utilisateurs (pratiques) pour comprendre comment, dans un contexte culturel donné, les membres de l'organisation orientent – ou sont orientés par – ces modes de contrôle. De même, en suggérant que l'influence de certains de ces modes de contrôle – comme des classements – peut être située à l'extérieur de l'organisation, la recherche que nous souhaitons mener nous amène à envisager une analyse multi-niveaux, à la fois au niveau du champ de l'aide humanitaire, des organisations de ce champ et des membres de ces organisations.

Nous avons donc choisi de privilégier une approche qualitative dont l'objectif n'est pas de répondre à une question de type « pourquoi ? », mais à comprendre « comment » les dispositifs de contrôle se transforment et/ou sont transformés dans le champ humanitaire. Théoriquement, notre projet est celui d'examiner aussi bien des organisations dont les modifications paraissent conformes à ce qu'en décrit la littérature en contrôle mais également des ONG qui paraissent éviter ces transformations organisationnelles.

Comme notre projet de recherche a pour ambition d'étudier des phénomènes et des processus de manière située, ceci suppose une immersion prolongée sur le terrain, ainsi qu'une proximité et une interaction forte avec les utilisateurs de ces dispositifs de contrôle.

Allard-Poesi et Perret (2014 : 57) décrivent d'ailleurs cette proximité entre le chercheur et son (ou ses terrains) comme le moyen : « de développer une compréhension de l'intérieur de la réalité sociale, et en particulier d'appréhender les problématiques, les motivations et les significations que les différents acteurs y attachent ».

La citation ci-dessus appelle également à une approche compréhensive des situations et des interactions : nous développons cette dimension dans la section suivante.

3.1.1.2 Une approche compréhensive et inductive

Nous nous sommes efforcés d'adopter une posture de recherche compréhensive, dont le projet, défini par Allard-Poesi et Perret (2014 :17), est celui de : « [...] saisir la nature construite des phénomènes sociaux, [à] comprendre le sens plutôt qu'à expliquer la fréquence et à saisir comment [ce] sens se construit dans et par les interactions, les pratiques et les discours ». Les perceptions et les interprétations du phénomène sont donc inscrites dans le contexte dans lequel interviennent les acteurs et le chercheur : la compréhension du phénomène est donc contextuellement située.

L'intérêt d'adopter une approche compréhensive est d'autant plus justifié que notre objectif de recherche est d'explorer des contextes contrastés et fournir des descriptions « épaisses » de phénomènes qui n'ont pas encore été complètement documentés : dans notre cas, l'analyse détaillée des dispositifs de contrôle de grandes ONG humanitaires a fait l'objet de peu d'études approfondies.

Un des critères liés à la validité d'une « bonne » recherche compréhensive repose sur l'empathie et la crédibilité (Perret et Séville, 2003), c'est à dire la capacité pour le chercheur à s'extraire de – ou contenir – ses propres représentations et cadres cognitifs et laisser les acteurs organisationnels donner et fournir leur propre interprétation de la situation.

Notre prise de connaissance du secteur des ONG humanitaires s'est fait à travers une série de lectures sectorielles et académiques qui nous ont permis de nous familiariser avec le secteur et ses problématiques, sans pour autant nous fournir un cadre conceptuel formalisé et rigide : nous sommes intéressés par comprendre quels sont les dispositifs de contrôle dont disposent ces organisations, comment elles les utilisent et quels sont les dispositifs extérieurs qui peuvent influencer le contrôle organisationnel de ces organisations.

Comme nous cherchons à décrire et comprendre le rôle et l'influence de dispositifs, notre choix d'une démarche compréhensive nous paraît donc pertinent.

Afin de répondre au second critère de crédibilité, nous avons cherché à multiplier les points de vue et les modes d'accès au phénomène que nous voulons étudier : l'accès aux acteurs organisationnels s'est fait de plusieurs manières : si un premier mode d'accès a consisté en une série d'entretiens, nous avons finalement privilégié des phases d'observation participante et non-participante dans les deux ONG dans lesquelles nous sommes allées.

L'approche inductive que nous avons privilégiée a donc consisté à faire émerger des concepts à partir des données empiriques collectées : les cadres de régime de valeur et de régime de contrôle que nous utilisons dans notre recherche ne sont apparus qu'après la phase de collecte. Ces éléments conceptuels nous ont servi de grilles heuristiques pour ordonner notre littérature et faire sens des données de nos terrains.

Dans la section suivante, nous présentons et justifions notre dispositif de recherche.

3.1.2 Présentation et justification de notre dispositif de recherche

Dans la **Section (3.1.2.1)**, nous décrivons la phase d'entretiens exploratoires que nous avons menée pour « cartographier » le secteur des ONG humanitaires. Nous justifions dans la **Section (3.1.2.2)** le choix de mettre en oeuvre une double étude de cas et nous expliquons en **Section (3.1.2.3)** comment nous avons identifié Handicap International comme un cas typique et Médecins Sans Frontières comme un cas atypique. Enfin, nous précisons en **Section (3.1.2.4)** les raisons pour lesquelles nous avons abordé ces deux terrains à travers une immersion ethnographique dont nous reprecisons les principales caractéristiques.

3.1.2.1 Les entretiens exploratoires : « cartographier » le secteur de la solidarité internationale

Au début de notre recherche, le secteur français de la solidarité internationale représente un « territoire » que nous n'appréhendons que par sa communication institutionnelle : nous avons en tête les campagnes d'Handicap International au bénéfice des enfants blessés par des mines, nous comprenons qu'Amnesty International et Greenpeace se retrouvent souvent dans des logiques de confrontation avec certains gouvernements, et nous avons déjà noté le ton parfois provoquant des campagnes de Médecins Sans Frontières. Globalement, notre compréhension générale du secteur et des organisations de la solidarité internationale est limitée, aussi bien au niveau des financements de ces ONG, des interactions

entre les différents acteurs du champ ou que de la connaissance des pratiques de contrôle de gestion de ces organisations. Par exemple, les différences de modes d'intervention, de stratégies de financements ou de formes d'*accountability* entre Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières ou Solidarités International sont peu distinctes.

La phase d'entretiens exploratoires a donc eu deux objectifs : d'abord, disposer d'une meilleure compréhension globale du secteur et de ses spécificités d'*accountability* et de contrôle de gestion, tout en le « cartographiant » pour identifier les organisations les plus intéressantes par rapport à notre problématique de recherche.

Nous avons commencé par mener cinq entretiens exploratoires (cf. Annexe 1) entre Avril et Septembre 2014 avec des « gestionnaires » de grandes ONG humanitaires (directeurs financiers, responsables du contrôle de gestion) à l'aide du guide d'entretien#1 de l'Annexe 2.

Comme Covalleski et al., (1998) ou Carter et Spence (2014), nous cherchons avant tout à « détecter » certaines « règles du jeu » du secteur humanitaire et à en identifier les transformations telles qu'elles sont perçues, déchiffrées et communiquées par des « *insiders* ». Les entretiens sont menés sous la forme d'une « conversation guidée » (Carter et Spence, 2014 : 961) : l'utilisation d'un guide d'entretien commun permet d'inscrire la collection de ces données dans une optique comparative en s'intéressant aux changements perçus par les « gestionnaires » dans le secteur, aussi bien que dans leurs organisations respectives.

Pour affiner ce premier niveau de compréhension des transformations du secteur – notamment en ce qui concerne les différentes formes d'*accountability*, de gouvernance, et les spécificités des outils et des pratiques de contrôle de gestion – nous avons complété ces cinq premiers entretiens par cinq autres interviews (cf. Annexe 1) avec des « contrôleurs »⁸⁶ et des associations « labellisantes »⁸⁷ du secteur des ONG humanitaires. L'objectif de cette seconde « vague » a été de mieux comprendre le fonctionnement de ces « régulateurs » et leurs interactions avec les ONG qu'elles contrôlaient : ces entretiens ont été menés à l'aide d'un second guide d'entretien (cf. guide d'entretien#2 de l'Annexe 2).

Dans un troisième temps, pour disposer d'un regard complémentaire sur le secteur, nous avons complété ces dix premiers entretiens par trois interviews auprès d'associations du secteur humanitaire, mais dont le champ d'action est limité à la France (cf. Annexe 1).

⁸⁶ Au-delà des Commissaires Aux Comptes en charge de contrôler les Comptes Annuels, la *Cour des Comptes* et l'*Inspection Générale des Affaires Sociales* (IGAS) constituent les contrôleurs principaux du secteur : leurs missions et prérogatives sont relativement identiques, notamment celles « *de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens* ».

⁸⁷ Ces associations attribuent un label assimilable à un « marqueur de confiance » pour les donateurs. Pour les ONG humanitaires, le *Comité de la Charte et du Don en Confiance* est un des organismes 'labellisants' les plus importants. Ce label se concrétise par l'impression d'un « tampon » bleu et blanc portant la mention « Don en confiance ».

Globalement, ces 13 interviews (21h d'entretiens) ont été conduits dans une approche exploratoire et inductive, sans cadre théorique spécifique, même si la structure du guide d'entretien était alimentée par nos lectures. Comme ces guides n'ont fait l'objet d'aucune communication préalable aux interviewés, ceci a nous permis de mener cette vague exploratoire d'entretiens semi-structurés (Bryman et Bell, 2011 : 467) sur un mode relativement conversationnel (Patton, 2002) tout en conservant une structure autorisant néanmoins des comparaisons thématiques (O'Dwyer, 2004) puisque ces treize entretiens ont été tous enregistrés et retranscrits.

La majorité des interviewé(e)s se sont révélé(e)s disert(e)s, direct(e)s et prompt(e)s à exposer leurs points de vue personnels ou institutionnels sur des contextes, des organisations, voire des individus : nous nous sommes rapidement rendus compte de la difficulté à dissocier la description des transformations du champ et leur analyse, notamment lors des entretiens avec les « humanitaires ». En ce sens, le contraste obtenu avec l'analyse des « contrôleurs » nous a permis de prendre la distance nécessaire avec la première vague d'entretiens.

Enfin, en mettant en perspective l'étude de Coordination Sud⁸⁸ sur « *Argent et associations de solidarité internationale* »⁸⁹ avec nos entretiens, nous avons obtenu une « cartographie » précise des différentes formes d'*accountability* du secteur de la solidarité internationale en France. Les trois tableaux ci-dessous (Tableau 5, Tableau 6, Tableau 7) permettent de synthétiser les raisons qui nous ont conduit à orienter la sélection de nos terrains de recherche au sein du segment spécifique des « Grandes ONG »⁹⁰.

Le premier Tableau 5 ci-dessous segmente le secteur de la solidarité internationale en croisant le budget des ONG et le type d'opérations de solidarité internationale menées par l'association.

⁸⁸ *Coordination Sud* est une association dont les 165 membres sont des Associations de Solidarité Internationale françaises. *Coordination Sud* fournit plusieurs types de services à ses adhérents comme de la formation, de l'assistance juridique ou des statistiques. En externe, l'association participe à des groupes de travail au niveau européen portant sur le rôle de la société civile.

⁸⁹ « *Argent et associations de solidarité internationale. Mai 2015* ». Cette étude analyse les ressources financières et les dépenses sur la période 2006 à 2011 d'un panel de 64 Associations de Solidarité Internationale françaises.

⁹⁰ Dans la littérature en développement, ces organisations sont également qualifiées comme des « *ONG humanitaires internationales* » (Ryfman, 2014, p.63) ou « *[organisations] humanitaires de l'Ouest, à large rayon d'action et financées par des donateurs* » (Rubenstein, 2015, p.3) – Notre traduction de: “*Large-scale, Western-based, donor-funded humanitarian [organizations].*”

Tableau 5 : Segmentation des ONG de solidarité internationale
(Montant du budget vs. leur mode d'intervention) ⁽¹⁾

	Développement	Humanitaire	Education & plaidoyer	Volontariat	Total
« Grandes ONG » (Budget > 10 M€)	6	8	2	1	17
« Moyennes ONG » (1 M€ < Budget < 10 M€)	17	0	7	3	27
« Petites ONG » (Budget < 1 M€)	15	2	2	1	20
Total	38	10	11	5	64

⁽¹⁾ Source : Adapté de l'étude *Coordination Sud*, 2015 ; p.9.

Sur le panel des 64 ONG analysées, 17 organisations sont qualifiées de « Grandes ONG » et disposent de budgets supérieurs à dix millions d'euros ; 27 organisations sont qualifiées de « Moyennes ONG » avec des budgets compris entre un et dix millions d'euros. Enfin, 20 « Petites ONG » finalisent le panel avec des budgets inférieurs à un million d'euros.

Ce Tableau 5 illustre deux spécificités: premièrement, 80% des organisations humanitaires (en grisé - 8 sur 10) sont de « Grandes ONG » disposant de budgets supérieurs à dix millions d'euros ; deuxièmement, près de la moitié de ces « Grandes ONG » (en grisé – 8 sur 17) sont des ONG humanitaires.

Ce résultat s'explique par la typologie des interventions auxquelles répondent ces ONG humanitaires: en urgence d'abord, sur des terrains d'opérations éloignés en acheminant très rapidement du personnel, des médicaments ou de la nourriture ; ensuite, à travers une présence de moyen-terme au cours de laquelle l'ONG implante des centres de soins ou des équipes opérationnelles (comme des équipes de déminage chez Handicap). Dans les deux cas, les ressources financières à mobiliser sont importantes.

Ces huit « Grandes ONG » humanitaires sont les suivantes: ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement), ACF (Action Contre la Faim), CRF (Croix-Rouge Française), HI (Handicap International, MDM (Médecins du Monde), MSF (Médecins Sans Frontières), Secours Islamique France et Solidarités International.

La seconde spécificité du segment « Humanitaire » tient à la très forte croissance des ressources financières des organisations qui en font partie : le Tableau 6 suivant compare l'évolution des ressources financières des ONG de solidarité internationale en fonction du segment dans lequel elles opèrent.

Tableau 6 : Évolution comparée des ressources financières des ONG par mode d'intervention entre 2006 et 2011 ⁽¹⁾

M€	2006	2011	Évolution (%)
Éducation & plaidoyer	18	22	+22%
Développement	147	200	+ 36%
Humanitaire	440	703	+60%
Volontariat	32	54	+69%

⁽¹⁾ Source : Adapté de l'étude *Coordination Sud*, 2015 ; p.9.

Ce Tableau 6 montre que l'augmentation des ressources financières des ONG humanitaires (+60% sur cinq ans) s'avère très supérieure à celle des segments de l'éducation et du plaidoyer, à l'exception du « Volontariat », mais dont le poids reste relativement faible dans le secteur de la solidarité internationale.

Cette forte croissance du segment « humanitaire » entre 2006 et 2011 ne s'explique qu'en partie par la mobilisation exceptionnelle relative au séisme d'Haïti en 2010⁹¹: les ONG « humanitaires » ont « bénéficié » en priorité de collectes supplémentaires immédiates, mais pour *Coordination Sud* (2015, p.11), cette croissance des ressources financières s'est également poursuivie dans les années qui ont suivi le tsunami, grâce aux équipes et aux outils de communication et de collecte très efficaces de ces « Grandes ONG » humanitaires.

Enfin, un dernier élément distinctif du segment des ONG humanitaires a trait à la professionnalisation des équipes : le Tableau 7 détaille ci-dessous le pourcentage de salariés et de bénévoles dans chaque segment de la solidarité internationale.

Tableau 7 : Répartition du nombre de collaborateurs par statut en fonction du mode d'intervention ⁽¹⁾

% du nombre de collaborateurs ⁽²⁾	Développement	Humanitaire	Éducation & plaidoyer	Volontariat
Salariés	25%	60%	50%	18%
Bénévoles	70%	18%	43%	27%
Autres statuts ⁽³⁾	5%	2%	7%	55%

Sources :

⁽¹⁾ Adapté de l'étude *Coordination Sud*, 2015 ; p.32.

⁽²⁾ Nos estimations d'après le graphique de l'étude *Coordination Sud*, p.32.

⁽³⁾ Principalement statut de volontariat.

⁹¹ Il s'agit d'une série de tremblements de terre en janvier 2010 à Haïti. Le premier séisme, d'une magnitude de force 7, survient le 12 Janvier 2010, suivi d'un second tremblement de terre le 20 Janvier de force 6. Selon les autorités haïtiennes, le bilan global de ces deux séismes est de 300 000 morts, 300 000 blessés et 1,2 million de sans-abris. (Source : http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2010/02/10/004-haiti_bilan.shtml – Consulté le 24/7/2017)

Ce tableau fait apparaître des structures très différentes dans la composition des équipes des ONG : les équipes des ONG humanitaires sont constituées à 80% de salariés (*en grisé*), alors que les bénévoles (*en encadré*) constituent 43% des équipes des ONG d'éducation et de plaidoyer, voire 70% dans les équipes des ONG de développement.

Ces chiffres traduisent le fort niveau de professionnalisation des grandes ONG humanitaires telles que Action Contre la Faim, Handicap International, Médecins du Monde et Médecins Sans Frontières : au fur et à mesure de leur croissance financière et opérationnelle, ces organisations ont de plus en plus recours au recrutement de salariés dans différents métiers (logisticiens, médecins, infirmières, *fundraisers*, contrôleurs de gestion, informaticiens, communicants) pour disposer en interne des expertises dont ils ont besoin.

En synthèse, ce segment des « Grandes ONG humanitaires » est particulièrement pertinent par rapport à notre problématique de recherche : comme nous cherchons à comprendre la manière dont les formes d'*accountability* évoluent et comment les dispositifs de contrôle sont réarticulés dans ces organisations « militantes », nous pensons que la possibilité d'être confrontés à des reconfigurations entre des contrôles normatifs / idéologiques et rationnels / bureaucratiques est importante, compte tenu non seulement des ressources financières de ces organisations (Tableau 5) – des budgets supérieurs à dix millions d'euros, voire supérieurs à 100 millions d'euros pour la plupart – et en très forte croissance (Tableau 6). Enfin, comme cette croissance des ressources financières s'accompagne d'une très forte professionnalisation des équipes – au sens d'une forte proportion de salariés par rapport aux bénévoles (Tableau 7) – ces organisations présentent une opportunité supplémentaire pour étudier si la transformation des équipes accentue, modère ou ralentit la modification des dispositifs de contrôle.

Choisir le segment des « Grandes ONG humanitaires » constitue notre premier choix empirique. Nous justifions ci-dessous notre second choix méthodologique, celui de réaliser une double étude de cas.

3.1.2.2 Le choix d'une double étude de cas

Nous retenons comme définition d'une étude de cas celle de Yin (2003), à savoir: « une étude empirique qui consiste à investiguer un phénomène contemporain dans son contexte, particulièrement lorsque les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement

évidentes » (p. 13). Pour Geertz (1973), les études de cas permettent la compréhension profonde d'un phénomène, d'événements, de personnes ou d'organisations à travers une « description épaisse ou profonde »⁹² des évènements.

Les études de cas constituent une approche méthodologique légitime dans le champ de la recherche en sciences de gestion (Flyvbjerg, 2006) comme en contrôle de gestion (Otley et Berry, 1994). De nombreux chercheurs en contrôle ont mené leurs recherches utilisant des études de cas pour analyser les transformations des dispositifs de contrôle dans des contextes aussi différents que ceux des hôpitaux (Preston, 1986), des écoles (Ezzamel et al., 2007 ; Sauder et Espeland, 2009), des services publics en cours de privatisation (Carter et Mueller, 2006 ; Dent, 1991 ; Ezzamel et Willmott, 2008) ou de transformation organisationnelle du secteur privé (Carlsson-Wall *et al.*, 2011).

Les recherches portant sur l'analyse des différents types de contrôle mobilisent souvent des études de cas, qu'il s'agisse de cabinets de conseil (Alvesson et Kärreman, 2004), de firmes d'audits (Carter et Spence, 2014 ; Covalleski *et al.*, 1998), d'usines (Ezzamel et al., 2004, 2008 ; Knights et Collinson, 1987), de services centraux ou de filiales de grands groupes industriels et/ou de services (Farjaudon et Morales, 2013 ; Morales et Pezet, 2010 ; Scapens et Roberts, 1993 ; Vaivio, 2006).

Enfin, l'étude de cas a souvent été utilisée comme démarche de recherche pour analyser les dispositifs de contrôle et les formes d'*accountability* dans des organisations aussi diverses que les ONG occidentales de plaidoyer (O'Dwyer et Unerman, 2008), de développement (Chenhall *et al.*, 2010, 2013 ; O'Dwyer et Boomsma, 2015 ; O'Dwyer et Unerman, 2007) ou les configurations de contrôles dans des ONG locales (Chenhall et al., 2010 ; Dixon et al., 2006 ; Goddard et Assad, 2006 ; Kraus et al., 2016 ; O'Leary, 2016).

Pour Yin (2003 : 6), une stratégie de recherche fondée sur un ou plusieurs cas est particulièrement adaptée dans le cadre d'une problématique de recherche qui présente les trois caractéristiques suivantes :

- d'abord, lorsque le chercheur s'intéresse au « *comment* » d'événements ou de situations spécifiques : notre recherche cherche à documenter le rôle des dispositifs de contrôle dans les transformations du champ humanitaire. Nous souhaitons également mieux comprendre la manière dont les utilisateurs s'approprient, reconfigurent ou détournent ces nouveaux dispositifs.

⁹² « ...a thick description ».

- ensuite, lorsque le chercheur s'intéresse à des phénomènes complexes et encore peu documentés : notre problématique de recherche porte sur les dispositifs et les pratiques de contrôle de gestion dans les grandes ONG internationales françaises. Des études ont été menées mais dans des champs autres que celui du contrôle (histoire, politique et relations internationales, sociologie).

- enfin, lorsque le chercheur s'intéresse à des contextes riches et qu'il souhaite identifier des modèles (*patterns*) afin de procéder à des comparaisons : dans notre recherche, nous nous intéressons aux transformations du champ de l'humanitaire et de ses organisations. Nous essayons également de faire des connections avec la transformation du secteur public et la littérature sur le Nouveau Management Public.

La seconde dimension à prendre ensuite en compte porte sur le degré de « cadrage théorique » avec lequel le chercheur accède à son terrain. Yin (2003 : 29) décrit ce « cadrage théorique » comme une « esquisse suffisamment claire »⁹³, Sutton & Staw (1995 : 378) le présentent comme « une [hypothétique] histoire aidant à comprendre pourquoi les actes, les événements, les structures et les réflexions pourraient arriver »⁹⁴ alors que Dumez (2015) le définit comme une « théorie d'orientation »⁹⁵. Dans le cadre d'une étude de cas, l'accès au terrain se fait dans les meilleures conditions si le chercheur dispose d'un « cadre théorique » qui en guide l'accès sans l'enfermer *a priori*.

En ce qui nous concerne, l'intérêt théorique de notre recherche prolonge nos questionnements de Master Recherche sur la manière dont le phénomène de *financiarisation* semble s'être propagé dans le secteur privé (Alvehus et Spicer, 2012). Ce questionnement théorique trouve à son tour sa source dans notre précédente expérience de directeur financier : les premières « esquisses » de notre problématique de thèse reflètent le souhait de mieux comprendre à travers quels acteurs et quelles pratiques la « chose » financière semble devenir si dominante dans de nombreuses organisations, et la manière dont des acteurs « financiarisés » (Morales et Pezet, 2010) ont la capacité « d'essaimer » leurs pratiques dans d'autres secteurs. Notre première année de thèse a donc été celle de tâtonnements et de doutes relativement hypothético-déductifs : notre idée était alors de « tester » et de « confirmer » l'hypothèse d'une éventuelle financiarisation du secteur à but non-lucratif, ce qui a nécessité une double revue de littérature : d'abord en contrôle, en lisant des articles portant sur la manière dont les dispositifs de contrôle et les formes d'*accountability* se sont transformés

⁹³ Notre traduction de: « *A sufficient blueprint* ».

⁹⁴ Notre traduction de: « *A [hypothetical] story about why acts, events, structures and thoughts occur* ».

⁹⁵ Notre traduction de: « *A guiding theory* ».

dans d'autres secteurs (secteur privé et surtout secteur public), puis en littérature de développement, sur le secteur du non-lucratif en général et celui des ONG internationales humanitaires en particulier.

La phase exploratoire d'entretiens a été complétée par l'exploitation de données secondaires sur le secteur, ce qui a permis d'améliorer progressivement notre compréhension des enjeux des différentes formes d'*accountability* et des spécificités des financements du secteur à but-non lucratif et humanitaire. Tout au long de cette phase d'entretiens, nous poursuivons la lecture de nombreux articles en contrôle et sur le secteur non-lucratif. Cependant, comme ces articles mobilisent des théories aussi variées que la théorie néo-institutionnelle, la théorie de la dépendance aux ressources, des cadrages issus des études foucaaldiennes ou bourdieusiennes ou de concepts empruntés à d'autres philosophes français tels que Deleuze et Guattari, nous menons une grande partie des entretiens exploratoires avec un certain degré de « confusion théorique » et une absence de « cadrage théorique *a priori* ». Au moment de sélectionner nos terrains de recherche, nous estimons que nous sommes théoriquement « informés », « guidés » et partiellement « orientés » : nous disposons d'une « palette » de cadres théoriques avec lesquels nous repérer. En tant qu'« apprenti-chercheur », nous ressentons parfois comme un inconfort dans ce « flottement théorique » *a priori*, mais ce « flottement » relatif se révèle finalement un avantage pour réaliser une étude de cas.

Enfin, la troisième dimension à prendre en compte porte sur le choix d'une étude de cas unique (*single-case study*) ou d'une étude de cas multiples (*multiple-case study*). Méthodologiquement, ce choix doit être fait en cohérence avec la problématique de recherche, et décidé avant la phase principale de collecte des données. (Yin, 2003 : 39). L'étude d'un cas unique permet d'avoir accès à des données « en profondeur » et autorise des descriptions riches du phénomène investigué ; il peut cependant être intéressant, dans une perspective comparative, de sélectionner des cas différents pour mettre les résultats des différents cas en perspective les uns avec les autres.

Dans son ouvrage, Yin (2003) définit plusieurs types de cas, notamment le cas « typique » et le cas « critique / atypique ». Si l'objectif de la recherche consiste à saisir les circonstances et les conditions habituelles dans lesquelles un événement ou une situation émerge ou se déroule, le chercheur va sélectionner un cas « typique », « emblématique » « représentatif » ou « moyen » : les résultats de cette étude de cas « typique » peuvent s'avérer descriptifs ou informatifs sur la manière dont se produit un événement, mais ces résultats peuvent également confirmer une partie des connaissances déjà acquises sur le phénomène étudié, produire des connaissances incrémentales sur des points particuliers ou générer de

nouvelles hypothèses de travail (cas dit « révélateur »). De son côté, l'étude d'un cas « critique » ou « atypique » consiste à sélectionner un cas dont les résultats infirment tout ou partie de la littérature qui a servi de « fil rouge théorique » à sa réalisation.

Yin (2003 : 54) encourage le chercheur à multiplier le nombre de cas, ne serait-ce qu'à travers deux études de cas, tout en prenant en compte des considérations de temps et de ressources disponibles. Dans ce cas, la visée d'une double étude de cas est la suivante :

Alternativement, vous pouvez sélectionner vos deux cas car ils présentent des situations contrastées, et que votre objectif n'est pas de rechercher une réplique directe. Dans une telle démarche, si les résultats déjà obtenus confirment le contraste dont on fait l'hypothèse, les résultats représentent un bon début de réplique théorique – renforçant considérablement la validité externe de vos résultats par rapport à ceux d'un cas unique.⁹⁶

Dans cet extrait, Yin (2003) suggère que le chercheur choisit ses deux cas parce qu'ils offrent des situations contrastées. Ce principe de « l'échantillonnage théorique » repose sur la recherche de terrains ou de situations suffisamment divergentes pour qu'émergent des « cas négatifs ».

En synthèse, l'étude de ces « cas négatifs » permet d'accentuer les contrastes entre les différents cas mais également de documenter les différences de chaque organisation, et finalement de renforcer la validité externe et la généralité des résultats communs aux différentes organisations analysées.

Nous détaillons ci-dessous les éléments qui nous ont amené à sélectionner Handicap International (HI) comme cas typique et Médecins Sans Frontières (MSF) comme cas atypique.

3.1.2.3 La sélection des cas contrastés

L'objectif de cette section est de justifier les critères empiriques sur lesquels nous avons sélectionné Handicap International et Médecins sans Frontières comme deux cas contrastés : nous présentons d'abord les caractéristiques communes de ces deux organisations **(a)**, avant d'en souligner les principales différences **(b)**.

⁹⁶ Notre traduction de: “*Alternatively, you may have deliberately selected your two cases because they offered contrasting situations, and you were not seeking a direct replication. In this design, if the subsequent findings support the hypothesized contrast, the results represent a strong start toward theoretical replication – again vastly strengthening the external validity of your findings compared to those from a single case alone.*”

a) Deux ONG humanitaires connaissant des transformations organisationnelles

La phase de « cartographie » des entretiens exploratoires permet d'identifier Handicap International et Médecins Sans Frontières comme deux terrains appropriés à notre problématique de recherche.

Handicap International

Le premier contact avec Handicap, ONG lyonnaise, se fait avec le contrôleur financier de la Fédération. Tout en m'expliquant son parcours et son rôle et en insistant sur la croissance des ressources de l'association⁹⁷, ce dernier décrit Handicap comme une organisation en plein changement, comme l'illustre le *verbatim* ci-dessous :

Contrôleur financier, Fédération : On est dans une période dans laquelle ça bouge beaucoup. Il y a beaucoup de remises en cause sur la façon de [...] *manager* Handicap [...] Avant, on était souvent dans une espèce de « coresponsabilité ». Alors que, maintenant, il y a vraiment un message qui insiste sur : « *Chacun doit assumer ses responsabilités* ». (Entretien#1, HI, 17/6/14).

Cet extrait illustre plusieurs des sujets que nous souhaitons documenter : la description d'un affaiblissement de formes de prises de décisions associatives (« *une espèce de coresponsabilité* ») et l'émergence de nouvelles injonctions comme le suggère le nouveau « message » : « *chacun doit assumer ses responsabilités* ».

Cette analyse est confirmée au cours d'un second entretien avec sa collègue, la responsable du contrôle financier de la Direction de l'Aide au Développement (DAD), la division la plus importante en termes de ressources de l'ONG :

Responsable du contrôle financier, DAD : On est dans une grosse période de changement actuellement : on change de directeur général...L'ancien directeur général, c'était le fondateur [...] et il était là depuis plus de 30 ans, donc depuis la création [...] Le nouveau directeur général, il a fait toute sa carrière dans le privé [...] (Entretien#5, HI, 17/6/14)

Cet extrait précise que « *cette grosse période de changement* » est marquée par le recrutement d'un nouveau directeur dont la trajectoire professionnelle a été construite dans le secteur privé, à la différence du fondateur de l'ONG.

Une rapide revue de presse sur la nomination du nouveau directeur général, présentée en Annexe 3, contribue à « objectiver » ces deux *verbatim* : l'ONG y est décrite comme

⁹⁷ Entre 2010 et 2015, les ressources financières de Handicap ont progressé de 117 M€ à 152 M€, soit une croissance de 6% par an sur cinq ans. Le dernier Rapport Annuel 2016 fait néanmoins mention d'une stabilisation des ressources à hauteur de 151 M€.

« [prenant] un nouveau départ » (p.1) alors que le fondateur de l'association décrit son successeur de la manière suivante :

« Nous ne sommes pas du même tonneau, et c'est ce qui permet d'écrire une nouvelle page de l'ONG avec ma bénédiction [...] Il y a du soulagement et de l'admiration dans la panoplie d'outillage qu'il [le nouveau directeur général] apporte. » (p.5)

Ce dernier *verbatim* souligne la différence perçue par le fondateur entre ses propres compétences et celles de son remplaçant (« une panoplie d'outillage »), permettant, selon lui, de mieux poursuivre la mission de Handicap.

Médecins Sans Frontières

Notre intérêt pour Médecins Sans Frontières découle d'une discussion avec le directeur financier de l'ONG, invité à témoigner lors d'une table ronde à l'ESCP en Juin 2015 sur le rôle de la finance chez MSF. Au cours de cette discussion, le directeur financier nous explique rapidement que MSF est en train de modifier son organisation et ses contrôles pour « s'adapter à la croissance de ses ressources »⁹⁸ (Transcription de la Table Ronde, 26/6/15). Comme nous lui apprenons que nous avons passé plusieurs semaines chez Handicap International sur des problématiques analogues, cette première discussion débouche sur un déjeuner avec le directeur financier et le responsable du Service Gestion Terrain de MSF, l'équivalent du contrôle financier de la DAD de Handicap.

Pour la direction financière, la réorganisation en cours a des effets importants : la redéfinition des rôles entre le siège parisien de MSF et les différentes équipes opérationnelles de l'ONG a comme objectif principal d'accorder de plus grandes marges de manoeuvre aux équipes dans les pays d'intervention en limitant les contrôles et autorisations *a priori*. Ces modifications incitent la direction financière à repenser et adapter les modes de contrôles actuels. Plus spécifiquement, en ce qui concerne le responsable du Service Gestion Terrain, cette réorganisation entraîne la quasi-disparition de son équipe de 14 contrôleurs en tant qu'équipe reportant à la direction financière, et le rattachement de ces 14 collaborateurs à des responsables opérationnels.

En synthèse, ces deux grandes ONG humanitaires présentent un contexte similaire, celui d'organisations connaissant une forte croissance de leurs ressources financières, et dans lesquelles interviennent des changements organisationnels importants : ces changements

⁹⁸ Les ressources de MSF France sont passées de 140 M€ en 2005, à 167 M€ en 2010, 353 M€ en 2015. Elles sont de 370 M€ en 2016. La progression est donc d'environ 14% par an sur 11 ans.

organisationnels concernent aussi bien les modes de contrôle des activités que de la gouvernance.

La section ci-dessous détaille les principales divergences entre nos deux terrains de recherche.

b) Deux modes de financement très différents

Une des différences majeures entre Handicap et MSF porte sur la manière dont ces deux grandes ONG se procurent leurs fonds.

Le Tableau 8 ci-dessous synthétise l'évolution sur cinq ans de la part des ressources privées et des financements institutionnels dans le financement des sept⁹⁹ grandes ONG humanitaires françaises (dont Handicap et MSF).

Tableau 8 : Évolution de la part des ressources privées et des financements institutionnels des ONG humanitaires⁽¹⁾

En % du total des ressources de l'ONG	Ressources Privées		Financements institutionnels	
	2010	2015	2010	2015
ACTED	7% ⁽²⁾	9%	93%	91%
Croix-Rouge Française	9%	8%	91%	92%
Solidarités Internationales	11%	14%	89%	86%
Action Contre la Faim	43%	29%	57%	71%
Médecins Du Monde	65%	56%	35%	44%
Handicap International	53%	40%	46%	59% ⁽²⁾
Médecins Sans Frontières	92%	97%	8%	3%

Sources :

⁽¹⁾ Rapports Annuels 2010 et 2015.

⁽²⁾ Nos estimations sur la base des entretiens avec les membres d'Handicap.

⁹⁹ Il s'agit d'ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement), d'ACF (Action Contre la Faim), de la CRF (Croix-Rouge Française), de HI (Handicap International), de MDM (Médecins du Monde), de MSF (Médecins Sans Frontières), et de SI (Solidarités International). Nous ne retenons dans cette définition que les organisations non confessionnelles : le Secours Islamique Français est exclu de cette cartographie.

Ce tableau indique que ni les modes de financements des grandes ONG humanitaires ni l'évolution récente de leurs financements ne sont homogènes : nous délimitons trois groupes d'ONG à travers l'analyse de l'évolution de leurs modes de financements.,

Le premier groupe est constitué par trois organisations (ACTED, Croix-Rouge Française et Solidarités International) dont la structure de financement est relativement stable (*encadré double et fond grisé*) : près de 90% des financements sont assurés de manière stable par des bailleurs institutionnels.

Le second groupe est composé par ACF, MDM et Handicap International (*encadré en pointillé et fond en treillis clair*): la spécificité de ces organisations tient au fait que leur structure de financements se modifie depuis cinq ans. Cette structure passe d'une logique de financement par des ressources privées à une logique de subventionnement par des bailleurs institutionnels. A travers ce transfert de financements privés vs. subventions, ce second groupe incarne typiquement le poids grandissant des bailleurs dans le financement de l'aide humanitaire, poids qui est associé dans une grande partie de la littérature en contrôle à l'émergence d'une forme d'*accountability* financière vers les bailleurs.

Enfin, MSF, dont le financement est assuré en 2015 à 97% par des ressources privées – et ce en augmentation de 5% depuis 2010 – constitue un cas atypique dans le paysage des grandes ONG humanitaires françaises.

En synthèse, la littérature a identifié l'influence des bailleurs comme structurante sur les modes de gestion, d'*accountability* et de contrôle des ONG : nous avons sélectionné deux organisations similaires en termes d'activité (médicale) mais différentes en termes de sources de financement pour suivre l'impact de cette différence sur les modes de contrôle en place.

La phase d'entretiens exploratoires complétée par l'exploitation de données secondaires nous permet d'identifier Handicap International comme un cas « typique » d'une grande ONG humanitaire. Les ressources financières de l'ONG lyonnaise augmentent rapidement mais la proportion des dons individuels diminue au bénéfice des financements internationaux. En outre, cette « bascule » s'accompagne de transformations des structures de gouvernance et des modalités de contrôle.

À l'instar d'Handicap, la croissance des ressources financières de MSF est très rapide. Par contre, contrairement à Handicap, l'accroissement des ressources de MSF ne se traduit pas par un déséquilibre dans la répartition de ses financements : le poids des dons individuels reste majoritaire, voire quasi-exclusif (cf. Tableau 8), ce qui constitue une divergence fondamentale avec Handicap, faisant de MSF un cas « atypique ». Chez MSF également, la

direction générale a engagé une réflexion sur la manière de piloter ses opérations, notamment sur les transformations et l'évolution des types de contrôles et des modes de gouvernance.

C'est sur la base de ces convergences et divergences que nous avons sélectionné Handicap et Médecins Sans Frontières comme, respectivement, un premier cas typique et un second cas atypique: nous envisageons que le contraste de ces deux cas peut permettre de documenter les similarités et différences des modifications de types de contrôles, de modes de gouvernance ou de formes d'*accountability* de ces deux organisations.

La section suivante détaille les raisons qui nous ont fait adopter une approche ethnographique comme stratégie spécifique de recherche sur nos deux terrains.

3.1.2.4 L'approche ethnographique : caractéristiques, difficultés et justifications de la démarche

Dans cette section, nous définissons les objectifs, outils et méthodes caractéristiques d'une approche ethnographique (a), puis soulevons deux précautions méthodologiques à considérer (b) et justifions les raisons qui nous ont amené à adopter cette démarche (c).

a) Les caractéristiques d'une approche ethnographique

Historiquement, l'ethnographie est une approche utilisée dans l'objectif d'étudier la culture d'une tribu ou d'un village (Geertz, 1993). Cette démarche est désormais fréquemment utilisée en sciences de gestion dans l'objectif de comprendre les interactions entre différents groupes d'acteurs (Van Maanen, 1979), les points de vue que ces groupes ou sous-groupes expriment, ou pour éclairer certains enjeux organisationnels (Van Maanen, 2011 ; Watson, 2011).

Concrètement, l'approche ethnographique constitue une démarche de recherche par immersion dans la vie quotidienne et les situations concrètes de travail des membres¹⁰⁰ d'une organisation; la principale méthode associée à l'ethnographie est l'observation directe, participante ou pas, des pratiques (Becker, 1958).

Comme le décrit pragmatiquement Watson (2011), le chercheur :

S'intègre au groupe, à la communauté ou à l'organisation étudiée, soit en tant que membre permanent ou temporaire. [Il] participe et observe à la fois des activités, pose des questions, participe à des conversations et exploite des documents en lien avec sa recherche¹⁰¹.

¹⁰⁰ Par rapport au chercheur, les membres de l'organisation sont aussi parfois qualifiés « d'hôtes » comme chez Hammersley et Atkinson, (2007 : 60).

¹⁰¹ "Participant observation, then, is a research practice in which the investigator joins the group, community, or organization being studied, as either a full or partial member, and both participates in and observes

Les outils de collecte des données sont donc multiples : cependant, même si ces données sont collectées à partir de plusieurs sources, la source principale demeure l'observation des participants et/ou de leurs conversations. Ce principe premier de l'observation directe selon (Morales, 2009) « n'interdit pas au chercheur [...] de parler [...] », l'ethnographe peut donc participer à des discussions ou des conversations, mais toujours avec l'objectif, selon Hammersley et Atkinson (2007) de :

Minimiser, dans la mesure du possible, l'influence du chercheur sur ce qui est dit, et donc de faciliter l'expression ouverte de la perspective de l'informateur sur le monde¹⁰².

Ces discussions ou ces commentaires spontanés « pris sur le vif » sont destinés à être retranscrits le plus fidèlement possible dans un journal de terrain : ces notes vont constituer un des matériaux empiriques les plus importants du chercheur.

Au cours d'un travail ethnographique, le chercheur peut également mener des entretiens formels. Selon Watson (2011),

Il existe une grande vertu à intégrer des entretiens au cours du travail ethnographique. En réalisant des entretiens relativement structurés, on peut aborder divers sujets dans une seule « grande » conversation avec un individu, et produire des matériaux permettant des comparaisons avec ce qu'on put dire d'autres personnes. (p.211)¹⁰³

L'entretien devient également une source de données complémentaires, même si, au sein d'une démarche ethnographique, les réponses obtenues constituent des « réponses sollicitées »¹⁰⁴ à l'inverse des commentaires « pris sur le vif ».

Au cours d'une approche ethnographique, la méthode de collecte des données est relativement peu structurée : théoriquement, le cadrage du projet de recherche qui précède l'immersion reste « flexible » ; méthodologiquement, l'ethnographe ne peut pas suivre une méthode de recherche détaillée dès le début de sa recherche (Hammersley & Atkinson, 2007 : 3) : sans pour autant avoir la capacité de « tout » voir, l'ethnographe doit néanmoins s'efforcer de sélectionner les réunions auxquelles il souhaite assister, les personnes avec lesquelles il veut rentrer en contact ou interviewer.

L'approche ethnographique n'est pas sans risques pour le chercheur (et *a priori* pour un chercheur débutant) : nous présentons dans la partie suivante deux difficultés « génériques »

activities, asks questions, takes part in conversations, and reads relevant documents”, (p.206). – Notre traduction.

¹⁰² “Minimize, as far as possible, the influence of the researcher on what is said, and thus to facilitate open expression of the informant's perspective on the world”, (p.201). – Notre traduction.

¹⁰³ “There is great virtue in incorporating interviews within ethnographic work. By carrying out relatively structured interviews, one can discuss a variety of issues in a single ‘big’ conversation with an individual, and produce material which allows comparisons with the accounts of others”, (p.201). – Notre traduction.

¹⁰⁴ “Solicited answers” – Notre traduction.

inhérentes à cette approche. Nous avons choisi d'illustrer plus loin – en section 3.2.4 – la manière dont nous avons su – ou pas – « gérer » concrètement ces difficultés sur nos deux terrains.

b) Deux précautions méthodologiques d'une approche ethnographique

Nous insistons sur deux précautions qui nous semblent prioritaires au sein d'une démarche ethnographique: d'abord, accéder et « durer » sur le terrain ; ensuite, adopter une posture qui « biaise » le moins possible la collecte de données.

Comme le soulignent Hammersley et Atkinson (2007) ci-dessous, accéder et se maintenir sur un terrain est une difficulté fréquente lors d'une approche ethnographique :

Dans les organisations formelles, par exemple, les négociations pour accéder au terrain peuvent se matérialiser sous la forme d'une autorisation officielle légitimement accordée ou détenue par une personne clé (informateur ou *sponsor*). Bien que ce ne soit pas nécessairement toujours le cas, ces personnes sont souvent le point de contact initial de l'ethnographe sur son terrain de recherche¹⁰⁵.

La facilité d'accès au terrain peut donc être très variable : elle peut dépendre de la culture ou du contexte organisationnel, mais également d'éléments sur lesquels l'ethnographe a peu de prise comme la personnalité ou les enjeux liés à la recherche pour les personnes clés avec lesquelles se fait le contact.

Ce processus de négociation ne s'arrête pas une fois entré sur le terrain, comme le suggèrent les deux chercheurs dans l'extrait ci-dessous :

La « *négociation* » prend ici deux formes différentes, mais finalement complémentaires. D'une part, elle peut consister en une discussion explicite avec les *sponsors* et les informateurs sur le périmètre que l'on souhaite étudier, mais la « *négociation* » se réfère également au processus beaucoup plus vaste et subtil de manoeuvres à engager afin d'occuper une position à partir de laquelle les données nécessaires peuvent être collectées¹⁰⁶.

L'accès de l'ethnographe à son terrain passe d'abord par un accord initial, et ensuite par la poursuite d'un processus de négociations au long de sa recherche pour collecter ses données. Cette capacité de maintien a un rôle critique pour la durée de l'immersion ethnographique : s'il existe un consensus sur la notion de « présence prolongée de l'observateur dans la situation qu'il étudie » (Morales, 2009), la durée « minimale » à passer sur le terrain pour « revendiquer » l'appellation « ethnographique » fait débat.

¹⁰⁵ “In formal organizations, for example, initial access negotiations may be focused on official permission that can legitimately be granted or withheld by key personnel. Although not necessarily the case, such gatekeepers are often the ethnographer’s initial point of contact with such research settings.” (p.49). – Notre traduction

¹⁰⁶ “Negotiation here takes two different but by no means unrelated forms. On the one hand, explicit discussion with those activities one wishes to study may take place, much along the lines of that with sponsors and gatekeepers. But the term ‘negotiation’ also refers to the much more wide-ranging and subtle process of manoeuvring oneself into a position from which the necessary data can be collected”, (p.62). – Notre traduction

Pour Hammersley et Atkinson (2007), le critère de « durée » n'est pas le seul à prendre en compte :

Un certain degré « d'échantillonnage du temps » doit généralement être envisagé [...] Par conséquent, tous les ethnographes doivent résister à la tentation d'essayer de voir, d'entendre et de participer à tout ce qui se passe. Une approche plus sélective entraînera normalement des données de meilleure qualité, à condition que les périodes d'observation soient complétées par des périodes d'enregistrement et de réflexion productifs¹⁰⁷.

À moins de faire une ethnographie « *undercover* » qui peut contraindre l'ethnologue à assumer des horaires dans le cadre d'un contrat (Morales et Pezet, 2010), Hammersley et Atkinson (2007) recommandent une alternance entre phases de terrain et phases de réflexion.

Pour conclure, et comme le suggère Watson (2011), la « bonne durée » est finalement celle qui est « suffisante » pour atteindre ses objectifs de recherche :

Pour que la démarche du chercheur atteigne un objectif ethnographique significatif, l'observation doit se produire sur une période de temps suffisante pour que le chercheur appréhende correctement la palette des normes, des pratiques et des valeurs, officielles et officieuses, qui caractérisent le terrain de recherche¹⁰⁸.

Concrètement, cette « période de temps suffisante » se matérialise par l'atteinte d'un certain niveau d'acceptation – ou de socialisation – avec les « hôtes » du terrain : elle se traduit par exemple par la capacité à nouer des relations qui perdurent au-delà de la période de terrain, par la facilité à recontacter les « informateurs » pour vérifier tel ou tel point. En ce sens, la « période suffisante » est également fonction de la combinaison des caractéristiques des objets de recherche, de la personnalité, de l'expérience de l'ethnologue, de ses connaissances préalables sur les objets de recherche, ou de la culture de l'organisation qui accueille le chercheur.

La seconde précaution méthodologique est celle d'être *a minima* réflexif sur la manière dont les « hôtes » perçoivent le chercheur, comme le détaillent Hammersley et Atkinson (2007) :

De nombreux hôtes ont des attentes très imprécises [...] sur le travail du chercheur et en particulier sur celui du travail ethnographique. Deux perceptions étroitement imbriquées ont tendance à prédominer dans ce contexte : celle de « *l'expert* » et celle du « *critique* ». L'une comme l'autre peuvent contribuer à mettre mal à l'aise les personnes clés et les *sponsors* sur les conséquences probables de la recherche [...] L'image de « *l'expert* » semble souvent suggérer que le chercheur est, ou devrait être, une personne extrêmement bien informée sur les « *problèmes* » et leurs « *solutions* ». Quand l'ethnologue sollicite l'accès au terrain, l'organisation [...] peut croire qu'il

¹⁰⁷ “Some degree of “time sampling” must usually be attempted. [...] Hence, all ethnographers have to resist the very ready temptation to try to see, hear, and participate in everything that goes on. A more selective approach will normally result in data of better quality, provided the periods of observation are complemented by periods of productive recording and reflection”, (p.36-37). – Notre traduction

¹⁰⁸ “For this practice to serve any significant ethnographic purpose, the observation has to occur over a period of time which is sufficient for the researcher to appreciate the range of norms, practices, and values, official and unofficial alike, which characterize that research setting”, (p.207). – Notre traduction

revendique cette expertise et peut s’imaginer qu’elle va en être en quelque sorte « tirée d’affaire » par le chercheur. Si c’est le cas, cet implicite va directement de pair avec la seconde image, celle du « critique » : les personnes clés peuvent penser que l’ethnographe va se positionner comme un évaluateur [de leur travail]¹⁰⁹.

Cet extrait exprime l’ambiguïté de la position de l’ethnographe « revendiqué » : son objectif est d’éveiller l’intérêt de l’organisation dans laquelle il veut entrer, sans être perçu comme un « expert » dont les connaissances – avérées ou fantasmées par les « hôtes » – peuvent être considérées autant comme une ressource que comme une menace.

Pour dépasser ce dilemme « expert/critique », Lofland (2006) suggère que l’ethnographe s’efforce finalement d’être accepté par l’organisation comme un « incompetent acceptable » qui peut :

[Regarder], [écouter], [poser] des questions, [formuler] des hypothèses et [faire] des erreurs, [pour permettre] d’acquérir un sens correct de la structure sociale du terrain et commencer à comprendre la (les) culture (s) des participants¹¹⁰.

La posture de « l’incompétent acceptable » correspond donc à une posture « d’entre deux » dans laquelle le chercheur ne cherche pas à revendiquer une « expertise » mais dont les questions et/ou commentaires signalent une compréhension partielle mais inaboutie de ce qui se passe sur le terrain.

c) Le choix d’une ethnographie pour notre recherche

L’ethnographie est désormais établie comme une méthode de recherche légitime en contrôle. Nous donnons ci-dessous quelques exemples d’ethnographies en comptabilité et contrôle de gestion : ces exemples permettent d’illustrer les différents objets de recherche et d’éclairer les raisons qui nous ont amené à adopter une approche ethnographique.

La recherche de Preston (1986) sur la circulation de flux d’information dans une entreprise est l’une des premières du genre : Preston retrace la manière dont certains circuits d’interactions informelles viennent compléter – voire remplacer – les circuits « officiels » d’information. Dent (1991) analyse les manifestations de la privatisation des chemins de fer

¹⁰⁹ “Many hosts have highly inaccurate [...] expectations of the research enterprise, especially of ethnographic work. Two closely related models of the researcher tend to predominate in this context, ‘the expert’ and ‘the critic’. Both images can conspire to make gatekeepers and sponsors uneasy as to the likely consequences of the research [...] The model of the ‘expert’ often seems to suggest that the [...] researcher is, or should be, a person who is extremely well informed as to ‘problems’ and their ‘solutions’. The expectation may be set up that the ethnographer seeking access is claiming such expertise, and is expecting to ‘sort out’ the organization [...]. This view therefore leads directly to the second image, that of the critic. Gatekeepers may expect the ethnographer to try to act as an evaluator”, (p. 60). – Notre traduction.

¹¹⁰ “[It’s through] watching, listening, asking questions, formulating hypotheses, and making blunders that the ethnographer can acquire a good sense of the social structure of the setting and begin to understand the culture(s) of participants” (p.79). – Notre traduction

anglais et réalise son ethnographie au moment de la privatisation de cette organisation : le chercheur met à jour comment de nouveaux outils de contrôle émergent, deviennent un enjeu organisationnel et participent à transformer la culture de l'entreprise. Pour étudier différents « styles » de contrôleurs de gestion, Ahrens (1996) réalise plusieurs séjours prolongés chez des brasseurs anglais et allemands : il suggère que les pratiques des contrôleurs de gestion diffèrent en fonction du « style d'*accountability* » de leurs entreprises respectives. Ahrens montre que ce « style d'*accountability* » reflète plusieurs dimensions de la culture du pays où opère l'entreprise : le « style » des contrôleurs britanniques traduit l'importance d'une certaine discipline financière, alors que celui de leurs homologues allemands est marqué par l'attention à porter à la qualité et la sécurité des opérations.

Pour décrire les changements qui apparaissent après l'introduction de nouveaux dispositifs de gestion – de nouveaux types de budgets décentralisés – Collier (2001) réalise une ethnographie dans une équipe de police locale. L'ethnographie de Morales et Pezet (2010) se déroule chez un sous-traitant aéronautique dont la culture est avant tout celle des « ingénieurs » : les deux chercheurs documentent comment les contrôleurs de gestion cherchent à accroître leur légitimité vis-à-vis des ingénieurs historiques et deviennent des « passeurs de financiarisation ». Enfin, Janin (2017) étudie le rôle des contrôleurs de gestion d'un club de football et leurs interactions avec les instances de contrôle national de la Fédération Française de Football.

De notre côté, nous nous intéressons à la manière dont les dispositifs de contrôle de deux grandes ONG humanitaires sont reconfigurés, et dans quelle mesure ces transformations sont associées dans ces ONG à des changements de systèmes d'*accountability*, de modèle de performance et de leurs valeurs. Nous considérons que l'approche ethnographique est pertinente pour notre problématique de recherche, dès lors qu'il s'agit de documenter de manière détaillée ces transformations.

Dans la section suivante, nous détaillons comment nous avons concrètement mis en pratique notre dispositif de recherche dans les deux ONG.

3.2 ► Détail des dispositifs de collecte de données

3.2.1 Le dispositif de collecte des données chez Handicap

Notre accès à Handicap a été conditionné par un « cadrage managérial » très marqué que nous décrivons en **Section (3.2.1.1)**. Malgré cette contrainte d'accès, nous montrons en

Section (3.2.1.2) comment nous avons « négocié » pour réaliser une phase d’observation participante « officieuse » du contrôle financier de la DAD d’Handicap. Cette phase d’observation a été complétée en parallèle par une série d’entretiens dans l’ONG (**Section 3.2.1.3**).

3.2.1.1 La négociation institutionnelle pour accéder à la direction financière d’Handicap

L’accès à Handicap est facilité par la responsable du contrôle financier de la DAD, avec laquelle nous nous trouvons de nombreux points communs, comme le suggèrent les éléments biographiques ci-dessous :

La responsable du contrôle financier de la DAD
Recrutée en 2011. Diplômée d’une école de commerce, elle a passé près d’une dizaine d’années comme responsable du contrôle de gestion d’une filiale d’un groupe de BTP coté au CAC 40, puis comme responsable financière de *holding*, avant d’occuper un poste à la CAF de Lyon. Elle m’expliquera au fur et à mesure de nos entretiens qu’elle a eu besoin de « donner du sens à son travail » et a postulé chez Handicap. Son rôle actuel consiste principalement à contrôler la cohérence financière des propositions de budgets faites par les opérationnels aux bailleurs, à animer le processus budgétaire auprès des opérationnels, vérifier mensuellement la comptabilité des terrains et à assurer la clôture des comptes semestrielle et annuelle.

Suite à un premier rendez-vous en Juin 2014, nous demandons à notre interlocutrice de pouvoir réaliser une série d’entretiens ou d’observations sur le thème très général du fonctionnement du siège d’une grande ONG humanitaire.

Intéressée par notre projet – et sensible à notre projet de reconversion professionnelle – la responsable du contrôle financier de la DAD nous obtient un second rendez-vous avec la directrice financière en septembre. À la suite de ce second rendez-vous, la directrice financière m’annonce qu’elle préfère reporter une éventuelle décision : sa nouvelle demande est de recevoir une proposition d’intervention formelle, précisant quels collaborateurs nous souhaitons rencontrer, le *timing* de notre intervention et les « résultats » dont pourrait bénéficier Handicap « en échange » de leur collaboration.

Entre-temps, la responsable du contrôle financier de la DAD a eu l’occasion de mentionner nos échanges avec le nouveau directeur général de Handicap (nommé en Juillet 2014 à la suite du « retrait » du fondateur historique de l’association) : le nouveau directeur général se déclare intéressé par la démarche et accepte un rendez-vous. Préalablement à ce rendez-vous auquel participent la responsable du contrôle financier de la DAD (qui devient progressivement notre informatrice¹¹¹ principale), la directrice financière de Handicap et le

¹¹¹ Notre traduction de: “*gatekeeper*”. “*By gatekeepers, I mean actors with control over key sources and avenues of opportunity.*”(Hammersley & Atkinson, 2007: 27)

directeur de la redevabilité – pour un organigramme simplifié du siège d’Handicap, cf. Annexe 13 – le nouveau directeur général souhaite disposer d’un document présentant les objectifs, les délais et les « *délivrables* » attendus de notre recherche.

Ayant en tête quelques conseils méthodologiques pour réussir une recherche ethnographique (Becker, 2007 ; Beau et Wéber, 2011 ; Hammersley et Atkinson, 2007), nous souhaitons éviter une formalisation trop contraignante de notre intervention sur le terrain : nous anticipons que cette réunion peut s’avérer plus formelle que ce à quoi nous nous attendions, mais également que les interactions entre les différents participants constituent d’ores et déjà des données ethnographiques : nous nous rendons à cet « entretien » avec un de nos directeurs de thèse, autant pour signaler un soutien institutionnel que pour bénéficier d’un double regard sur cette réunion.

Nous faisons la connaissance du nouveau directeur général de l’ONG : nommé en Juillet 2014, ce dernier – dont le profil est esquissé ci-dessous – vient de remplacer le fondateur historique de l’association :

Le nouveau directeur général

Diplômé de [GrandeEcoledeCommerce#1] puis de [l'UniversitéUSA#1]. Entre 1993 et 1998, il a occupé les fonctions de responsable business plan, conducteur de travaux puis secrétaire général adjoint chez [MajorBTP#1]. De 1998 à 2012, il occupe les fonctions de consultant, chef de projet, puis directeur associé chez [CabinetConseil#1], puis devient directeur de la stratégie dans le Groupe [Voiture#1]. En 2013, il devient Directeur France/Europe d’ONG#6 [une ONG spécialisée dans l’éducation et le plaidoyer] avant de remplacer le président-fondateur de HI comme directeur général de la Fédération Internationale HI

Ce dernier se montre rapidement très directif aussi bien sur la façon de mener notre recherche que sur les objectifs à atteindre, comme le montre le *verbatim* ci-dessous, extrait de nos notes rédigées en sortie de réunion :

Directeur général, Handicap : Ce qu’il faudrait, c’est que vous précisiez vos questions. Par exemple, moi, je suis intéressé par faire apparaître un ratio coûts/bénéfices [entre la quantification du coût complet des audits des bailleurs chez Handicap et la quantification des bénéfices éventuels liés à ces audits]. Bon, les coûts, ce sont des euros, donc ça c’est facile, mais si vous avez l’intention d’aller aussi demander aux bailleurs ce qu’ils font de toutes les informations qu’on doit leur fournir, c’est à dire si vous « traversez le mur » [pour aller voir les bailleurs], ça c’est quelque chose qui n’a jamais été fait, et là, vous commencez à devenir intéressant ! Il faut avoir deux mouvements dans votre thèse : un mouvement qui agrandit votre recherche et un mouvement qui la resserre sur quatre ou cinq questions. Il faudrait circonscrire la thèse, et être plus précis sur les questions. (Notes de terrain, 20/01/15)

Cet extrait montre le premier type de « cadrage » de notre recherche par la direction générale d’Handicap. En substance, l’objectif de HI est de nous faire réaliser un travail de consultant centré autour du temps passé par Handicap – et des coûts associés – pour justifier leurs actions et leurs financements auprès des bailleurs.

Le directeur général conclut la réunion en précisant qu'il donne son accord pour une série d'entretiens, mais sous la double « vigilance » de la responsable du contrôle financier de la Direction de l'Action du Développement (DAD) et de la directrice financière.

Contrairement à ce que nous avons imaginé, l'accès à Handicap s'est donc révélé très formel et sous forte contrainte méthodologique (l'accord donné ne porte que sur une série d'entretiens). Suite à cette réunion, le *débriefing* avec notre directeur de thèse sur ce que nous qualifions de « cadrage managérial » de notre intervention fait ressortir que l'ambition du directeur général est celle d'orienter la recherche et de guider la collecte des données: potentiellement, le risque existe de voir le terrain se fermer si les « livrables » ne sont pas à la hauteur des attentes et du *timing* du directeur général.

La section suivante détaille comment nous nous sommes efforcés d'intégrer ce « cadrage » dans notre dispositif de collecte de données, afin de nous immerger de manière la plus prolongée possible chez Handicap et de conserver la possibilité de sélectionner par nous-mêmes nos sources d'informations et les éléments à étudier.

3.2.1.2 Une observation participante « officieuse » à la direction financière d'Handicap

Comme le notent Hammersley et Atkinson (2007), dès le début de la recherche, l'accès aux informations peut être facilité – ou ralenti – en fonction du regard de l'informateur (*gatekeeper*) sur deux aspects du travail ethnographique :

Que les personnes [du terrain] disposent ou non d'une connaissance de la recherche en sciences sociales, et quelle que soit leur attitude envers elle, ces derniers seront souvent plus attentifs à la personnalité et à l'attitude du chercheur qu'à sa recherche elle-même. Ils essaieront de déterminer à quel point ils peuvent lui faire confiance, à ce qu'il ou elle pourrait offrir en tant que simple connaissance voire comme ami, et peut-être également à quel point l'ethnographe peut être facilement manipulé ou exploité¹¹².

L'extrait ci-dessus suggère que le *gatekeeper* va dissocier l'intérêt porté au *chercheur* – dont il va essayer de comprendre s'il s'agit d'une personne de confiance ou un contact intéressant – de l'intérêt porté à sa *recherche* proprement dite.

¹¹²“Whether or not people have knowledge of social research, and whatever attitude they take towards it, they will be often more concerned with what kind of person the researcher is than with the research itself. They will try to gauge how far the ethnographer can be trusted, what he or she might be able to offer as an acquaintance or friend, and perhaps how easily he or she could be manipulated or exploited”, (p.65) – Notre traduction.

Or, une opportunité intéressante s'ouvre en discutant « en *off* » dans le couloir après la fin de la réunion, comme le montrent les notes de terrain¹¹³ ci-dessous, prises le soir de notre réunion de « cadrage » avec la direction générale de Handicap :

Notes off – fin de réunion : La responsable du contrôle financier de la DAD me dit qu'il lui faut un peu de temps avant de caler les entretiens [accordés par le directeur général] et en plus qu'elle a pris beaucoup de retard sur la clôture (elle m'explique qu'elle a plusieurs malades, une collaboratrice en congé maternité et une équipe sous pression). Je me fais la réflexion que la recherche va commencer lentement. Je lui demande la nature des travaux (il s'agit de travaux comptables) et je lui propose un coup de main. Je la préviens en riant que je suis un ancien directeur financier et qu'à part donner des ordres, je ne sais pas faire grand-chose, d'autant plus que je ne connais rien aux ONG, mais bon, qu'on ne sait jamais ! Elle dit : « *Je ne sais pas, il faut que je voie avec mon adjoint, c'est lui qui gère les aspects de la clôture mais c'est sympa de proposer* » (Notes de terrain, 21/1/15).

Prendre le risque de proposer un « coup de main » – sans rien connaître de la nature des opérations comptables d'une ONG – est rendu possible par notre connaissance préalable de la manière dont se déroule une clôture de comptes dans le secteur privé. Ce « *bonus* » – qui me permettrait d'accélérer ma venue à Lyon – est clairement explicité par Hammersley et Atkinson (2007) ci-dessous¹¹⁴ :

[L'expérience commune] peut constituer un bonus. Établir une « réciprocité » [avec le terrain] va au-delà de simplement établir des « relations de terrain ». Non seulement ces échanges [fondés sur la réciprocité] facilitent la collecte de données, mais ils constituent également des données à part entière¹¹⁵.

Faisant suite à notre proposition, la responsable du contrôle financier de la DAD nous a rappelé quelques jours plus tard en acceptant notre offre et en nous demandant de venir à Lyon pour donner un « coup de main » pendant cinq jours : notre démarrage chez Handicap a donc été facilité par cette « offre de services », en marge de l'accord officiel donné par la direction générale.

D'un point de vue méthodologique, cette initiative n'a néanmoins pas été sans risques, comme l'indiquent les notes ci-dessous prises lors de notre premier jour chez Handicap :

Accueil de l'adjoint de la responsable du contrôle financier [...] j'ai l'impression qu'il est un peu embêté que je sois là [...] Il m'emmène dans une salle et me dit qu'il va me former en « *une heure pas plus* » et qu'ensuite il me donnera du travail. Je m'assois à côté de lui; il mélange ces papiers, je sens bien [...] qu'il aimerait faire autre chose plutôt que de former un stagiaire. Il commence à

¹¹³ Nous avons débuté la prise de notes sur notre journal de terrain le 21 Janvier 2015 et ce tous les jours jusqu'à notre sortie d'Handicap. Sa tenue et sa relecture ont été facilitées par les trajets Paris-Lyon qui ont constitué des temps de « décompression » au sortir du terrain.

¹¹⁴ La découverte de ce passage de Hammersley & Atkinson (2007) est postérieure à notre proposition de « coup de main ». Plus prosaïquement, et après en avoir discuté avec notre directeur de thèse, nous nous sommes faits la réflexion que cette opportunité permettrait de donner des « gages de sérieux » et de commencer le travail de terrain le plus rapidement possible compte tenu du contexte.

¹¹⁵ « [Common experience] might be a bonus. Establishing 'mutuality' [is] more than simply establishing field relations. Not only did such exchange facilitate the collection of data, but also they were data in their own right », (p.72) – Notre traduction.

me décrire le processus en traçant des comptes en « T » sur le tableau blanc et en m'expliquant ce qu'il nomme « l'affectation » (je ne saisis pas très bien, car il avance assez vite dans ses explications) [...] il me remet ensuite 20 pages de mode d'emploi du logiciel comptable et puis on part au second étage où se trouvent les équipes du contrôle financier de la DAD (Notes de terrain, 5/2/15).

Comme l'adjoint de la responsable du contrôle financier est responsable de la clôture, cet extrait illustre que c'est sur lui que « pèsent » la charge et le risque d'intégrer un « stagiaire » qu'il ne connaît pas, probablement « proposé » par sa responsable et dans un contexte de clôture tendu. Dès le premier jour, notre maintien sur le terrain est également conditionné par le fait de réaliser un travail comptable « acceptable » pour faciliter la suite de notre recherche.

La note de terrain ci-dessous permet de mieux comprendre le contexte de ce « coup de main comptable », réalisé principalement au sein de l'équipe des contrôleurs de gestion du *desk#1* :¹¹⁶

L'adjoint du contrôle financier m'emmène au *desk#1* et me présente comme un « *stagiaire qui va donner un coup de main pour la saisie* » : je fais la connaissance de Contrôleur de Gestion Desk#1 et de sa responsable, Contrôleuse Financière Desk#1 [...] Je saisis mes trois premières lignes comptables – len-te-ment – sous le regard de l'adjoint, qui finalement, repart à son bureau. Je souris à Contrôleuse Financière Desk#1 en lui demandant si je peux la déranger si je suis bloqué. Elle me répond « *Pas de problème* ». Quand je coince – et je coince souvent – Contrôleuse Financière Desk#1 fait le tour du box pour me « décoincer » et m'expliquer les codes analytiques à utiliser. (Notes de terrain, 5/2/15).

Cette phase a principalement consisté à saisir 72 « *Fiches d'Affectations Bailleurs* »¹¹⁷. Au cours de ces saisies et des échanges lors des « blocages/déblocages » avec la contrôleuse financière du *desk#1*, nous avons acquis une connaissance fine des outils comptables et de la manière dont l'information comptable et de gestion circule entre le siège, les terrains et les bailleurs. Nous avons été capables de nous « repérer » à travers la multitude de codes analytiques utilisés par les gestionnaires d'Handicap, et être ainsi en position de poser des questions plus précises lors des « séances de travail » avec la responsable du contrôle financier et son adjoint. Enfin, nous « partageons » le quotidien de la contrôleuse financière du *desk#1* et de son contrôleur de gestion *junior* avec lesquels nous échangeons au cours de la journée – entre deux fiches... – sur des sujets divers comme leur travail ou leur parcours.

¹¹⁶ Pour un organigramme opérationnel de Handicap – cf. Annexe 13.

¹¹⁷ Une « *Fiche d'Affectation Bailleurs* » est un document permettant de réconcilier les dépenses engagées sur un projet et les financements des bailleurs. Le bailleur ne va verser les fonds qu'une fois que les dépenses engagées lui ont été présentées et validées dans un Rapport Financier. Ce processus entraîne un décalage entre l'engagement des dépenses et leur paiement. Cette réconciliation correspond en quelque sorte à reconstituer un « puzzle financier » (l'expression est celle de la responsable du contrôle financier de la DAD) – Un exemple de cette Fiche d'Affectation Bailleur est présenté en Annexe 17

Ces échanges informels et ces observations se prolongent au-delà du temps passé à saisir des écritures comptables, par exemple, lors de déjeuners à la cafétéria, ou de pauses café avec la responsable du contrôle financier et son adjoint. Comme le notent Hammersley et Atkinson (2007), ces moments informels sont importants dans la construction de la confiance avec les « hôtes » du terrain de recherche:

Le chercheur doit souvent essayer de trouver des moyens d'établir des relations sociales « normales ». Cela nécessite de trouver un terrain neutre [...] où des discussions simples et banales peuvent avoir lieu. Les « hôtes » peuvent se sentir très menacés si les questions qui sont posées sont constamment en lien avec la recherche. Surtout dans les premiers jours de la négociation sur le terrain, il peut être avantageux de trouver plus de sujets de conversation « ordinaires », en vue d'établir son identité comme une personne « normale », « régulière » et « décente »¹¹⁸.

La note de terrain ci-dessous illustre que ces moments informels constituent des occasions de « se découvrir » pour le chercheur comme pour ses « informateurs »:

À 13.50h, [...] je retrouve la responsable du contrôle financier et son adjoint à la cafétéria [...] Les deux me demandent si je m'en sors. Je réponds que « *je suis lent mais que ça avance !* » J'entame une discussion avec l'adjoint du contrôle financier. Il est depuis dix ans chez Handicap, il a passé environ six ans sur le terrain, en Éthiopie, au Soudan, en Afghanistan. Il doit avoir dans les 34 ans. Il est rentré en France au siège pour mettre en place un projet d'ERP Financier [...] A son tour, il me questionne sur mon expérience de directeur financier. On discute de son parcours. Il a une licence en économie, puis il est parti gérer une école catholique au Sénégal, il a ensuite été administratif volant puis administratif en Éthiopie et en Somalie. (Notes de terrain, 5/2/15).

Ces échanges nous permettent également de valider certains éléments biographiques des « hôtes », comme par exemple, différencier les « anciens humanitaires » (comme l'adjoint au responsable du contrôle financier), de salariés embauchés plus récemment au contrôle financier (comme c'est par exemple le cas pour la responsable du contrôle financier).

Au-delà d'accéder à des données et au maniement des outils, cette phase a globalement facilité mon « acceptation » chez Handicap, comme le suggère la note ci-dessous lors de ma seconde journée de saisie comptable :

L'adjoint à la responsable du contrôle financier vient me chercher à l'accueil [...] Je lui demande si je n'ai pas fait trop d'erreurs la semaine dernière, il me répond en souriant : « *Non, non, c'était pas mal* » [...] Il m'amène à la cafétéria où l'équipe du contrôle financier fête le pot de départ d'un collègue. La responsable du contrôle financier nous rejoint, ne remercie une nouvelle fois du coup de main – en me tutoyant, ce qui est une première – et me dit que mon aide a été utile pour ne pas ralentir la clôture [...] Dans la journée, je constate que la situation a évolué, puisque l'adjoint, au lieu de centraliser les fiches comptables avant de me les donner à saisir, envoie les contrôleurs de gestion directement vers moi [...] ». (Notes de terrain, 13/2/15)

¹¹⁸« The researcher must often try to find ways in which 'normal' social intercourse can be established. This requires finding some neutral ground with participants where mundane small talk can take place. It may be very threatening to hosts if one pumps them constantly about matters relating directly to research interests. Especially in the early days of field negotiation, it may be advantageous to find more 'ordinary' topics of conversation, with a view to establishing one's identity as a 'normal', 'regular', 'decent' person », (p.70) – Notre traduction.

Cet extrait indique que la réussite – partielle... – du « coup de main comptable » et les premières impressions que nous avons laissées dans les équipes du contrôle financier nous placent au sein de l'équipe du contrôle financier dans la position d'un « *incompétent acceptable* » (Lofland, 2006), position qui permet de nous maintenir (temporairement) sur le terrain.

En synthèse, ce « coup de main comptable » nous a permis de disposer d'une bonne compréhension des tâches comptables et des outils de gestion – dont le maniement a été facilité par notre ancienne expérience de directeur financier – et d'une bonne connaissance de l'équipe du contrôle financier de la DAD.

Nous présentons dans la partie suivante les entretiens menés chez Handicap et comment ils ont contribué à compléter cette phase d'observation.

3.2.1.3 La phase d'entretiens

Nous avons réalisé chez Handicap 18 entretiens auprès de 11 personnes – dont 16 sur site – ce qui représente un équivalent de 21.30h d'entretiens (1h10 en moyenne). Nous avons rencontré à six reprises la responsable du contrôle financier de la DAD, qui, au fur et à mesure de mes visites est devenue notre « informatrice » privilégiée : ce rapprochement tient à la fois d'un choix commun (celui d'avoir choisi une autre trajectoire que celle de la finance d'entreprise), d'une proximité d'âge, et d'une relation de confiance qui s'est nouée suite à mon aide dans le cadre de la clôture annuelle.

Nous avons provoqué quatre de ces rencontres en parallèle des saisies comptables des Fiches d'Affectations Bailleurs : lorsque nous allons remettre nos fiches saisies à la responsable du contrôle financier et son adjoint, nous en profitons pour poser des questions, questions qui se transforment assez rapidement en « quasi-entretiens » dès lors que nous nous isolons dans une salle pour regarder des documents et discuter de points spécifiques.

Ces quatre quasi-entretiens (tous enregistrés et retranscrits) ont pris la forme de séances de travail au cours desquelles la responsable du contrôle financier ou son adjoint me montraient et me communiquaient différents supports ou *templates* comptables ou de gestion pour illustrer leurs propos : nous avons donc collecté des explications et posé des questions sur 15 documents internes de Handicap (listés en Annexe 7) comme des tableurs Excel, des propositions de financements aux bailleurs, des matrices budgétaires, des rapports financiers

et narratifs remis aux bailleurs et surtout des tableaux de bord et de pilotage des dépenses de Handicap, celles des projets comme celles du siège lyonnais.

Chaque séance de travail a été l'occasion de centrer la discussion sur un aspect du pilotage des comptes d'Handicap : nous avons gagné une compréhension détaillée du processus de construction des chiffres entre le terrain et le siège, mais également sur la construction du Compte de l'Emploi des Ressources d'Handicap. Globalement, nous nous sommes appuyés sur cette connaissance pour présenter dans nos résultats ce qu'Ahrens et Dent (1998) qualifient de « *descriptions riches de la comptabilité en action* » (p.1)¹¹⁹. Ces entretiens avec la responsable du contrôle financier ont également été l'occasion de tester parfois – en *off* – notre compréhension des problèmes liés à l'*accountability* d'Handicap, des changements de culture ou de gouvernance. Ce contact s'est poursuivi après notre départ de l'ONG et nous avons alors pris l'habitude d'échanger régulièrement des nouvelles¹²⁰.

Pour les 11 autres entretiens, la sélection des personnes interviewées s'est faite à deux niveaux. La responsable du contrôle financier a d'abord sollicité son équipe et ses collègues sur la base du volontariat : le thème générique de l'entretien, communiqué préalablement à la demande d'Handicap, était centré autour de la manière dont les équipes d'Handicap répondaient aux audits des bailleurs, sans que le terme d'*accountability* n'ait été mentionné dans la présentation de l'entretien. Les entretiens ont été réalisés avec le guide d'entretien de l'Annexe 6 mais celui-ci n'a pas été communiqué aux interviewés.

Afin d'essayer de collecter des points de vue les plus différents possibles sur des dimensions comme l'*accountability*, les modifications de gouvernance ou de priorités en matière de gestion, nous avons ensuite sélectionné différents trois types de gestionnaires.

Nous avons interviewé quatre gestionnaires « *expérimentés* » (plus de 15 ans de présence chez Handicap), deux gestionnaires « *confirmés* » (de cinq à neuf ans), et cinq gestionnaires « *juniors* » (de un an et demi ans à trois ans)¹²¹. Entre chaque entretien, nous revenons au contrôle financier de la DAD, et nous en profitons pour proposer nos services, nous insérer dans des mini-réunions de travail entre la responsable du contrôle financier et de son adjoint, assister à une réunion de clôture d'un audit bailleur au Mali avec les auditeurs de Cabinet#1, la responsable du contrôle financier et le comptable en charge du programme.

La phase principale d'entretiens chez Handicap a débuté alors que nous finissions de donner notre « coup de main comptable » : nous avons eu l'opportunité d'interviewer certains

¹¹⁹ Notre traduction de: “*Rich descriptions of accounting in action*”.

¹²⁰ Deux entretiens téléphoniques (fin Mars 2015 juste après notre départ, et en Mai 2015) avec prises de notes mais sans enregistrement ni retranscription.

¹²¹ La répartition des gestionnaires par niveau d'expérience chez Handicap est présentée en Annexe 5.

contrôleurs de gestion – notamment ceux du *desk#1* – avec lesquels nous avons travaillé, et faire parfois apparaître des différences entre les pratiques et les discours (Becker, 2007).

Plusieurs tentatives de (re)cadrage interviendront tout au long de la collecte de données chez Handicap : à plusieurs de mes passages, la directrice financière – à la demande du directeur général – nous demande « *où [nous] en [sommes] et à quelle date elle disposera de résultats* » (Notes de terrain, 5/3/15). Même sans disposer de beaucoup d'informations, nous nous efforçons de conserver un lien avec la directrice financière en lui faisant part de nos premières intuitions.

Cependant, alors que nous poursuivons la sélection de nos entretiens et que nous émettons le souhait de rencontrer des membres des équipes opérationnelles, le terrain se ferme brutalement. Malgré des rendez-vous déjà fixés sur Avril avec des collaborateurs de l'ONG, la directrice financière d'Handicap nous annonce par mail que Handicap ne souhaite pas poursuivre la collaboration car le directeur général et elle-même « *estiment ne pas comprendre où [nous allons]* » (Mail du 3/4/15). Malgré une dernière tentative de notre part pour comprendre cette décision de « quasi-licenciement » et négocier de nouveau un accès même partiel à l'ONG lyonnaise, nous ne parvenons pas à obtenir de nouveau un accès « officiel » à Handicap.

En dépit de cette « fermeture officielle », nous avons conservé le contact avec l'organisation grâce à la relation nouée notamment avec la responsable du contrôle financier de la DAD. À travers des coups de fils réguliers jusqu'à mon départ de chez MSF, nous avons eu accès à des informations sur l'évolution de l'ONG et été en position de finalement organiser un *focus group* avec les « informateurs » des deux ONG.

En synthèse, l'anticipation de conditions de travail « contraintes » chez Handicap nous a amené à réaliser une observation participante « officieuse » au contrôle financier de la DAD. Au cours de ce travail avec l'ONG lyonnaise, nous nous sommes rendus dix fois sur le site lyonnais d'Handicap (entre Juin 2014 et Mars 2015), avons passé huit jours et demi à observer, discuter et/ou réaliser le travail des contrôleurs de gestion, déjeuné quatre fois avec la responsable du contrôle financier et son adjoint et discuté de manière informelle ou travaillé avec sept contrôleurs de gestion. Les observations participantes et la majorité des entretiens se sont déroulés sur trois mois entre Janvier 2015 et Mars 2015 : nous avons alors alterné des phases de terrain à Lyon et des phases de retranscription, de réflexion et de discussion à Paris avec nos directeurs de thèse.

Les données collectées au cours de cette phase d'observation participante et non-participante ont été complétées par 18 entretiens et enrichie par l'exploitation de 30 documents publics et internes.

Dans la section suivante, nous détaillons le dispositif de collecte des données chez Médecins Sans Frontières.

3.2.2 Le dispositif de collecte des données chez MSF

L'accès et les « premiers pas » chez MSF (**Section 3.2.2.1**) se font de manière beaucoup plus « souple » que chez Handicap. Nous détaillons en **Section (3.2.2.2)** nos modes de collecte de données, et notamment les réunions auxquelles nous avons choisi d'assister et les entretiens que nous avons menés pour compléter nos observations, comme nous l'avons fait chez Handicap. Nous justifions ensuite en **Section (3.2.2.3)** les raisons qui nous ont amené à exploiter le contenu de certains Rapports Moraux de MSF.

3.2.2.1 « S'installer » chez MSF

Les premiers contacts avec le directeur financier de MSF sont eux aussi facilités par un changement commun de trajectoire professionnelle : lui aussi a décidé il y a quelques années de quitter un grand cabinet d'audit pour venir chez MSF. Notre interlocuteur est également intéressé par d'éventuelles comparaisons avec les outils et les pratiques de gestion dans d'autres grandes ONG. Il nous met en contact avec le responsable du service Gestion Terrain de MSF – l'équivalent de la responsable du contrôle financier de Handicap – qui est également intéressé par notre démarche, d'autant plus qu'une réorganisation est en cours au niveau de la redéfinition des rôles entre le siège de Paris et les terrains d'intervention de l'ONG.

Au cours d'un déjeuner, le responsable du Service Gestion Terrain précise qu'il aimerait « avoir quelqu'un pour échanger sur ces modifications et réfléchir sur les changements d'outils éventuels à apporter dans son service » (Notes de terrain, 8/10/15)

Notre arrivée chez MSF se fait en Novembre 2015, huit mois après notre départ de chez Handicap. Entre temps, notre connaissance des problématiques d'*accountability* entre une ONG et ses bailleurs s'est affinée, de même que notre connaissance des outils et des pratiques du contrôle de gestion d'une « grande ONG humanitaire », comme celle de ses modes de gouvernance.

L'immeuble de Saint Sabin dans le 11^o arrondissement est la « plaque tournante » opérationnelle de MSF-France, les équipes du « 8, Saint Sabin »¹²² sont habituées à voir entrer et sortir du monde : des chefs de mission arrivent – ou repartent – avec leurs sacs à dos, des contrôleurs de gestion ou des logisticiens attendent la navette-taxi de 13h pour rejoindre l'aéroport pour une mission de contrôle, un remplacement en urgence sur un site qui a perdu respectivement son médecin, son logisticien ou son comptable (ce qui arrive fréquemment).

Les notes de terrain prises lors de mon premier contact avec le « 8, Saint Sabin » permettent de mieux saisir l'atmosphère informelle de l'accueil :

Rue Saint Sabin : ce qui frappe le plus, c'est l'aspect foutraque de la réception et surtout des sacs à dos qui jonchent le sol. Des panneaux d'affichage en liège sur lesquels sont punaisées de manière indistincte des premières pages de Libération, des dessins humoristiques, des caricatures de Rash Brax [le dessinateur « attitré » de MSF], des résumés de films et de livres traitant des terrains sur lesquels MSF est présent (Syrie, Palestine). Je me dis que les locaux du « Guide du Routard » doivent ressembler à ça !

Un sexagénaire aux allures de trekkeur discute en anglais avec un trentenaire, crâne rasé... Quand le responsable du Service Gestion Terrain le croise devant la machine à café, ils échangent un *check poing/poing* et se saluent en disant : « *Hey mec salut ça va ?* ».

Une banquette est recouverte d'une espèce de cardigan vaguement indien ou hindou, deux tables basses parsemées de revues, entourées de chaises en plastique de couleur (rouges, bleues et vertes) et de liflets qui présentent les différentes activités de MSF, et derrière les sièges des sacs à dos, plein de sacs à dos !! À côté du hall de réception, une petite cour avec quelques chaises en inox, un cendrier qui déborde. Le mur du fond est prolongé par un petit toit en dur, où les fumeurs se réunissent et il semble y en avoir beaucoup. (Notes de terrain, 3/11/15)

Entre Novembre 2015 et Avril 2016, soient six mois de recherche, nous passons physiquement près de la moitié de notre temps chez MSF, ce qui correspond à 50 jours pleins d'observation. Certaines semaines, nous sommes au « 8, Saint Sabin » tous les jours, certaines semaines seulement deux jours par semaine.

Au bout de quelques jours, la standardiste de l'accueil renonce à nous faire émarger le cahier d'entrées et de sorties, et nous sommes plus libres de circuler dans l'immeuble.

Comme l'illustre la note de terrain ci-dessous, l'absence de formalisation de mon intégration chez MSF est facilitée par de nombreux éléments, que ce soit en raison de la charge de travail qui pèse sur l'équipe du Service Gestion Terrain, que grâce au fait que les équipes opérationnelles (Saint Sabin) sont séparées physiquement de celles de la DRH centrale (Crozatier) ou qu'une certaine liberté de ton chez MSF :

La DRH de Crozatier appelle le responsable de la Gestion Terrain et insiste pour avoir une contractualisation sous une forme quelconque, afin d'éviter de se faire retoquer si MSF-F est contrôlé par l'Inspection du Travail (syndrome de l'affaire Croix-Rouge de l'été dernier). Le

¹²² Ce terme est celui des équipes de MSF. MSF-France dispose d'un second building Rue Crozatier (11^o également). Ce bâtiment héberge la majorité des fonctions RH, marketing, et comptables, associées à des fonctions de « siège ». Les équipes font une distinction claire entre « Crozatier » (siège) et « St Sabin » (les opérations).

responsable du service dit qu'il les em... et qu'il a assez de travail comme ça. Il me lance : « *On va dire que tu fais un stage sur les budgets et basta* » (Notes de terrain, 6/11/15).

D'un autre côté, comme le soulignent Rambaud et Dobry (2015, p.207)¹²³, les relations entre MSF et le monde académique, que ce soit celui de la médecine, des sciences politiques ou des relations internationales sont fréquentes : la présence de chercheurs dans les locaux, sans être considérée comme « normale », n'est en tous les cas pas inhabituelle.

Au cours de notre immersion chez MSF, nous avons donc retenu la proposition de notre « informateur » et de nous présenter la plupart du temps comme « un stagiaire sur les budgets avec le responsable de la gestion terrain », comme le montre l'extrait ci-dessous :

Pour l'instant, je me déplace de bureau en bureau et je « squatte » dès lors qu'il y a un bureau qui est disponible ou alors la salle de réunion à l'étage. Comme l'immeuble est bondé, je partage le bureau avec des personnes qui se posent pour travailler avant d'aller en réunion ou de partir sur le terrain. Les gens rentrent, me disent : « *Salut, on peut s'installer ?* », puis voient qu'ils ne me connaissent pas, et me demandent : « *Tu fais quoi comme boulot ?* ». Invariablement, je réponds que je fais un stage avec le Responsable du Service Gestion Terrain sur les budgets. Lorsque je comprends que les gens veulent le bureau pour un entretien ou un débriefing, ce qui est assez fréquent, je demande systématiquement s'ils souhaitent que je sorte...Je reste à chaque fois... Malgré parfois le caractère confidentiel des discussions. J'assiste à plusieurs débriefings et les « débriefés » eux-mêmes [c'est à dire ceux qui sont sur la sellette] me disent : « *Mais, non, tu nous gênes pas, tu peux rester* ». (Note de terrain, 5/11/15)

Revendiquer – ou en tous les cas ne pas nécessairement chercher à clarifier – ce statut de « stagiaire » n'est pas lié à un projet de recherche « *undercover* ». Ce choix méthodologique répond à trois préoccupations concrètes de terrain : premièrement, éviter de mettre en porte-à-faux mon « informateur » vis-à-vis de la DRH centrale ; deuxièmement, nous faciliter l'accès aux journées stratégiques (les Mises À Plat) ou aux Commissions Budgétaires : en indiquant être un « *stagiaire sur les budgets* », nous signalons que nous sommes « suivis » par le responsable de la Gestion Terrain, reconnu comme extrêmement légitime dans son poste.

Pragmatiquement enfin, ce choix de posture nous permet un accès facilité aux données, comme l'expliquent Hammersley & Atkinson, (2007) :

Le problème de l'accès aux données est particulièrement important lors d'une ethnographie, car la recherche intervient dans des contextes dans lesquels le chercheur a généralement peu de pouvoir et les gens ont des préoccupations urgentes qui leur donnent souvent peu de raisons de coopérer¹²⁴

Comme nous l'avons compris au fur et à mesure de notre intervention, le directeur financier et le responsable de la Gestion Terrain bénéficient tous deux d'une forte légitimité

¹²³ Entre 2005 et 2008, puis entre 2009 et 2013, Rambaud réalise une ethnographie chez MSF dont l'objectif est de faire la « *sociologie d'une institution critique* » (sous-titre de son livre paru en 2015).

¹²⁴ « *The problem of gaining access to data is particularly serious in ethnography, since one is operating in settings where the researcher generally has little power, and people have pressing concerns of their own which often give them little reason to cooperate* », (p.40). – Notre traduction.

chez MSF, auprès des équipes opérationnelles comme auprès de celles de Paris, « légitimité » dont nous profitons et qui nous facilite l'accès à des réunions, des contrôleurs de gestion et des opérationnels.

Comme chez Handicap, notre arrivée chez MSF intervient également dans la phase de clôture des comptes : entre Novembre et Février, nous avons donc été amenés à réaliser plusieurs travaux relatifs à la clôture des comptes, comme un travail sur les taux de change utilisés dans les systèmes comptables de l'ONG, la préparation des provisions pour risques et charges de l'ensemble des *desks*, la participation au reformatage des matrices budgétaires. Accessoirement, lors des réunions de son service, le responsable du service Gestion Terrain nous demande de faire le compte-rendu des réunions, ce qui nous donne l'occasion d'aller consulter les contrôleurs de gestion pour poser des questions complémentaires.

En tant qu'ancien contrôleur de gestion, notre compréhension globale du contenu technique des activités de la direction financière de MSF facilite et accélère notre accès à la dimension organisationnelle de ces activités et pratiques (Ahrens et Dent, 1998). En étant intégré comme un « incompetent acceptable » (Hammersley & Atkinson, 2007 : 79) chez MSF, nous pouvons mieux nous concentrer sur les spécificités des acteurs et leurs pratiques « indigènes ».

En décrivant les contours et les avantages de cette posture de stagiaire, nous ne prétendons pas être « invisible » : cependant, au cours des réunions formelles que constituent les « Mises A Plat » (journées stratégiques) ou les « Commissions Budgétaires » qui rassemblent parfois plus d'une vingtaine de personnes – dont certaines entrent et sortent en fonction des sujets abordés – ma présence est rendue plus discrète.

La section suivante détaille nos outils de collecte chez MSF.

3.2.2.2 Les méthodes de collecte : réunions formelles, informelles, entretiens et sources secondaires

Notre mode d'accès au « réel » de MSF passe avant tout par le fait d'assister à de nombreuses réunions qui rassemblent les différentes équipes médico-opérationnelles de MSF et l'équipe de la Gestion Terrain (a). Nous montrons ensuite les types d'interactions informelles auxquelles nous avons eu accès (b), puis nous présentons rapidement les entretiens que nous avons menés en complément de la phase d'observation (c) et concluons en justifiant pourquoi nous avons mobilisé spécifiquement les Rapports Moraux de l'ONG.

a) Les observations des réunions et leur sélection

Nous avons assisté à 26 réunions, ce qui correspond à 74h de temps passé à observer des interactions entre les équipes de MSF (détail présenté dans les Annexes 8.1 à 8.7).

La majorité de ces réunions sont des réunions formelles (23 sur 26) et portent principalement sur la préparation du budget 2016 et le déploiement de la nouvelle organisation visant à donner des marges supplémentaires financières et opérationnelles aux équipes intervenant dans les pays (plan baptisé « plan OSCAR »).

Plus précisément, dans le cadre du processus budgétaire, nous avons assisté à des « Mises À Plat » (ou « MAP ») et des « Commissions Budgétaires ». Les « MAP » consistent avant tout en une revue opérationnelle des activités médico-opérationnelles d'un pays, géré par un chef de mission. Chaque chef de mission vient présenter les réalisations de l'année en cours et discuter ses projets avec son *desk* parisien de rattachement. Les Commissions Budgétaires suivent les MAP et sont l'occasion pour le *desk* de discuter avec la direction des opérations France les budgets des projets qui ont été retenus lors des MAP.

Sur ces 23 réunions formelles, quatre réunions (23h) sont des Mises À Plat (Annexe 8.2), cinq (22h) correspondent à des Commissions Budgétaires (Annexes 8.3 et 8.4) et quatre réunions (5h30) concernent la réorganisation (Annexe 8.5).

Les dix autres réunions formelles se répartissent entre six réunions (17.30h) qui m'ont permis de prendre connaissance de l'organisation et deux réunions de service de l'équipe de Gestion Terrain (4h) et deux « Points Info ». Ces « Points Info » sont des réunions hebdomadaires qui se déroulent chaque le vendredi entre midi et 14 heures et qui réunissent tous les collaborateurs (en physique ou vidéo-conférence) des sièges parisiens sur divers sujets. Le principe est que toutes les questions sont permises, qu'elles soient adressées au directeur général ou à des membres du conseil d'administration.

Les trois réunions « informelles » (les réunions 22, 23 et 24 - Annexe 8.6) ont consisté en des *briefings* et *débriefings* de personnels de MSF.

Le *briefing* entre un contrôleur de gestion du siège et un financier envoyé sur un terrain consiste à lui présenter les différents outils et contextes dans lesquels il va travailler (qualité de la comptabilité, relations avec les responsables de projets ou les chefs de mission, priorités et risques financiers). Le *débriefing* entre un contrôleur de gestion du siège et un financier de retour de terrain consiste à faire un point sur les conditions techniques et organisationnelles dans lesquelles s'est déroulée la mission.

La sélection des MAP a été réalisée à partir de deux éléments : d'abord, nous avons demandé au responsable du service Gestion Terrain et une de ses collègues (la Référent Formation Gestion Terrain) quelles étaient selon eux les MAP « intéressantes ».

Ensuite, afin de nous donner la possibilité d'assister à des MAP et des Commissions Budgétaires les plus différentes possibles mais en essayant de conserver un fil conducteur, nous avons établi une cartographie des différents contextes d'intervention de l'ONG à partir des rapports d'activités de MSF.

Nous avons choisi d'assister aux MAP de trois pays de trois *desks* différents. Chacun des pays présentait une typologie d'intervention spécifique. La première MAP était celle d'un terrain emblématique pour MSF : il s'agissait, selon les termes de la responsable de *desk*, d'une « terre d'urgence », connaissant des crises de malnutrition tous les trois à quatre ans. La seconde MAP correspondait à un pays dont le contexte politique était stable, mais où le VIH était très présent. Enfin, la troisième MAP était celle d'un pays connaissant un conflit armé et où les centres de soins de MSF assuraient un rôle de « substitut » aux hôpitaux de la capitale.

Les Commissions Budgétaires sont choisies en fonction des MAP auxquelles nous avons assisté, ce qui nous a permis de comprendre comment ce qui a été présenté lors des MAP a été traduit dans les Commissions Budgétaires.

Comme nous allons le constater assez vite, les réunions chez MSF sont à la fois longues, très interactives...et agitées.

Au cours de ces réunions, notre posture de stagiaire a été celle d'une observation non-participante. Ces réunions rassemblent parfois près d'une vingtaine de personnes : les échanges se font dans un mélange de français et d'anglais en fonction des pays et des *desks*. Au milieu d'un brouhaha assez fréquent, l'enregistrement n'a pas été possible : au démarrage de la réunion, nous avons pris l'habitude de « cartographier » la table / salle de réunion en mettant l'initiale du nom de la personne ou de sa fonction. Ensuite, nous avons pris des notes de manière extensive en essayant de « saisir » littéralement ce que disait la personne, aussi bien celle qui posait la question que celle qui répondait en y associant l'initiale de son nom ou de sa fonction. Nous avons ensuite mis ensuite ces notes au propre dès la sortie de la réunion.

Lors des Commissions Budgétaires, nous avons essayé de mettre en place un système de chronométrage « thématique » : ce système nous a surtout permis de matérialiser le peu de temps accordé aux sujets financiers mais il n'a pas été étendu à toutes les réunions.

b) Observer l'informel : notes de terrains et « discussions off »

La tenue d'un journal de terrain a démarré dès mon arrivée (le 3/11/15) jusqu'à mon dernier jour chez MSF. Contrairement à ce que certaines recherches ethnographiques ont mis en place (Rambaud et Dobry, 2015), ces observations et discussions informelles n'ont pas fait l'objet d'un comptage exhaustif. Au fur et à mesure de l'exploitation de ces notes, nous avons distingué trois principaux types.

Premièrement, il s'agit d'interactions observées qui interviennent entre des membres de la Gestion Terrain et d'autres services, alors que nous nous trouvons dans le bureau de la Gestion Terrain, comme l'illustre la note de terrain ci-dessous :

(La responsable des financements institutionnels « déboule » dans le bureau, l'air contrarié et s'adresse au responsable du service Gestion Terrain).

Responsable des financements institutionnels : Bon. J'ai 2 demandes à te faire. Est-ce que, d'abord, on peut fournir une aide récurrente à Contrôleur de Gestion#3 pour qu'il arrive à respecter ses échéances ? Parce que le BailleurAllemand#1 attend pour hier un rapport intermédiaire. Il me dit qu'il n'arrive pas lui-même à avoir le détail de nos projets au Pays#12. Il me dit qui n'a pas les informations. Alors ma seconde recommandation, c'est d'arrêter purement et simplement les financements institutionnels !

Responsable du service Gestion Terrain : OK, je vais m'en occuper. (Notes de terrain, 25/11/15)

Si courtes soient-elles, ces interactions parfois « vives » sont fréquentes chez MSF : dans notre cas, elles nous donnent l'opportunité de questionner notre informateur sur plusieurs sujets (le rôle du contrôleur de gestion vis-à-vis des bailleurs ? Les rôles respectifs entre la Gestion Terrain et le service des financements institutionnels ? Mais également la situation du Pays#12 et le rôle de MSF).

Deuxièmement, il s'agit de « discussions off » qui suivent immédiatement une réunion formelle : à ce titre, comme les réunions formelles sont nombreuses chez MSF, ces « discussions off » le sont également. Les deux extraits ci-dessous permettent de mieux comprendre le type de données que nous collectons lors de ces échanges :

Le directeur financier passe dans notre bureau pour faire la bise. Il me demande à quels budgets j'ai assistés et ce que j'en ai pensé.

Je fais une pirouette en lui disant qu'il est très difficile de faire une comparaison avec les années précédentes, vu que je n'y étais pas. Je lui retourne la question en lui demandant si lui, de son côté, a perçu des différences entre l'année dernière et après l'annonce des réorganisations.

Le référent « comptabilité » intervient : plusieurs contrôleurs de gestion lui ont dit que cette année ils avaient senti qu'il y avait plus de tensions dans les budgets [et] que c'était plus tendu, plus conflictuel.

Le directeur financier dit qu'il est étonné, car il n'a pas du tout senti ça. Je relance les échanges en disant que ce qui m'a étonné, c'est le rôle de l'adjointe à la directrice médicale pendant les budgets, car elle avait parfois comme un rôle de « contrôleur de gestion médical », puisqu'elle essayait de faire le lien entre les activités et les équipes. [...] Entre-temps, le directeur financier a réfléchi et trouve que les présentations budgétaires étaient moins bonnes que les autres années (Notes du 10/12/15)

Ces discussions permettent de collecter plusieurs regards sur les Commissions Budgétaires, tout en recueillant des interprétations parfois divergentes (comme la présence ou l'absence de perceptions de tensions lors des réunions). Ces « discussions *off* » nous permettent également d'éclairer les relations au sein même de l'équipe Gestion Terrain : par exemple, manifestement, c'est au référent « comptabilité » que les contrôleurs de gestion sont venus parler. Enfin, c'est aussi l'opportunité de faire part de nos étonnements « d'étranger », comme celui sur le rôle de l'adjointe à la directrice médicale lors des budgets.

Enfin, lorsque je suis sur site, les nombreux déjeuners avec le responsable du service et son adjoint, ou d'autres membres de l'équipe sont des moments au cours desquels les discussions peuvent aussi bien tourner autour d'éléments biographiques, que d'informations *off* sur des nominations en cours, ou d'avis sur tel ou tel projet comme par exemple sur les effets de la réorganisation en cours chez MSF.

La section suivante présente les entretiens qui ont complété notre phase d'observation.

c) La phase d'entretiens

Six entretiens (dont la liste figure en Annexe 9) complètent notre dispositif de collecte de données. Nous avons notamment réalisé ces entretiens avec quatre contrôleurs de gestion dont nous avons observé la MAP ou la Commission Budgétaire. Comme nous réalisons ces entretiens quelques semaines après les MAP et les budgets, notre premier objectif est d'abord de vérifier que nous avons bien compris certaines interactions lors de ces réunions et les raisons qui ont permis de prendre telle ou telle décision. Notre second objectif est de recueillir des éléments biographiques sur ces contrôleurs de gestion et comprendre s'ils ont travaillé dans d'autres ONG que MSF pour faire éventuellement apparaître des divergences et/ou convergences dans les modes de pilotage, de gouvernance ou de culture.

Compte-tenu du volume d'informations déjà recueillies lors des réunions formelles, nous avons choisi de ne pas multiplier le nombre d'entretiens : nous avons estimé que les observations complémentaires faites en-dehors de ces réunions formelles nous ont fourni des éléments propres à renforcer la validité de nos données.

Enfin, nous avons exploité à plusieurs reprises le Rapport Moral que chaque Président de MSF adresse comme « *speech* » inaugural de chaque Assemblée Générale : nous justifions rapidement les raisons qui nous ont amené à privilégier cette source secondaire.

3.2.2.3 Les sources secondaires : le choix de privilégier des extraits des Rapports Moraux

MSF n'est pas qu'une organisation « bavarde », c'est également une organisation « prolifique » en matière de littérature interne et externe : nous avons complété notre collecte de données de terrains par la lecture de nombreux exemplaires de journaux et autres documents internes, dont la liste est fournie en Annexe 10.

Concernant les Rapports Annuels, ils constituent ce que Rambaud et Dobry (2015 : 85) qualifient « d'archives les plus « institutionnelles » » de l'ONG : nous avons d'abord pris connaissance des Rapports Annuels entre 2005 et 2015 pour prendre connaissance des types de terrains et d'interventions de l'ONG, et pour nous familiariser avec les acronymes de ce milieu médical spécifique, mais nous avons été amenés à porter une attention toute particulière aux Rapports Moraux des présidents de l'ONG qui constituent les premières pages du Rapport Annuel.

En France, le Rapport Moral du président est obligatoire dans toute association Loi 1901 : dans ce rapport, le président revient sur les réalisations de l'année écoulée et les éléments marquants de l'organisation. C'est également au travers du Rapport Moral que le président fixe également certaines orientations. Dans un second temps, le trésorier de l'association détaille les ressources et les emplois de l'association en procédant à une analyse du surplus ou du déficit des comptes de l'organisation. Néanmoins, comme c'est le président qui ouvre l'Assemblée Générale, ce dernier « s'empare » souvent des données chiffrées et met souvent en perspective les comptes de l'association en regard du projet global de l'association, tout en faisant émerger sa perception des « problèmes », comme par exemple chez MSF, sa perception sur la croissance – bonne ou mauvaise ? – ou sur les coûts liés à la croissance – inévitable ? – de la bureaucratie parisienne.

Chez MSF, le Rapport Moral est également utilisé par le président pour transmettre sa vision de l'organisation. Ce document n'est donc pas simplement informatif : il constitue un élément de rhétorique officielle avec lequel le Président transmet ses perceptions sur ce qui a été accompli – ou pas – au cours de l'année. Comme ce Rapport Moral est rendu accessible *via* les plaquettes ou le site internet de l'association, son contenu est donc accessible aussi bien aux membres de l'association, réunis en Assemblée Générale, qu'à des membres extérieurs, comme la presse ou des donateurs : le contenu de ce discours peut être qualifié de politique. Il contient des marqueurs de l'identité organisationnelle de l'association et sert à réaffirmer ou à signaler les valeurs et les croyances de l'organisation et c'est la raison pour

laquelle nous avons choisi d'en présenter plusieurs extraits qui viennent confirmer ou compléter les données collectées lors des observations participantes et des entretiens.

En synthèse, notre immersion ethnographique chez MSF s'est faite sur près de six mois (entre Novembre 2015 et Avril 2016) et a représenté 50 jours d'observation participante, soit environ la moitié de notre temps. Comme chez Handicap, nous avons alterné des phases au cours desquelles, en fonction des réunions, nous étions toute la semaine au siège parisien, avec des phases de retranscription, de réflexion, d'écriture et de discussion avec nos directeurs de thèse.

Cette immersion ethnographique nous a permis de réunir un volume de matériaux important, composé d'observations de réunions formelles, de notes de terrains sur des discussions informelles, de résultats d'entretiens ou de données issues de l'exploitation de 73 documents secondaires, dont la grande majorité est constituée de documents internes de MSF, comme les matrices budgétaires et les présentations budgétaires faites lors des Commissions Budgétaires.

Dans cette avant-dernière section, nous présentons le dispositif secondaire de données que nous avons mis en place, et qui a permis de renforcer notre compréhension des divergences et des similarités entre Handicap et MSF.

3.2.3 « *Regards croisés* » entre humanitaires et échanges de bonnes pratiques : le dispositif secondaire de collecte

L'objectif de la **Section (3.2.3.1)** est d'exposer brièvement les caractéristiques méthodologiques d'un entretien de groupe comme dispositif de recherche secondaire. Nous justifions ensuite en **Section (3.2.3.2)** le contexte et les objectifs spécifiques de notre recherche qui nous ont amené à mobiliser ce dispositif.

3.2.3.1 L'entretien de groupe comme dispositif de recherche secondaire – Éléments méthodologiques

L'entretien de groupe – ou *focus group* – est une méthode de collecte de données à travers laquelle le chercheur réunit un petit groupe d'individus pour discuter d'un ou de plusieurs sujets, définis à l'avance par le chercheur. Cette méthode – de nature expérimentale – est souvent utilisée en marketing (Morgan, 1996), soit en tant que dispositif principal pour

récolter simultanément des données auprès de plusieurs individus, soit en tant que dispositif secondaire, à la suite d'interviews approfondis, afin de renforcer la compréhension et/ou la validité des données du dispositif principal. Même utilisé comme dispositif secondaire, l'entretien de groupe peut permettre l'émergence de nouvelles idées et la collecte de nouvelles données résultant des interactions dans le groupe (Berg et Lune, 2012).

Au-delà de constituer le groupe, le chercheur occupe une place d'animateur des échanges du groupe, Berg et Lune, (2012) allant jusqu'à parler de « facilitateur » ou de « modérateur » :

Le « facilitateur » ou le « modérateur » peut contrôler le groupe, altérer le rythme des discussions, influencer la trajectoire des commentaires, interrompre ou arrêter les conversations, et ainsi de suite.¹²⁵

Cet extrait montre qu'à l'inverse d'une posture ethnographique, le chercheur est très actif : non seulement ce dernier « alimente » la discussion autour de sujets préalablement définis, mais il doit également avoir la capacité « d'influencer » et de stimuler les échanges, (Morgan, 1996). Berg et Lune (2012) recommandent de porter une attention particulière dès lors que certaines expressions semblent « mettre le feu »¹²⁶ au groupe (Lune et al., 2010). Ces moments peuvent constituer des épisodes-clés que Lune et al., (2010) qualifient de « *consensus* », de « *dissensus* » ou de « *resonance* » pour gagner en compréhension du phénomène étudié.

Même si ce dispositif « renverse » la plupart des recommandations sur la posture de l'ethnographe, Hammersley & Atkinson, (2007) recommandent également son utilisation en complément de l'observation participante ou non-participante :

Les discussions en groupe peuvent donner une idée approfondie de la culture des participants: en d'autres termes, ce qui est perdu en termes d'information peut être compensé par l'éclairage des répertoires discursifs et des stratégies rhétoriques des interviewés.¹²⁷

À l'instar des entretiens formels menés au cours d'une observation participante, la discussion de groupe s'avère un ensemble de « réponses sollicitées »¹²⁸ (Hammersley et Atkinson, 2007) mais utiles pour compléter les observations recueillies lors des phases d'immersion. Cependant, et au-delà des précautions méthodologiques habituelles portant sur les données recueillies lors d'entretien – notamment l'image que l'on tient à donner de soi

¹²⁵ “The facilitator or moderator can control the assembly, alter the pace of discussions, change the direction of comments, interrupt or stop conversations, and so forth”. – Notre traduction.

¹²⁶ Notre traduction de: “Catch fire” (p.243).

¹²⁷ “Group discussions may provide considerable insight into participant culture: in other words, what is lost in terms of information may be compensated for by the illumination that the accounts provide into [...] the, discursive repertoires, and rhetorical strategies of those being interviewed”, (p.113) – Notre traduction.

¹²⁸ Notre traduction de: “Solicited answers” (p.101).

(Watson, 2011 : 210) – Sussman et al., (1991 : 1774) notent que les réponses des participants d'un entretien de groupe ont tendance à être plus « extrêmes » par rapport aux mêmes questions posées *via* des questionnaires : ce constat incite à être encore plus prudent dans l'analyse des données collectées en groupe que lors des entretiens.

Nous justifions dans la section suivante le recours à un tel dispositif pour notre recherche.

3.2.3.2 Échanges de « bonnes pratiques » entre contrôleurs de gestion de l'humanitaire

Durant toute notre recherche, même après avoir quitté nos terrains, nous continuons d'entretenir des relations assez suivies avec nos deux informateurs chez MSF et chez Handicap : nous prenons le soin d'appeler tous les trimestres la responsable du contrôle financier de la DAD d'Handicap pour prendre des nouvelles de la reconstitution de son équipe et de l'avancée des divers projets de l'ONG, tout en lui parlant de l'avancée de notre recherche. Quant à nos informateurs de MSF – le responsable du service gestion terrain et son adjoint – nous avons à plusieurs reprises l'occasion de repasser les voir sur Paris : nous constatons – avec plaisir – que la réceptionniste du 8, Rue Saint Sabin continue de nous dire « *Bonjour !* » en nous laissant accéder librement aux bureaux, comme si nous ne nous étions absentés que pendant quelques mois. Invariablement, la reprise de contact avec nos deux informateurs de MSF se termine autour de plusieurs bières dans le café qui sert de « point de chute officieux » à de nombreux MSF après les horaires de travail.

L'idée d'organiser une discussion entre nos trois informateurs naît peu après le recrutement chez MSF de l'adjoint au responsable du service Gestion Terrain. Embauché en Décembre 2015, ce « nouveau MSF » a travaillé de nombreuses années chez Action Contre la Faim (ONG que nous avons considérée comme alternative à Handicap). Intéressé pour partager ses « étonnements » suite à son arrivée chez MSF, ce nouvel adjoint se révèle moteur dans l'organisation de cette réunion, alors que son responsable se révèle, lui, un peu moins intéressé par échanger avec son homologue d'Handicap. De son côté, la responsable du contrôle financier de la DAD est très intéressée par mieux comprendre la manière dont le contrôle de gestion fonctionne chez MSF.

De notre côté, nous avons mis ce dispositif en place pour obtenir de nouvelles informations sur la poursuite de la transformation de Handicap depuis notre départ, mettre en perspective l'analyse de nos résultats chez Handicap avec des résultats émergents chez MSF, tout en confirmant certaines intuitions portant sur les transformations de MSF.

C'est dans ce contexte que nous avons organisé en Juillet 2016 cette « discussion collective, guidée »¹²⁹ (Berg and Lune, 2012) entre nos trois informateurs dans l'idée de compléter notre collecte de données et renforcer la validité des données déjà collectées, tout en restant ouvert à l'émergence de nouvelles idées.

Concrètement, nous avons proposé à nos trois informateurs une discussion assez ouverte autour d'une liste de thèmes préalablement évoqués avec chacun d'entre eux (cf Annexe 11). Nous avons présenté cette discussion comme des « regards croisés » sur les outils, pratiques et problématiques de contrôle de gestion et d'*accountability* entre « spécialistes » du contrôle de gestion et occupant les mêmes fonctions chez Handicap et chez MSF.

Cette discussion a duré deux fois une heure et demie – entrecoupée par une pause-déjeuner – et elle s'est déroulée par Skype : nous étions à Paris dans les locaux du 8, Rue Saint-Sabin avec le responsable du service Gestion Terrain et son adjoint, alors que la responsable du contrôle financier de la DAD d'Handicap était à Lyon. Cette réunion a été enregistrée et intégralement retranscrite.

L'analyse de ces échanges a été utile pour trois raisons.

Premièrement, nous avons disposé de résultats complémentaires pour renforcer le cas Handicap : spécifiquement, nous avons obtenu un éclairage sur les responsabilités budgétaires entre le siège et les terrains de Handicap, dimension qui n'avait pas pu être abordée lors de la phase de terrain.

Deuxièmement, nous avons pu reformuler et repréciser certaines questions, auprès d'Handicap, comme auprès de MSF, et valider ainsi notre compréhension correcte d'un certain nombre de points.

Enfin, à travers les étonnements et les questions directement échangées entre nos trois informateurs, ces interactions nous ont permis de mieux mettre en évidence les convergences et les divergences des pratiques de contrôle de gestion et des modifications organisationnelles de chaque ONG.

En synthèse, les trois sections ci-dessus nous ont servi à présenter dans le détail notre dispositif de collecte principal de données chez Handicap puis chez Médecins Sans Frontières. Ce dispositif a été complété par un dispositif secondaire de collecte à travers l'organisation de « regards croisés » entre nos « informateurs » de Handicap et ceux de MSF.

¹²⁹ « *À guided, collective conversation* » – Notre traduction.

Nous concluons ce chapitre méthodologique en présentant plusieurs questionnements qui ont émergé suite au choix d'une immersion ethnographique, tout en en soulignant quelques limites et biais inhérents à notre collecte de données.

3.2.4 Illusions et apprentissage : une difficile distanciation avec les objets de recherche

Cette section sert à aborder de manière réflexive¹³⁰ notre stratégie de recherche et particulièrement notre collecte de données. Nous présentons en **Section (3.2.4.1)** plusieurs difficultés liées à notre transition de *manager senior* à ethnographe junior avant d'identifier en **Section (3.2.4.2)** certaines limites de notre collecte de données.

3.2.4.1 De manager senior à ethnographe junior

Nous présentons ci-dessous les trois principales difficultés auxquelles nous avons été confrontés et qui ont pu avoir un effet potentiel sur notre collecte de données. La première difficulté a porté sur la « juste distance » vis-à-vis des objets de recherche **(a)**, la seconde a concerné notre état de « *jeune-chercheur-mais-pas-chercheur-jeune* » sur la collecte de nos données **(b)** et la troisième concerne le périmètre de nos observations **(c)**.

a) Illusions et apprentissage

Yin (2003) identifie cinq qualités nécessaires à la réalisation et la rédaction d'une « bonne » étude de cas : premièrement, un esprit d'enquête ; deuxièmement, une capacité d'écoute, mais également d'observation et d'assimilation d'informations nombreuses et nouvelles ; troisièmement, une bonne compréhension des problèmes et des enjeux, c'est-à-dire la capacité de mettre en œuvre rigoureusement une méthodologie de collecte, puis d'interpréter les données aussi rigoureusement lors de la phase d'analyse ; quatrièmement, une capacité d'adaptabilité et de flexibilité quand des événements non prévus viennent perturber la collecte d'informations. Enfin, une cinquième qualité porte sur la capacité d'interprétation non biaisée des informations et la capacité pour le chercheur à être réflexif.

Suite à une première lecture (trop rapide ou trop complaisante ?) de Yin (2003), rien dans cette approche n'a semblé rédhibitoire au *manager* que nous étions récemment, souvent

¹³⁰ Le terme « réflexif » est ici utilisé au sens de Morales (2009), à savoir une « *réflexion retournée contre [soi]-même et les particularités de [sa] démarche qui peuvent avoir influencé les résultats produits* ».

évalué comme empathique, curieux, à l'écoute et rigoureux¹³¹. Seule « *la capacité d'adaptabilité et de flexibilité* » nous a laissé perplexe car un directeur financier n'est pas reconnu en priorité pour ces deux qualités. Cependant, fort d'avoir travaillé dans le bâtiment, la téléphonie mobile et la location de téléviseurs avant de nous lancer dans une thèse, nous avons préféré conclure que notre « capacité d'adaptabilité » était réelle. *A fortiori*, nous avons été également convaincus que notre âge pouvait pleinement jouer en notre faveur, aussi bien pour accéder à des terrains que pour nous y maintenir dans une posture d'observation participante.

Une fois sur le terrain, nous avons été confrontés à plusieurs difficultés que nous détaillons ci-dessous ; nous exposons également les dispositifs mis en place pour minimiser ces difficultés.

Une de nos principales difficultés a souvent été de trouver la méthode pour nous « dépayser » (Beaud et Wéber, 2011) ou « lutter contre l'aspect familial [des situations, des objets ou des organisations] »¹³² en « suspendant ses idées préconçues, qu'elles proviennent *de* la science sociale ou de la connaissance quotidienne »¹³³ (Hammersley et Atkinson, 2007 : 81).

La découverte des spécificités du secteur humanitaire a eu comme avantage de susciter des questions et des interrogations vis-à-vis de notre expérience précédente dans le secteur privé, mais nous avons eu parfois plus de difficultés à trouver ce que nous qualifions de « bonne distance » avec les outils de contrôle financier et leur utilisation par les gestionnaires humanitaires.

Une des origines de cette difficulté – un dépaysement parfois difficile – peut provenir de la manière dont nous avons accédé à nos terrains : si la connaissance préalable des outils de contrôle financier facilite le premier contact avec nos interlocuteurs/trices, cette connaissance partagée présente le défaut de nous mettre parfois dans une position de *sachant* : en relisant nos premiers entretiens, nous réalisons que nous répondons assez souvent : « *Je-sais-ce-que-c'est !* » à notre interlocuteur/trice, pensant alors le/la mettre en confiance. Il est possible que cette phrase ait eu l'effet inverse et incité au contraire notre interlocuteur/trice à « se fermer » au moment où il/elle aurait pu m'amener à dépasser la similarité apparente pour m'emmenner vers une dimension spécifique à l'organisation.

¹³¹ Ce constat n'est pas une « auto-évaluation » : ces appréciations sont celles portées par plusieurs de nos supérieurs hiérarchiques, évaluations annuelles consignées dans les « tablettes sacrées » des entretiens individuels annuels.

¹³² Notre traduction de : « *Fighting familiarity* ».

¹³³ Notre traduction de : « *To suspend one's preconceptions, whether these derive from social science or from everyday knowledge* ».

Cette connaissance (ou appréhension) technique a pu alors parfois ralentir notre compréhension des liens de ces outils avec un contexte organisationnel spécifique¹³⁴.

Nous mettons en place avec nos directeurs de thèse deux dispositifs pour rééquilibrer cette propension à « calquer » trop rapidement des schémas du secteur privé au secteur humanitaire.

D’abord, à la demande de nos directeurs de thèse, nous nous forçons – après de nombreuses difficultés à comprendre l’objectif de ce travail – à décrire d’une façon la plus minimaliste possible les outils, pratiques et situations auxquels nous avons accès, en évitant toute interprétation. Ce travail de description élémentaire aboutit souvent à des productions que nous jugeons « plates » mais dont les commentaires de mes directeurs de thèse me permettent d’identifier les nombreux *a priori* implicites, là où nous y voyions une description a-théorique. Cette suite de descriptions va constituer au fur et à mesure : « [un] modèle initial de base qui va permettre un étagement ordonné de descriptions successives par l’enrichissement d’éléments qui permettent de construire d’autres points de vue » (Dumez, 2010 : 33).

La rédaction des cas de Handicap et de MSF est ainsi facilitée par l’écriture de plusieurs articles et présentations qui participent progressivement à faire émerger les contours de la problématique de recherche, car comme l’indiquent Ragin et Becker (1992) :

Les chercheurs ne connaîtront probablement pas de quoi est constitué leur cas jusqu’à ce que la recherche, y compris la tâche d’écrire les résultats, soit pratiquement terminée. Le cas dont il s’agit va progressivement coalescer, parfois de manière catalytique, et la prise de conscience finale de la nature du cas pourrait bien être la partie la plus importante de l’interaction entre les idées et les preuves collectées.¹³⁵

Le second dispositif mis en place avec nos directeurs de thèse est de nous inciter à présenter à des collègues ou à des professeurs plus expérimentés des « morceaux » de notre recherche dès la fin de première année de thèse (c’est à dire au moment où nous avons réalisé plusieurs entretiens). Ce dispositif permet de multiplier le nombre de points de vue sur les données déjà collectées, d’ouvrir de nouvelles pistes et, encore une fois, de mettre au clair des *a priori* implicites.

¹³⁴ C’est d’ailleurs l’opposition que soulignent Ahrens et Dent (1998) en isolant les études « techniques » des études « organisationnelles », les premières mettant la technique comptable et de gestion au premier plan alors que les secondes privilégient les liens entre le contexte organisationnel (au premier plan) et les outils (au second plan (p.3).

¹³⁵ “Researchers probably will not know what their cases are until the research, including the task of writing up the results, is virtually completed. What it is a case of will coalesce gradually, sometimes catalytically, and the final realization of the case’s nature may be the most important part of the interaction between ideas and evidence.” (p.6). – Notre traduction

b) « Jeune-chercheur-mais-pas-chercheur-jeune » : Expert ? Critique ? Ou
« incompétent acceptable ? »

Nous avons pris conscience que nous avons accédé et obtenu certains de nos entretiens et/ou terrains car notre interlocuteur/trice a pu être intrigué(e) – ou compatissant(e) – devant la reconversion d'un directeur financier se lançant dans une thèse sur le secteur humanitaire.

Dès lors, il nous est apparu intéressant de réfléchir sur la manière dont le décalage entre notre ambition « d'ethnologue junior » et notre statut de *manager* expérimenté a pu éventuellement biaiser les contacts avec le terrain et influencer la collecte de données.

Comme l'analysent Hammersley & Atkinson (2007) ci-dessous, l'âge du chercheur est une variable qui peut effectivement avoir des effets sur le rapport au terrain :

L'âge est un autre aspect important de la personnalité du chercheur de terrain. Bien que le constat suivant ne soit pas universellement vrai, il semble que l'ethnographie soit plutôt un domaine réservé à des chercheurs encore jeunes. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que ces derniers disposent de plus de temps pour mener activement leur travail de terrain, ou par le fait que ces derniers aient plus de facilité à adopter la position « incompétente » de la personne « étrangère » ou « marginale ». Cela ne veut pas dire que l'ethnographie est « réservée » aux chercheurs plus jeunes, mais il faut au moins garder en tête que l'âge aura une incidence sur le type de relations établies avec le terrain et sur les données recueillies. Il est probable que le chercheur junior établira des relations de travail différentes de celles, par exemple, du professeur d'âge moyen.¹³⁶

L'extrait ci-dessous indique qu'une des postures privilégiées pour mener à bien un travail ethnographique est celle d'une « personne étrangère ou marginale », ou en tous les cas, être suffisamment « incompétente » pour être en capacité de poser des questions.

Dans notre cas, cette « marginalité » s'est traduite par notre manque de connaissance du secteur humanitaire et de ses pratiques, tout en étant un « expert » des outils de contrôle : cette combinaison nous a finalement permis de « naviguer » et d'assurer un certain équilibre, notamment chez MSF, entre des opérationnels pour lesquels nous étions un « étranger », mais « acceptable » par mon statut de « stagiaire budgets » avec le responsable de la Gestion Terrain.

Chez Handicap, comme notre observation participante a été moins prolongée, le facteur « âge » a probablement eu moins d'influence que le facteur « expérience » : les demandes de la direction générale nous ont été adressées comme elles l'auraient été à un « expert » ou un

¹³⁶ “Age is another important aspect of the fieldworker's persona. Although it is by no means universally true, there appears to be a tendency for ethnography to be the province of younger research workers. In part this may be because the younger person has more time to commit to the fieldwork; in part it may suggest that junior people find it easier to adopt the 'incompetent' position of the 'outsider' or 'marginal' person. This is not to imply that ethnography is properly restricted to younger investigators, but one must at least entertain the possibility that age will have a bearing on the kinds of relationships established and the data collected. The junior research student may well establish different working relationships from those available to, say, the middle-aged professor”, (p.76) – Notre traduction.

« consultant » afin de matérialiser une conclusion d'ores et déjà assumée par le nouveau directeur général (celle de prouver que les audits coûtent cher). Au fur et à mesure de nos entretiens, nous avons commencé à faire part d'une intuition que la croissance de ces coûts semblait directement liée à des choix spécifiques de financements : ce constant pourrait avoir contribué à alimenter l'idée pour la direction générale d'Handicap que nos résultats auraient pu être plus « critiques » qu'attendus.

c) Un périmètre d'observations (trop ?) centré sur les « sièges »

La troisième limite est une limite classique soulevée dans les recherches en contrôle : elle porte aussi bien sur l'accès à des non-gestionnaires, ici des chefs de projets, responsables de programmes, chefs de missions ou directeurs délégués que sur l'accès aux terrains d'interventions eux-mêmes.

Chez Handicap, nous avons cherché à ne pas nous faire « imposer » un échantillon : la première phase d'observation et d'entretiens a consisté à réaliser 11 entretiens, dont six avec des membres de l'organisation présents depuis plus de dix ans chez Handicap et les cinq autres recrutés entre 2011 et 2014. Cet « échantillonnage » a permis de nous assurer *a minima* d'une diversité parmi les entretiens des gestionnaires. Quant aux interactions entre les opérationnels et les gestionnaires d'Handicap, elles ont pu être largement abordées grâce au *focus group* de Juillet 2016, notamment dans les discussions sur la responsabilité budgétaire.

Chez MSF, grâce à l'observation des MAP et des budgets, nous n'avons pas ressenti l'impératif d'aller sur le terrain dans la mesure où – en quelque sorte – le « terrain est venu à nous ». Enfin, dans le cadre du projet de réorganisation, nous avons eu l'occasion de participer à des réunions où étaient représentés aussi bien des directeurs de départements fonctionnels du siège parisien, que des directeurs opérationnels, et des chefs de missions.

En synthèse, nous avons mis en place plusieurs dispositifs pour « prendre de la distance » vis-à-vis des outils de contrôle financier et éviter de prendre pour acquis dans des ONG humanitaires des pratiques et des outils de contrôle sur leur seule similarité technique avec ce que nous avons pu connaître dans le secteur privé. Dans le cadre de notre travail ethnographique, notre statut de « jeune-chercheur-mais-pas-chercheur-jeune » a facilité la relation avec nos « informateurs » d'un âge similaire, sans pour autant créer de biais majeur. Enfin, même si notre recherche a été menée comme membre temporaire du contrôle financier d'Handicap ou « stagiaire » du service Gestion Terrain de MSF, notre dispositif de collecte de

données a également permis d'accéder à de nombreuses informations sur les interactions entre les sièges français et les terrains étrangers.

Synthèse de la section 3.2 – Synthèse des données collectées au cours de la recherche

Le Tableau 9 ci-dessous conclut le chapitre méthodologique consacré à la collecte des données. Ce tableau permet d'apprécier de manière exhaustive les données que nous avons collectées ainsi que les outils qui ont permis cette collecte.

Tableau 9 : Synthèse des données collectées au cours de la recherche

Méthode	Secteur humanitaire	Handicap	MSF	Total
Observation participante (jours)		8,5	50	58,5
Réunions (#)		3	26	29
Réunions (h)		6	73.30	79.30
Entretiens (#)	13	18	6	37
Entretiens (h)	21	21.30	8	50.30
Entretien de groupe (h)		3		3
Documents publics (#)		15		18
Documents internes (#)		15		55
Tous documents (#)		30		73

Au cours de notre recherche, nous avons effectué près de 60 jours d'observation participante et non participante sur deux sites, assisté à près de 30 réunions, réalisé 37 entretiens, et eu accès à près de 80 documents dont la grande majorité est constituée de documents internes aux deux ONG (budgets, rapports financiers, narratifs, documents internes sur le projet OSCAR, tableaux de bord de pilotage).

3.3 ► L'analyse des données du terrain

Cette section décrit comment nous avons analysé nos données brutes pour faire émerger des concepts. Nous mettons en également quelques particularités de l'écriture de nos cas pour restituer notre travail ethnographique.

Compte-tenu du volume de matériaux à notre disposition, le problème de leur analyse est apparu assez rapidement : cette question s'est posée de manière d'autant plus aigüe que la perception de leur richesse (entretiens, notes de terrains, notes de réunions et documents internes) a progressivement cédé la place à la prise de conscience de leur hétérogénéité et de la difficulté à trouver une méthode pour analyser ces différents corpus de manière cohérente.

Un de nos premiers choix méthodologiques a été celui de nous interroger sur l'utilisation d'un logiciel spécialisé comme NVivo pour analyser les données collectées lors des entretiens de la phase exploratoire : en tant que jeune chercheur, NVivo nous est d'abord apparu comme un outil à la fois séduisant et rassurant, capable de fournir des « preuves » de la validité de notre travail. Cependant, dès notre entrée chez Handicap et le choix d'une immersion ethnographique, nous avons réalisé que la nature des données collectées paraissait peu compatible avec l'outil ci-dessus. Ce constat a d'ailleurs été confirmé chez MSF, où la majorité de nos données sont constituées de prises de notes au cours des Mises À Plat et des commissions budgétaires.

Pour analyser nos données, nous nous sommes principalement appuyés sur une approche thématique telle qu'elle est conseillée par Paillé et Mucchielli (2013) : nous présentons les principes de ce type d'analyse, puis montrons comment nous avons analysé nos données.

Pour Paillé et Mucchielli (2013), l'analyse thématique est une analyse principalement descriptive : cette démarche nous est apparue cohérente avec notre démarche de recherche et le type de phénomène que nous souhaitons décrire, c'est à dire les manifestations de la transformation de certaines pratiques, la description du fonctionnement de certains modes de contrôles ou les manières d'utiliser ou de reconfigurer des dispositifs de contrôle.

Pour Paillé et Mucchielli (2013) :

L'analyse thématique consiste [...] à procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'une transcription d'entretiens, d'un document organisationnel ou de notes d'observation (p.232).

L'analyse thématique permet d'aborder des données de nature hétérogène afin d'identifier des thèmes pertinents en lien avec les objectifs de recherche, un « thème » étant défini comme un « ensemble de mots permettant de cerner ce qui est abordé dans l'extrait du corpus correspondant, tout en fournissant des indications sur la teneur des propos » (p.242).

La première étape de l'analyse est celle d'attribuer des thèmes de premier niveau au corpus (généralement des thèmes plutôt intuitifs et ouverts), puis de procéder à des regroupements de plus en plus larges. Le second niveau d'analyse est plus conceptuel et consiste à établir des parallèles entre des thèmes, ou au contraire, contraster des éléments du corpus pour monter en généralité.

La démarche de thématisation peut être séquencée ou continue : une approche séquencée consiste à établir une première thématisation sur un échantillon du corpus et « appliquer » ensuite les thèmes issus de ce premier travail sur le reste des matériaux. L'approche continue est plus inductive puisqu'elle repose sur une thématisation au fur et à mesure de la collecte des données : dans ce cas, la liste définitive des thèmes ne sera constituée qu'en toute fin d'analyse de l'ensemble du corpus.

Le traitement thématique implique donc de traiter chaque entretien, compte-rendu ou note de terrain en affectant un thème à des unités de signification (phrases ou paragraphes) puis à inventorier une liste de thèmes, thèmes qui seront ensuite fusionnés et réduits, afin d'établir des comparaisons et de faire émerger des différences à travers un « relevé de thèmes » qui cumule l'ensemble des thèmes identifiés dans le corpus.

La finalité habituelle de l'analyse thématique est celle de construire un « arbre thématique » qui va ensuite permettre l'interprétation des données : ces étapes de réduction des données, puis de leur regroupement sont indispensables avant de procéder à l'interprétation.

En pratique, l'analyse thématique de notre corpus a fait l'objet d'une première difficulté concrète, qui a été celle du support permettant de thématiser le matériau : une fois le choix de ne pas utiliser un logiciel spécialisé, plusieurs discussions avec des collègues sur les techniques de thématisation d'un corpus m'ont respectivement orienté vers l'utilisation de codes couleurs, de tableurs Excel, de supports Word etc.

Paillé et Mucchielli (2013 : 236) suggèrent trois modes d'inscription des thèmes : le mode d'inscription en marge, c'est à dire la création d'une ou de plusieurs « boîtes » en marge du texte ; le mode d'inscription en inséré et le mode d'inscription sur fiche qui permettent de laisser le corpus intact.

Notre mode d'inscription des thèmes s'est fait par tâtonnements, ce qui nous a parfois conduit à reprendre des matériaux déjà thématifiés, même si nous avons finalement privilégié l'utilisation de Word : chaque retranscription d'entretien a été reportée dans un tableau à trois colonnes, la première colonne reprenant la retranscription de l'entretien, la seconde colonne servant à classer les paragraphes de l'entretien ou des compte-rendu grâce à un premier niveau de thèmes, la dernière colonne servant à identifier un thème plus large pour faciliter les rapprochements entre les différents thèmes.

Comme notre recherche porte sur plusieurs niveaux d'analyse, la première liste des thèmes « ouverts » (pour ne pas dire « bruts » ou « primaires ») comportait plus d'une centaine de thèmes : nous avons ensuite utilisé un tableur Excel pour reporter ces thèmes et essayer de « construire » un arbre thématique pour faciliter l'interprétation.

Néanmoins, même si l'analyse thématique a constitué le cœur de notre démarche, l'interprétation de nos données se caractérise finalement par une forme « mixte » par rapport à plusieurs types d'analyses recommandées par Paillé et Mucchielli (2013).

L'autre processus structurant d'analyse a été celui de décrire – et d'écrire – d'une manière détaillée les situations et les nombreuses interactions que nous avons observées : ce processus est venu en complément de la démarche de thématification puisque l'écriture en parallèle de deux articles nous a « forcé » à discuter avec nos directeurs de thèse de l'interprétation que nous faisons de nos données.

De manière générale, l'interprétation des données s'est faite de manière progressive, comme par exemple au fur et à mesure où nous avons présenté nos premiers résultats à nos directeurs de thèses ou lors de présentations en conférences : l'écriture d'articles et l'exploitation des *verbatim* a également été l'occasion de passer d'un premier niveau d'interprétation à un second niveau.

La **Partie 3** suivante est consacrée à l'analyse de nos résultats.

Elle présente d'abord les résultats obtenus au niveau du champ de l'aide humanitaire : ces résultats permettent de contextualiser le champ de l'aide humanitaire français et d'éclairer certaines problématiques liées à l'*accountability* des organisations qui constituent ce champ, ou des controverses liées à la performance des ONG. Nous présentons ensuite les résultats de nos deux cas, Handicap International puis Médecins Sans Frontières, avant de conclure par des « regards croisés » entre les deux équipes du contrôle de gestion des deux ONG. Compte-tenu de l'approche ethnographique que nous avons privilégiée, nous avons choisi de restituer

nos deux cas de manière « épaisse » pour mettre en évidence la dimension contextuelle de ces deux terrains.

PARTIE 3.

> Analyse des résultats

L'objectif de cette partie est de restituer nos résultats, au niveau du champ de l'aide humanitaire française, puis pour chacun de nos deux cas, Handicap International et Médecins Sans Frontières.

Le **Chapitre 4** nous sert à mettre en évidence les transformations que connaît le champ de l'aide humanitaire française : nous montrons que l'environnement de contrôle et de régulation en fait un champ très surveillé. Nous soulignons également le rôle et l'influence du Compte de l'Emploi des Ressources : d'un « simple » outil destiné à fournir de l'information au donateur, sa normalisation et son institutionnalisation progressives participent à en faire un dispositif de contrôle accroissant la visibilité de la performance des ONG.

Nous présentons en **Chapitre 5** les résultats obtenus à partir de l'analyse des données collectées chez Handicap International ; le **Chapitre 6** est consacré aux résultats obtenus suite à l'analyse des données de Médecins Sans Frontières.

Le **Chapitre 7** se présente sous la forme d'un court épilogue. Il porte sur des « regards croisés » entre les responsables du contrôle de gestion de nos deux terrains de recherche sur leurs pratiques et outils respectifs.

Chapitre 4 : Le processus de régulation et de mesure de performance des ONG françaises

L'objectif de ce chapitre est de restituer les résultats obtenus au niveau du champ de l'aide humanitaire française.

La **Section (4.1)** nous sert à mettre en évidence les modalités d'*accountability* dans le champ de l'aide humanitaire. Elle détaille les natures de différents régulateurs ainsi que leurs périmètres respectifs de contrôle sur l'activité des ONG.

La **Section (4.2)** nous permet de montrer que le Compte de l'Emploi des Ressources (CER) rend visible le modèle économique spécifique de chaque ONG et que certains de ses ratios sont présentés comme des indicateurs de « performance » de chaque organisation.

4.1 ► Les acteurs de l'*accountability* du champ humanitaire

Dans cette section, nous présentons les acteurs du contrôle et de la régulation du secteur de l'aide humanitaire en France.

Ces acteurs sont regroupés en trois grandes catégories. En **Section (4.1.1)**, nous décrivons le rôle des « contrôleurs légaux » comme garants de la conformité des ONG aux règles comptables et sur la bonne utilisation de la générosité publique. Nous montrons en **Section (4.1.2)** que la seconde catégorie, celle des « régulateurs sectoriels », s'intéresse à la qualité globale de la gestion de l'ONG. Enfin, nous soulignons en **Section (4.1.3)** la place des auditeurs mandatés par les bailleurs et qui sont chargés de vérifier la conformité avec laquelle leurs fonds ont été utilisés par les ONG.

4.1.1 Les « contrôleurs légaux » : commissaires aux comptes et corps de contrôle de l'État

Contrairement aux pratiques du secteur privé, le contrôle légal par les Commissaires Aux Comptes (CAC) dans le secteur des organisations sans but lucratif (OSBL) – c'est à dire

celui des associations, fondations et fonds de dotation – est relativement récent¹³⁷. De plus, ce contrôle ne s'applique qu'au-delà de certains seuils¹³⁸ qui diffèrent en fonction de la forme juridique¹³⁹ ou d'obligations spécifiques mentionnées dans les statuts légaux. Le périmètre d'intervention des Commissaires Aux Comptes porte sur le respect des règles comptables, ainsi que depuis 2005, sur la certification de documents spécifiques au monde associatif et qui ont été intégrés aux comptes annuels¹⁴⁰.

La *Cour des Comptes* et l'*Inspection Générale des Affaires Sociales* (IGAS) constituent des organes aux missions et prérogatives relativement identiques, notamment celles « de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens » (Ramonda Lehr, 2012 : 16) : les travaux de ces deux institutions s'appuient en général sur les travaux des Commissaires Aux Comptes, dont le *Compte d'Emploi des Ressources*, un document spécifique au secteur non-lucratif. Leur mandat porte moins sur la conformité comptable que sur la justification de l'emploi des dons collectés auprès du public et leurs interventions sont décidées par le Premier Président de la Cour des Comptes¹⁴¹. Contrairement au mandat du CAC, qui n'a pas, sauf exception, à mettre en cause les décisions de gestion de l'organisation, la Cour des Comptes et l'IGAS n'hésitent pas à mentionner ces dysfonctionnements dans leurs rapports. Une fois le rapport établi, il est généralement suivi d'une audition de l'organisation à titre contradictoire.

Une fois cette audition faite, et dès lors que la Cinquième Chambre a clôturé son rapport et fait part de ses observations, le Rapport d'Audit est rendu public sur les sites internet de la Cour des Comptes et de l'IGAS.

Au-delà de ces contrôleurs légaux, nous analysons dans la section suivante comment d'autres organisations contribuent à structurer le champ de l'aide humanitaire en y introduisant une régulation sectorielle.

¹³⁷ Ce contrôle est obligatoire depuis 1984 pour les associations, 1987 pour les fondations et 2008 pour les fonds de dotation. (Ramonda Lehr, 2012, p.13)

¹³⁸ La nomination d'un Commissaire Aux Comptes (CAC) pour une association est conditionnée par les critères suivants : un bilan supérieur 1,55 M€ ou un total des ressources supérieur à 3,1 M€ ; un nombre de salariés supérieur à 50, ou bien le fait de bénéficier de subventions publiques supérieures à 150 000 €. (Ramonda Lehr, 2012, p.13)

¹³⁹ Les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprises ont l'obligation de nommer un CAC ; les fonds de dotation doivent nommer un CAC dès lors que leurs ressources annuelles sont supérieures à 10 000 €. (Ramonda Lehr, 2012, p.13)

¹⁴⁰ Il s'agit de la certification d'un tableau qualifié de *Compte d'Emploi des Ressources* (CER) dont l'étude fait l'objet de la Section 2.

¹⁴¹ Sur proposition du Président de la Cinquième Chambre (en charge du contrôle du secteur associatif auprès des organisations faisant appel à la générosité publique (Ramonda Lehr, p.17). A ce titre, les ONG rencontrées évoquent le fait de « voir débarquer » de façon impromptue les auditeurs de la Cour des Comptes ou de l'IGAS, interventions sur lesquelles les équipes n'ont souvent que peu de capacité d'anticipation.

4.1.2 Les « régulateurs » du champ de l'aide humanitaire : labels et assurances qualité.

Les associations de labels comme le *Comité de la Charte et du Don en Confiance* (CCDC) ou *l'Institut de Développement de l'Ethique et de l'Action pour la Solidarité* (IDEAS) n'ont ni le pouvoir coercitif de la Cour des Comptes ou de l'IGAS ni le pouvoir légal des CAC. Ces associations ont pour vocation de délivrer agréments et des labels dans le cadre de démarches volontaires de la part des ONG.

En France, par exemple, le Comité de la Charte est l'une des plus importantes associations labellisantes : le label « Don en Confiance » peut être obtenu par toute association faisant appel à la générosité publique et qui en fait la demande auprès du Comité. Cette demande d'agrément est volontaire, conditionnée par l'instruction d'une série de contrôles sur la qualité globale de l'association, sa transparence financière et la rigueur de sa communication : près de 200 associations bénéficient actuellement du label « Don en Confiance ». Ni l'agrément ni son renouvellement au bout de trois ans ne sont automatiques : le renouvellement est conditionné par la réalisation de contrôles réguliers de la part de 80 contrôleurs du Comité, dont le Contrôleur Général est le responsable. Une grande majorité des « grandes » ONG comme Médecins du Monde ou Action Contre la Faim bénéficient du label « Don en Confiance »¹⁴².

En fonction du label, le périmètre de certification de ces « régulateurs sectoriels » peut porter sur le fonctionnement de l'association, sur la transparence financière et la rigueur de la gestion, ou sur la qualité de la communication et des actions de collecte de fonds. Par exemple, la démarche de l'IDEAS est de proposer un label construit sur un référentiel de « bonnes pratiques » en matière de gouvernance, de gestion financière et d'efficacité. L'IDEAS s'appuie sur la méthode de pilotage de la performance OVAR¹⁴³ développée par des enseignants chercheurs de HEC. Plusieurs des contrôles réalisés par ces organisations recoupent certains points de contrôle de la mission du CAC. Néanmoins, l'articulation entre les interventions des « associations de labels » et les missions des CAC est relativement faible : une ONG peut donc faire, sur une même période, l'objet de deux types de contrôle disjoints mais cumulatifs.

Des labels de certification sont commercialisés par des sociétés comme celui de la société *Bureau Veritas Certification* (BVC) : BVC propose aux associations faisant appel à la

¹⁴² Il faut noter que seul Médecins Sans Frontières n'a jamais sollicité le label et que Handicap, qui bénéficiait du label jusqu'en 2015, a décidé de ne pas renouveler son agrément pour 2016.

¹⁴³ Objectifs – Variables d'Action - Responsabilités

générosité du public un label dont le référentiel « BVQI » intègre une grille de six risques génériques¹⁴⁴. Les auditeurs de BVC mènent leurs interventions en vérifiant l'existence de documents et de procédures qui permettent d'adresser les six risques de leur grille. Il s'agit donc plus d'un « audit qualité » que de contrôles portant sur la conformité tels que ceux des CAC, de la Cour des Comptes/IGAS, ou des associations de labels.

Nous montrons dans la section suivante que le champ de l'aide humanitaire est fortement structuré par les auditeurs mandatés par les bailleurs de fonds.

4.1.3 Les auditeurs mandatés par les bailleurs institutionnels

Les financements des bailleurs sont conditionnés par le respect des procédures comptables qui leur sont spécifiques : l'éligibilité ou la non-éligibilité des dépenses des ONG sont donc conditionnées par la conformité des dépenses à ces règles. Le versement des fonds par le bailleur est également conditionné par la réalisation d'audits dont le contrat signé avec l'ONG précise la fréquence (semestriel, annuel ou dès lors qu'un seuil de versement des fonds a été franchi), le périmètre (audit financier du contrat au siège, sur les terrains ou audit général des procédures), le volume financier à auditer (nombre de pièces comptables devant faire l'objet de l'audit).

Menées la plupart du temps par des grands cabinets d'audit internationaux – comme Ernst & Young, KPMG ou Deloitte – les audits les plus fréquents concernent les « attestations de dépenses ».

L'objectif du contrôle de ces attestations de dépenses consiste à vérifier la conformité des dépenses par rapport au contrat de financement, notamment, la nature de la dépense et la période pendant laquelle cette dépense a été engagée. Même si le bailleur a recours à de « grands » cabinets d'audit, les ONG doivent résoudre des difficultés supplémentaires, comme l'illustre le *verbatim* ci-dessous à propos de l'audit d'un contrat de financement du bailleur ECHO :

Auditrice#1, Auditeur#1 : Si on nous fournit des factures en arabe alors que ECHO dit que tous les documents doivent être traduits en anglais [...] alors, on ne peut pas les auditer : donc on enlève automatiquement [ces factures] et elles sont non-éligibles [*i.e. remboursables par l'ONG au bailleur*]. Après, si on peut travailler avec un bureau de Auditeur#1 dans lequel les gens parlent arabe, tant mieux, mais elles [les ONG] ont l'obligation de fournir des documents qui sont lisibles pour les auditeurs. Si ce n'est pas possible, on va avoir [...] potentiellement un risque de non-

¹⁴⁴ Il s'agit de l'utilisation des ressources conformes aux missions et la volonté des donateurs; du fonctionnement de l'organisation garantie par la définition des responsabilités et des pratiques; de la définition et du respect des droits des donateurs et de l'information sincère de ces derniers; de la transmission d'informations transparentes et cohérente; du processus de gestion des ressources humaines et de la politique environnementale.

éligibilité, parce que moi je ne peux pas donner une opinion sur quelque chose que je n'arrive pas à lire, ou qui est écrit en Amarite ! (Rires)

Q : Est-ce ça veut dire que les coûts de traduction et de retranscription sont payés par l'ONG ?

Auditrice#1, Auditeur#1 : Oui c'est un peu lourd mais ce n'est pas une surprise pour elles et elles le savent depuis le début [...] Quand on a des caisses de pièces à auditer, on ne peut pas faire traduire par nos collègues, parce que ce serait un coût pour nous. [...] Ils ont l'obligation de les rendre accessibles. Donc, nous, on doit avoir tout ça de façon accessible. (Auditrice#1, Auditeur#1, 8/10/14)

L'échange ci-dessus illustre concrètement les obligations contractuelles dont le non-respect entraîne le risque d'inéligibilité. Il peut s'agir d'une facture non traduite en anglais, une facture disponible mais non accessible physiquement pour les auditeurs. Pour l'Auditrice#1, l'ONG ne peut pas invoquer la « surprise » : dans la mesure où le financement est conditionné par l'acceptation des modalités de l'audit du contrat de financement, c'est à l'ONG de prendre en charge les coûts pour faire en sorte de se rendre « auditable » conformément au contrat.

Comme nous l'explique cette même auditrice, chaque contrat de financement fait nécessairement l'objet d'un audit :

Auditrice#1, Auditeur#1 : Elles [les ONG] sont habituées, parce que, dès qu'elles signent, elles savent [...] Elles signent des accord-cadre [de financement] et elles savent depuis le début qu'elles vont faire l'objet d'audits. Elles savent depuis le début que, à chaque fois qu'elles vont émettre un Rapport Financier d'un montant supérieur à un certain seuil, elles vont faire l'objet d'une vérification de [leurs] dépenses. Donc en fait, maintenant, il n'y a plus de réaction étonnée [...] Toutes les ONG qui touchent des fonds [d'un bailleur comme ECHO] savent qu'elles vont faire l'objet d'audits. (Auditrice#1, Auditeur#1, 8/10/14)

Le *verbatim* ci-dessus illustre que les ONG financées par des bailleurs institutionnels « sont habituées » à être auditées : la signature d'un accord-cadre emporte *de facto* l'acceptation de l'ONG à faire auditer chacun de ses contrats de financement. Concrètement, ce qu'explique l'auditrice, c'est que, afin de toucher ses financements, l'ONG envoie au bailleur un « Rapport Financier », c'est à dire un rapport détaillant le montant des dépenses engagées. Sur ces bases, dès lors qu'un certain seuil de dépenses (contractuel) est dépassé, des auditeurs interviennent pour le compte du bailleur pour auditer ces dépenses et justifier auprès de leur client (le bailleur) celles qui peuvent faire l'objet d'un versement de fonds. Comme le process est bureaucratique, toutes les « règles du jeu » sont contractualisées, et comme le conclut l'auditrice : « il n'y a plus de réaction étonnée ».

Enfin, comme le conclut cette auditrice, contracter avec des bailleurs institutionnels nécessite de mettre en place des moyens pour être en capacité de répondre à ces audits :

Auditrice#1, Auditeur#1 : Quand c'est leur premier [audit], ça peut être un peu compliqué, et elles [les ONG] peuvent trouver ça très lourd, mais celles qui connaissent sont habituées. Et pour ces ONG, on voit bien qu'elles sont hyper-rodées : on a une personne qui est notre interlocuteur en charge des audits bailleurs [parce qu'] elles ont en permanence plusieurs audits. Les grosses

ONG comme ONGIH#1 ou ONGIH#3 [...] elles ont quelque chose comme 200 audits par an. Elles ont des auditeurs en permanence dans leurs bureaux [...] (Auditrice#1, Auditeur#1, 8/10/14)

Pour être en mesure de répondre aux obligations contractuelles de leurs financeurs, les ONG qui bénéficient de ces financements doivent donc adapter leur organisation administrative, comme par exemple financer un « interlocuteur en charge des audits bailleurs ». Dans l'extrait ci-dessus, l'auditrice différencie les ONG « habituées » et « hyper-rodées » et les ONG qui font face à leurs premiers audits : comme le nombre de contrats de financements peut être élevé pour une ONG, le nombre d'audits peut également être élevé. Être audité « en permanence » – c'est à dire faire l'objet d'une surveillance constante – est décrit comme une activité quotidienne à laquelle l'ONG doit « s'habituer » comme faisant partie de ses routines administratives.

En synthèse, le secteur connaît de profondes mutations. Elles se traduisent notamment par des systèmes de contrôle imposés par des régulateurs et qui structurent l'*accountability* des ONG, notamment celles qui font appel à des financements internationaux.

Ces régulateurs n'ont pas tous ni les mêmes statuts (contrôleurs légaux, régulateurs sectoriels, « mesureurs de performance » ou auditeurs des bailleurs), ni les mêmes périmètres d'intervention (jugement financier, évaluation incluant l'opérationnel et la communication, vérification de la conformité des dépenses par rapport à un contrat), ni les mêmes calendriers (contrairement à l'audit des Commissaires Aux Comptes, qui est prévu à l'avance et donc planifiable, les interventions de la Cour des Comptes sont *ex abrupto*).

Ces régulateurs portent des formes d'*accountability* dominantes différentes: il peut s'agir d'une *accountability* financière envers les financeurs ou procédurale vis-à-vis de la Cour des Comptes.

Si l'ONG cumule à la fois générosité publique et contrats de financements institutionnels – ce qui est le cas pour la majorité d'entre elles – l'ONG doit également mettre en place les structures administratives adéquates pour répondre aux demandes constantes des auditeurs des bailleurs.

Au global, ces interventions se cumulent et une « grande » ONG multi-financements fait constamment l'objet de contrôles de la part de l'un ou l'autre de ces régulateurs.

La section suivante introduit le Compte de l'Emploi des Ressources (CER), l'un des principaux outils *d'accountability* du champ humanitaire français et la manière dont il est exploité.

4.2 ► Le CER : d'un outil d'information à un mécanisme de *benchmarking*

Nous décrivons le Compte d'Emploi des Ressources en **Section (4.2.1)**. Nous soulignons en **Section (4.2.2)** que sa structure reflète trois spécificités du champ associatif et humanitaire. Nous montrons ensuite en **Section (4.2.3)** quelles sont les principales critiques faites au CER et nous retraçons en **Section (4.2.4)** la manière dont le CER a progressivement évolué, d'un outil d'information à un mécanisme de *benchmarking*. En **Section (4.2.5)**, nous décrivons certaines « agences de notation » ou des organismes dont la mission – permanente ou ponctuelle – consiste à évaluer ou classer les ONG entre elles sur la base du CER.

4.2.1 Description du Compte d'Emploi des Ressources

La création du *Compte d'Emploi des Ressources* est liée au scandale de l'Association pour la Recherche contre le Cancer, association dont les fonds publics collectés ont été massivement détourné par son président. Depuis la loi de 1991, le Compte d'Emploi des Ressources (CER) constitue un document d'information légal à travers lequel toute association bénéficiant de dons collectés auprès du public doit rendre compte de la manière dont elle a utilisé ses fonds¹⁴⁵.

Un modèle simplifié du Compte de l'Emploi des Ressources est présenté ci-dessous dans le tableau 10.

Tableau 10 : Modèle simplifié du Tableau d'Emploi des Ressources

EMPLOIS	RESSOURCES
Missions sociales, dont : 1) Programmes 2) Support aux programmes	1 – Ressources issues de la recherche de fonds
Frais de recherche de fonds 1) Marketing direct 2) Affichage	2 – Autres fonds
Frais de fonctionnement 1) Fonctions support centrales 2) Coûts administratifs	3 – Subventions publiques et financements institutionnels
	4 – Autres produits
	5 – Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs
I – TOTAL DES EMPLOIS	II– TOTAL DES RESSOURCES

¹⁴⁵ Art. 4. Loi n° 91-772 du 7 août 1991. Ce document est obligatoire pour toute organisation faisant Appel à la Générosité Publique (AGP).

Le CER correspond à un document provenant de la comptabilité analytique de l'association et qui met en parallèle d'un côté les « Emplois » (dépenses) de l'association, et de l'autre ses « Ressources » (financements).

Trois natures d'emplois sont identifiées dans le CER : premièrement, il s'agit des dépenses de « missions sociales » qui correspondent aux fonds investis pour financer les actions de l'association en conformité avec sa mission. En général, ces dépenses de missions sociales sont elles-mêmes constituées de deux types de coûts : il s'agit d'abord des dépenses des « programmes » engagées directement par les équipes de l'ONG sur leurs terrains d'intervention, auxquelles s'ajoutent ensuite des dépenses de « Support aux Programmes », constitués par les coûts des équipes centrales (basées au siège de l'organisation) fournissant un support en ressources humaines, logistique, finance, en expertise médicale et/ou opérationnelle aux équipes présentes sur le terrain. La seconde catégorie d'emplois correspond à des « Frais de recherche de fonds » : ils sont constitués par des dépenses de *marketing* direct, d'achat de fichiers, de campagnes *marketing*, de coûts d'affichage ou de collecte de rue. Dans la majorité des ONG, cette collecte – ou *fundraising* – est assurée par des équipes internalisées au siège de l'ONG ou par des prestataires externes spécialisés. Enfin, la troisième catégorie est celle des « Frais de fonctionnement » : ces coûts correspondent globalement au coût des dépenses des fonctions support centrales (direction générale par exemple) et des infrastructures administratives de l'organisation.

Du côté des « Ressources », les sources de financement sont classées en cinq catégories : il s'agit des « Ressources collectées auprès du public » et correspondant aux dons collectés lors d'un Appel à la Générosité Publique (AGP), aux « Autres fonds privés » (dons individuels, mécénat d'entreprises), puis aux « Subventions publiques et financements institutionnels » contractés auprès de gouvernements, de collectivités ou de bailleurs de fonds européens ou étrangers. En fonction de la taille et de l'activité de l'organisation, les « Autres produits » correspondent à des ventes de produits ou des facturations de prestations à d'autres ONG du réseau ou à des ONG externes¹⁴⁶. Enfin, l'ONG peut se financer en « puisant » dans ses « réserves », constituées par des fonds provenant de collecte publique des années antérieures, soit par des subventions non encore engagées, il s'agit alors d'un « Report des ressources affectées non utilisées des exercices antérieurs ».

¹⁴⁶ Par exemple, chez MSF, la plateforme logistique « MSF Logistique » facture aussi bien des prestations à des sections partenaires de MSF comme MSF Belgique qu'à Médecins du Monde ou l'Organisation Mondiale de la Santé. Ces prestations figurent dans « Autres produits ».

Le Compte de l'Emploi des Ressources et ses annexes explicatives font partie des Comptes Annuels de l'association depuis 2005 et sont donc audités par le ou les Commissaires aux Comptes.

À l'origine, le CER est conçu comme un outil pour informer le donateur individuel sur les aspects suivants : « [Il s'agit de] rendre compte aux donateurs de l'utilisation des fonds qu'ils ont versés et de leur permettre d'apprécier si celle-ci est conforme à l'objet pour lequel l'association fait campagne »¹⁴⁷.

Dans cette définition, le terme « apprécier » peut sembler ambigu : de manière restreinte, « apprécier » peut être simplement synonyme de « prendre connaissance » et dans ce cas, le CER doit être lisible. Dans une acception plus large, « apprécier » peut signifier « comprendre » voire « juger » dans quelle mesure l'argent donné a été dépensé en « conformité » avec la mission sociale de l'association : dans ce cas, le CER doit non seulement être lisible mais également explicatif.

Après avoir exposé le contenu des différentes natures d'« Emplois » et de « Ressources » du CER, nous détaillons trois aspects du CER.

4.2.2 Le CER comme « miroir grossissant » des spécificités du champ humanitaire

À la différence d'un compte de résultat du secteur privé – dont la structure et la présentation suivent une logique par nature de charges et de dépenses définies par un plan comptable pour aboutir à un résultat net – l'objectif du CER n'est pas de fournir un « résultat » de l'ONG. Par contre, le CER détaille comment les différents financements ont été alloués aux différentes catégories de dépenses. La logique du CER est donc celle de permettre au donateur de comprendre si son argent a été utilisé pour financer les dépenses de missions sociales, les frais de recherche de fonds ou les frais de fonctionnement de l'association.

Depuis plusieurs années, le pourcentage des fonds collectés « investis » dans les missions a émergé comme une mesure de la performance d'une ONG. Comme le souligne la directrice générale de l'Agence Française pour le Développement (un des plus importants bailleurs de fonds français) : « La part des ressources affectées aux activités des associations

¹⁴⁷ *Appel à la générosité publique. Le nouveau CER permet-il de mieux rendre compte de la collecte et de son utilisation ? Panorama des pratiques observées en matière d'élaboration et de présentation du nouveau Compte d'Emploi des Ressources.* Mai 2011. Ernst & Young. p.6.

de solidarité internationale reste stable, autour de 82 % (contre 18 % pour le fonctionnement) ».¹⁴⁸

Ce *verbatim* évoque un ratio « 80 / 20 » qui se transforme souvent comme un « bornage » de la performance pour les ONG : si plus de 20% des ressources sont dépensées dans des frais de fonctionnement (c'est à dire les frais de recherche de fonds et les frais de structure) cela signifie que moins de 80% le sont dans les investissements liés à la « mission sociale » de l'ONG. Dans ces conditions, l'ONG court le risque d'être suspectée de mauvaise gestion en dépensant trop en frais de fonctionnement.

La logique d'affichage du CER rend donc facilement calculable un ratio de « performance » de l'ONG : comme nous l'avons montré *supra* en mentionnant le ratio « 80/20 », plus les fonds du donateur sont utilisés pour financer les dépenses de missions sociales, plus l'ONG peut être considérée comme « performante ».

Au-delà du calcul, la structuration des « Emplois » fait apparaître une séparation progressive – mais également une hiérarchie – entre les coûts de l'action et les coûts de structure. Schématiquement, les dépenses sont d'ailleurs présentées dans un ordre croissant d'éloignement – ou de détachement – des missions sociales. Les « Programmes » – le « cœur » de la mission – sont présentés en premier, suivi des coûts relatifs au « Support aux missions sociales ». Ensuite, les « Frais de recherche de fonds » – indispensables à la réalisation opérationnelle de la mission, mais gérés dans les bureaux parisiens – apparaissent dans un second temps, et enfin, en dernier, les « Frais de fonctionnement », souvent assimilés à des frais de siège. Cette présentation comptable des emplois reflète la différence entre la « mission » (les équipes en action) et « l'institution » (les équipes de support plus ou moins éloignées et assimilées à des coûts de structure).

Enfin, même si le secteur des organisations sans but lucratif (OBSL) dispose d'un plan comptable spécifique, l'annexe 1.3 du Règlement CRC 2008-12 sur les comptes des associations précise que « la définition d'une mission sociale [...] est une décision de gestion propre à l'association [...] et émanant de l'organe chargé d'arrêter les comptes, en conformité avec l'objet statutaire de l'organisme ». En conséquence, les grands principes d'élaboration des dépenses dans le CER – et notamment la catégorisation des charges – relève de l'autorité du Conseil d'Administration de l'ONG : c'est donc le Conseil d'Administration qui est responsable de définir les charges à comptabiliser dans les dépenses de missions sociales, dans les frais de recherche de fonds et dans les frais de fonctionnement. En fonction de

¹⁴⁸ *Argent et associations de solidarité internationale*. Mai 2015, p.6.

l'activité de l'ONG, le CER peut être considéré comme un état financier *ad'hoc* spécifique à chaque organisation, dans la mesure où chaque organisation a la capacité de définir ses clefs de comptabilité analytiques pour constituer le CER.

Par exemple, une ONG spécialisée dans le plaidoyer sur les droits de l'homme alerte l'opinion publique sur la détention d'un opposant politique : elle le fait au travers d'un publipostage de masse avec une demande de dons. Ces coûts peuvent être comptabilisés comme une dépense directement liée à sa mission sociale. Si une ONG spécialisée sur la lutte contre la faim réalise la même opération pour alerter sur une situation de malnutrition, cette dernière comptabilisera une première partie des coûts de publipostage dans ses dépenses de mission sociale et une seconde partie dans ses frais de recherche de fonds.

Cette flexibilité et ces ambiguïtés d'interprétation font d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques que nous abordons dans la section suivante.

4.2.3 Les ambiguïtés de l'interprétation du CER

Comme la catégorisation des emplois est de la responsabilité – et de la discrétion du Conseil d'Administration – une des premières critiques faites au CER porte sur sa lisibilité. Pour certains Commissaires Aux Comptes, le CER manque de lisibilité, comme l'explique le CAC ci-dessous :

Associé#1, CAC#1 : [en évoquant l'objectif de lisibilité du CER]. Mais quand tu te mets à la place d'un donateur *lambda* ? Le donateur *lambda*, on imagine...S'il a un petit peu de temps pour éplucher [le CER]. Alors disons que c'est un donateur retraité. Donc, un donateur qui est retraité, on va commencer à lui dire : « Regardez. Si vous voulez avoir le bon niveau de renseignements, alors il faut lire le Compte de l'Emploi des Ressources et l'annexe qui va avec ». [...] Il faut qu'il lise les 10, 20 ou 30 pages d'annexes du CER pour dire : « Ah. Je comprends. Je suis au courant qu'il y a un changement de méthode ». On ne te demande pas si tu es d'accord avec le changement de méthode, on te dit : « Le Conseil d'Administration a décidé que la répartition, l'affectation de certains coûts entre tel et tel service a été faite [de telle ou telle manière] ». (Associé#1, CAC#1, 16/7/14)

Pour le CAC ci-dessus, le donateur moyen (« lambda ») est un retraité, et qui « a un peu de temps pour éplucher le CER »¹⁴⁹. Mais disposer de temps n'est qu'un prérequis puisqu'il faut également prendre connaissance du CER et des nombreuses pages d'annexes (« 10, 20 ou 30 pages d'annexes du CER »). La première critique adressée au CER est celle d'un document qui ne peut pas se comprendre en « lecture directe » : en effet, comme le Conseil d'Administration est en charge d'élaborer la catégorisation des dépenses, il peut décider de certains changements de méthodes comptables et en conséquence, « comprendre » le CER

¹⁴⁹ *La générosité des français*. Recherches et Solidarités, 21^{ème} édition, Novembre 2016. Les donateurs de plus de 70 ans représentent à eux seuls près de 30% de l'ensemble des donateurs individuels (p.9).

nécessite du temps ainsi qu'une certaine familiarité avec le langage comptable, comme nous l'illustrons ci-dessous.

Si nous reprenons l'exemple du publipostage de masse de la section précédente, le Conseil d'Administration de l'ONG spécialisée contre la malnutrition peut ainsi (re)définir que son rôle va finalement au-delà de contribuer à résoudre la crise de malnutrition : le courrier peut aussi être présenté comme une action de sensibilisation, intégrée à une mission sociale élargie. À ce titre, tous les coûts liés à cette action peuvent être considérés comme des coûts de missions sociales et non plus comme des frais de recherche de fonds, ce qui peut modifier considérablement la compréhension du CER.

La seconde critique faite au CER porte également sur la liberté laissée au Conseil d'Administration de « sélectionner » les dépenses relatives à la mission sociale, ce qui fausserait d'éventuelles comparaisons ; c'est ce que qu'explique le Contrôleur Général du Comité de la Charte :

Contrôleur Général - Comité de la Charte : Le gros sujet actuellement, c'est toute la question du Compte de l'Emploi des Ressources, puisque c'est à partir d'une bonne idée une mauvaise réalisation. Après quelques années, on se rend compte que [...] chacun choisit son mode d'élaboration du CER : on fait dire au CER ce qu'on veut bien lui faire dire donc ce n'est pas très sérieux.

Q : Qu'est-ce vous voulez dire par : « *chacun choisit son mode d'élaboration* » ?

Contrôleur Général - Comité de la Charte : Ca veut dire que les rubriques analytiques du CER sont sous la responsabilité du Conseil d'Administration. Donc chaque Conseil d'Administration, en son âme et conscience, a décidé de ses clés de répartition. C'est sympathique. Mais de là découle après tout le reste ! Donc si il n'y a pas d'homogénéité au départ, on va comparer des choux et des carottes à l'arrivée (Contrôleur Général - Comité de la Charte, 6/5/14)

Pour le Contrôleur Général de la Charte, comme chaque Conseil d'Administration est responsable du choix des clés d'allocation de ses dépenses entre missions sociales, frais de recherche de fonds et frais de fonctionnement, les différents CER ne peuvent pas être comparés entre eux. Contrairement à l'idée d'origine que le CER permet au donateur d'être informé, le *verbatim* ci-dessus introduit l'idée que le CER doit permettre au donateur de comparer les différentes associations. En regrettant que « [l'] on va comparer des choux et des carottes », notre interlocuteur souligne le manque d'homogénéité des CER et exprime le souhait d'une plus grande normalisation de la classification des dépenses.

Ces deux perspectives sont différentes : d'un simple outil d'information, le CER est présenté comme un outil permettant au donateur de comparer les différentes ONG et éventuellement prendre des décisions. Dans cette optique, le donateur individuel est considéré comme un « investisseur individuel » qui utilise le CER pour allouer au mieux ses ressources.

La troisième critique est celle qui porte sur la nature des changements de méthodes et sur les enjeux liés à définir la mission sociale de manière plus ou moins « flexible » :

Associé#1, CAC#2 : Tout le monde a compris que la communication financière qui [est] derrière [le CER] est importante pour fidéliser les donateurs et en avoir d'autres...Et bah ! Ils [les Conseils d'Administration des ONG] vous font des beaux camemberts pour vous expliquer que sur les 100 € dépensés, ils en dépensent 80 € ou 90 € pour la cause, et dedans, en fait, en réalité, vous pouvez faire un subtil habillage. (Associé#1, CAC#2, 28/11/14)

Pour le commissaire aux comptes ci-dessus, le CER est un outil de communication financière : l'ONG a donc tout intérêt à prouver qu'elle est « performante » pour « fidéliser les donateurs et en avoir d'autres ». Comme le CER différencie les coûts de « l'action », c'est à dire ceux définis dans la mission sociale – « la cause » dans les termes de notre interlocuteur – et les coûts de structure, ce dernier suggère que la structure du CER permet de mettre en rapport la valeur collectée auprès du public et celle dépensée strictement « pour la cause ». Dans l'exemple ci-dessus, sur 100€ dépensés, 90€ (90%) l'ont été strictement pour les missions sociales, et les 10 autres euros l'ont été pour financer les actions de collecte et les frais de structure (10%). Les chiffres du CER permettent de créer un ratio perçu – et présenté par certaines ONG – comme une mesure de non gaspillage. En parlant de « subtil habillage », l'Associé#1, CAC#2 suggère qu'il n'est pas compliqué de jouer sur les mots et sur les lignes de coûts pour améliorer ces ratios, comme le montrent les extraits ci-dessous avec les « producteurs » des CER de deux grandes ONG humanitaires françaises:

Responsable du COG, ONG#2 : C'est vrai [qu'avec le CER] on fait un peu ce qu'on veut [...]

Q : Vous dites qu'avec le Compte de l'Emploi des Ressources actuel, on peut « faire un peu ce qu'on veut » ? J'avais pensé qu'entre les contrôles du Commissaire Aux Comptes et ceux du Comité de la Charte... Ça m'étonne cette latitude que vous semblez décrire ?

Responsable du COG, ONG#2 : Par exemple, la ventilation des coûts indirects [...] Nous on a décidé de ventiler les coûts indirects – genre les coûts des locaux – mais on n'a pas forcé les coûts informatiques [...] On a tout laissé en frais de fonctionnement, mais on aurait pu dire : « On considère que les frais informatiques sont ventilés » et les épuiser presque [...] On peut quand même modifier les ratios. » (Responsable du COG, ONG#2, 16/6/14)

La discussion ci-dessus porte sur les coûts des locaux parisiens qui abritent les équipes centrales de support aux terrains d'intervention de ONG#2. Par rapport aux opérations, ces coûts sont des coûts indirects : la question se pose donc de savoir si tout ou partie de ces coûts des locaux centraux peuvent être intégrés aux dépenses des missions sociales ou s'ils ne sont que des frais de fonctionnement. La question est la même pour les coûts informatiques qui permettent de connecter le siège parisien aux terrains d'intervention de ONG#2. Or, ces coûts sont comptabilisés de deux manières différentes.

À la différence des coûts des locaux du siège qui sont intégré dans les coûts de support aux missions, le fait de ne « pas forcer les coûts informatiques » signifie que ONG#2 a choisi de ne pas inclure ces frais informatiques dans les dépenses de missions sociales, alors qu'elle aurait pu le faire, en explicitant et en motivant cette règle dans les annexes de ses comptes

annuels. La décision visant à « [épuiser] presque » les coûts informatiques aurait permis de diminuer les coûts considérés comme frais de fonctionnement.

L'exemple ci-dessus illustre un objectif qui est celui de maximiser la proportion de dépenses considérées comme liées aux missions sociales et afficher ainsi des frais de collecte et de fonctionnement les plus faibles possible.

Cette latitude d'affectation est particulièrement subtile entre les dépenses engagées directement dans les pays d'intervention (les « missions sociales ») et les dépenses engagées notamment dans les sièges européens pour appuyer ces opérations, comme nous l'explique ce directeur financier dans ses locaux de Paris. La discussion porte sur l'affectation du salaire d'un spécialiste de la tuberculose, travaillant au siège d'ONG#3 :

Q : Donc là par exemple [...] un spécialiste de la tuberculose qui est dans le bureau d'à côté, pour ONG#3, son salaire est compté dans les frais de fonctionnement ou dans les frais de mission ?

Directeur Financier, ONG#3 : Non...Enfin...C'est dans les missions sociales [...]

Q : Du coup, si c'est dans les missions sociales, ça n'impacte pas les frais de structure ? C'est ça ? Ça ne transparait pas ?

Directeur Financier, ONG#3 : Aujourd'hui dans le Compte de l'Emploi des Ressources, ça ne transparait pas. Nous, on le détaille ensuite dans l'annexe du Compte de l'Emploi des Ressources. Là on dit : « *Attention ! Là il y a un gros paquet, et dans ce gros paquet des missions sociales, c'est décomposé comme ça. Il y a ça en interventions terrains, il y a ça de support au siège, il y a ça qui fait ça...* ». Justement pour essayer de faire comprendre [...] l'organisation qui se cache derrière les chiffres. (Directeur Financier, ONG#3, 26/5/14)

Dans l'échange ci-dessus, nous essayons de comprendre quel est le traitement comptable du salaire du spécialiste médical chez ONG#3. Le directeur financier nous explique que son salaire n'est ni dans les frais « d'intervention terrain », et encore moins dans les frais de structure. La décision du Conseil d'Administration de ONG#3 est de considérer que l'action du spécialiste tuberculose, au-delà de sa présence physique au siège parisien, vient en appui des missions: ce point est intéressant car il montre que les coûts de mission incluent également des frais de siège. Le détail et la motivation de cette allocation sont fournis en annexe du Compte de l'Emploi des Ressources. Ce *verbatim* confirme la complexité de déchiffrer le CER pour un non-spécialiste : les frais de support du siège constituent une « zone grise » dans laquelle le directeur financier de ONG#3 peut « jouer » à réallouer totalement ou partiellement plusieurs types de coûts. Pour le directeur financier, l'objectif de l'annexe détaillée est d'aider à la compréhension fine de l'organisation.

Dans la section suivante, nous détaillons comment ces interprétations du CER sont relayées et amplifiées par des structures qui utilisent le CER pour comparer les modèles économiques des différentes associations.

4.2.4 Les organismes de notation et de classement des ONG

Plusieurs associations ou institutions élaborent des classements des ONG françaises mais leur légitimité reste contestée. Par exemple, KPMG a créé un « Observatoire de la transparence des associations »¹⁵⁰ à travers lequel 96 questions permettent « d'apprécier le niveau de transparence de l'organisme en matière de gouvernance, d'information financière et d'évaluation [de ses programmes] ». Un des classements les plus anciens est celui de la *Fondation Entreprises Prométheus*¹⁵¹ qui produit depuis 2008 un « Baromètre des ONG » : ce baromètre est le résultat d'une combinaison entre une collecte d'informations réalisée sur les sites internet des ONG et des réponses à un questionnaire de 28 points envoyé aux ONG.

Ce baromètre aboutit à un « pourcentage de transparence » à partir des informations collectées et retraitées. Néanmoins, il semble que *Fondation Entreprises Prométheus* ne soit pas considérée comme légitime dans le secteur humanitaire français. Comme le mentionne Ramonda Lher (2012 : 24) :

La démarche de Prométheus a été très mal accueillie par le monde associatif qui a dénoncé à travers une lettre signée par Coordination Sud, Réseau Action Climat et Forum Citoyen pour la RSE : « une étude partielle », « une méthodologie défailante » et « un manque de connaissance du secteur des ONG ».

Même si ce baromètre est contesté, il n'en reste pas moins un dispositif complémentaire à travers lequel les ONG humanitaires sont questionnées, comparées et hiérarchisées. Une fois le « pourcentage de transparence » rendu public sur le site internet de la Fondation, il devient alors plus difficile à l'organisation de contester ces calculs.

Entre 2007 et 2011, le magazine *Capital* a diffusé de son côté un classement des ONG sur la base de calculs issus d'éléments des comptes annuels¹⁵² : afin de légitimer ses calculs, le magazine mentionne qu'un ancien directeur de l'IGAS a validé la méthodologie de collecte et de traitement des données.

C'est en exploitant le ratio « 80/20 » et en comparant le pourcentage de ressources affecté entre dépenses de missions sociales et les autres frais que *Capital* a construit son classement : au-delà d'un visuel (*smiley* ou feu vert, orange ou rouge) qui permet rapidement de hiérarchiser les organisations entre celles qui sont « bien gérées », celles qui « peuvent

¹⁵⁰ <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Pages/Observatoire-Transparence-Associations.aspx> - Consulté le 19/9/2017.

¹⁵¹ Les deux fondateurs de la fondation sont Bernard Carayon, député (UMP) du Tarn et Jean-Michel Boucheron, député (PS) Ille-et-Vilaine.

¹⁵² Dans la dernière version 2011 du classement de *Capital*, cinq chiffres sont présentés. Il s'agit des recettes (en M€), la part des dons privés et legs, la part consacrée aux œuvres – la mission sociale – les frais de collecte et les frais de fonctionnement. Ces chiffres sont suivis d'un commentaire de trois à quatre lignes sanctionnant, encourageant ou félicitant l'organisation.

mieux faire », celles qui sont « mal gérées », et celles qui sont « à éviter », le magazine n'hésite pas à qualifier certaines ONG comme « flambeuses », ou « vertueuses » en fonction de leurs résultats.

À l'instar des critiques faites à la *Fondation Entreprise Prométhée*, et à la suite des classements de *Capital*, le Comité de la Charte a communiqué en Novembre 2010 une lettre aux donateurs et au public sous le titre : « *Comparaison n'est pas raison* ». Le Comité insiste sur le fait que le ratio « 80/20 » reflète la situation d'organisations aux identités spécifiques et aux modèles variables (notamment en raison de l'activité ou la place du bénévolat) : ces spécificités peuvent donner lieu à des ratios difficilement comparables. Néanmoins la publication de ces classements, de par la couverture médiatique qu'elle entraîne, ne passe pas inaperçue et a provoqué de très nombreuses – et vives – réactions de nombreux internautes donateurs.

Dans la section suivante, nous détaillons comment les critiques adressées au CER ont entraîné une volonté d'harmonisation progressive de cet outil.

4.2.5 Les réactions aux critiques du CER : institutionnalisation et harmonisation progressives

Initialement conçu comme un outil d'information, le CER a connu deux évolutions majeures depuis 1991.

En 2005, le CER est devenu partie intégrante des comptes annuels de l'association : l'association a désormais l'obligation de faire figurer dans les annexes explicatives du CER « les informations relatives à son élaboration »¹⁵³.

Cette première phase peut être qualifiée « d'institutionnalisation partielle » dans la mesure où les CAC ont désormais l'obligation de couvrir par leur opinion un document sans référentiel comptable commun au secteur : en effet, les règles de définition de la « mission sociale » – la « cause » – sont toujours de la responsabilité du Conseil d'Administration de chaque organisation.

À partir de 2005 dès lors que le CER intègre les Comptes Annuels, sa visibilité augmente comme le précise ce CAC :

Associée#2, CAC#2 : Le CER n'est pas nouveau, il existe depuis 20 ans. Mais avant 2005, il n'était pas dans les comptes, donc déjà il intéressait moins tout le monde [...] il y avait une attestation du Commissaire Aux Comptes [sur le CER] mais ce n'était pas un document publié ou analysé. (Associée#2, CAC#2, 28/11/14)

¹⁵³ Ordonnance n° 2005-856 du 28 Juillet 2005.

Comme le CER est désormais rendu public dans les Comptes Annuels, son contenu est désormais visible et donc exploitable de manière publique.

L'inconfort des CAC vis-à-vis de l'intégration du CER aux Comptes Annuels est reflété dans le *verbatim* ci-dessous :

Associé#1, CAC#1 : Avant 2005, le CER faisait l'objet d'une attestation du Commissaire Aux Comptes, et qui était déconnectée des comptes annuels. Or aujourd'hui, nous, ce que l'on certifie, c'est un ensemble : bilan, résultat, annexes. Sauf que, dans l'annexe, il y a un tableau [le CER] assorti d'une annexe [...] qui lui est propre, et dans lequel tu mets les règles que tu veux [...] Le résultat, c'est qu'aujourd'hui, on a cette espèce de patate chaude dans les Comptes Annuels [...] Et ça peut poser problème [...] (Associé#1, CAC#1, 16/7/14)

Pour les Commissaires Aux Comptes, le « problème » réside dans le fait que leur mandat ne consiste pas en priorité à remettre en cause les règles servant à définir la mission sociale, puisqu'il s'agit de la responsabilité du Conseil d'Administration. Le mandat du CAC est de certifier un ensemble de documents dans lesquels les règles d'établissement d'un document échappent à leur contrôle, tout en portant ces règles à la connaissance des utilisateurs des états financiers.

Entre 2008 et 2009, une seconde phase de normalisation intervient autour de trois modifications majeures initiées par le Conseil National de la Comptabilité. La première est celle d'imposer un format commun de présentation du CER pour toutes les organisations faisant appel à la générosité publique alors que la seconde amène à expliciter de manière formelle dans les comptes annuels la définition de la mission sociale ainsi que les règles d'affectation analytiques qui en découlent : ces deux modifications doivent permettre de vérifier le caractère permanent des méthodes. Enfin, la troisième modification renforce l'obligation de communication du CER¹⁵⁴ auprès du grand public. Ces transformations visent globalement à « [...] donner une image fidèle et transparente de l'information financière selon des bases communes et comparables à toutes les associations et les fondations, quelles que soient leurs modalités et conditions de financement. »¹⁵⁵

En 2011, le bilan des modifications de 2008 est contrasté, comme le note cet extrait issu d'un rapport de synthèse sur la normalisation du CER¹⁵⁶ :

Dans la pratique, notre étude a mis en évidence que plus d'un tiers des organisations sans but lucratif étudiées (38%) ne respecte pas ce format imposé [par le nouveau règlement de 2008]. [Les

¹⁵⁴ Décret n° 2009-540 du 14 avril 2009. Notamment, toute association ayant reçu plus de 153.000 € de subventions publiques ou de dons ouvrant droit au bénéfice des donateurs, à une avantage fiscal au niveau de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.

¹⁵⁵ Extrait de l'Annexe 2 du règlement CRC 2008-12.

¹⁵⁶ *Appel à la générosité publique. Le nouveau CER permet-il de mieux rendre compte de la collecte et de son utilisation ? Panorama des pratiques observées en matière d'élaboration et de présentation du nouveau Compte d'Emploi des Ressources.* Mai 2011. Ernst & Young. p.7.

modifications amenées] ne permettent pas d'atteindre l'objectif de comparabilité qui avait été à l'origine des travaux du [Conseil National de la Comptabilité].

Ce *verbatim* montre que les dernières modifications sur le format du CER et les notes explicatives à fournir ont été apportées « dans un objectif de comparabilité » entre les différentes ONG : la fonction du CER est désormais présentée comme informative mais également comparative.

En synthèse, le CER est un des documents comptables de référence avec lequel les ONG justifient de l'utilisation de leurs financements. En informant les donateurs sur la manière dont ils ont « dépensé » la générosité publique, le CER constitue un mécanisme d'*accountability* à travers lequel les ONG rendent compte de leurs actions.

Le CER permet de matérialiser plusieurs paramètres du modèle économique des organisations qui font appel à l'épargne publique.

Le CER affiche d'abord les investissements engagés pour la « cause », « l'oeuvre » ou la « mission » : il s'agit soit de coûts directs, directement dépensés sur les terrains d'intervention (les missions sociales) ou les coûts de support à ces actions de terrain (supports aux missions sociales). Ensuite, le CER détaille les frais engagés pour « l'institution », composés des dépenses de recherche de fonds et des frais de structure.

Le calcul du poids relatif de ces dépenses les unes par rapport aux autres et par rapport au volume de générosité publique est progressivement devenu un indicateur qui est parfois interprété comme reflétant la performance de l'ONG.

Une fois ces calculs réalisés, la comparaison des CER des différentes organisations favorise l'émergence d'un système de mesure de la « performance » des ONG. Nous qualifions ce système de mesure de la performance de disciplinaire dans la mesure où il amplifie la catégorisation entre ONG « sur et sous performantes ».

Comme la définition de la mission sociale est de la responsabilité du Conseil d'Administration de l'association, chaque ONG a une certaine latitude pour interpréter de manière spécifique les dépenses à intégrer dans les investissements de missions sociales. Il n'est donc pas impossible – en jouant sur les mots et les lignes de coûts – « d'optimiser » l'indicateur ci-dessus afin notamment de prouver que plus de 80% des dépenses concernent le terrain et servent la « cause ».

La critique de l'« interprétation flexible » de la mission sociale par certains contrôleurs du champ a entraîné deux phases de normalisation du CER : l'objectif de la dernière phase est

d'améliorer la comparabilité des CER en normalisant son format et en rendant plus lisible et plus permanente la définition de la mission sociale.

Chapitre 5 : Le cas Handicap International

Aujourd'hui, le monde humanitaire a besoin de se professionnaliser, de trouver des ressources supplémentaires et de converger vers le monde lucratif [...] Nous sommes typiquement dans des problématiques [similaires] et nous devons utiliser leurs outils pour augmenter [notre] crédibilité. (Directeur Général d'Handicap International, au moment de sa prise de poste en 2014)¹⁵⁷.

Ce chapitre a pour objectif de présenter les résultats de notre recherche menée chez Handicap International.

La **Section (5.1)** introduit le contexte d'Handicap : ses activités, son organisation et notamment la stratégie de financements que poursuit l'ONG, celle d'adosser sa croissance à des bailleurs internationaux.

Nous montrons ensuite en **Section (5.2)** comment le système d'*accountability* comptable des bailleurs devient dominant sur les pratiques de rendus de compte de l'ONG lyonnaise : ce système est perçu comme d'autant plus déséquilibré est que d'autres modes de contrôles, comme des standards sur la qualité de l'aide humanitaire viennent se cumuler aux contrôles comptables.

En **Section (5.3)**, nous analysons comment se modifie le modèle économique d'Handicap : Handicap doit maîtriser ses coûts fixes et de structure à Lyon à la fois pour maximiser le financement de ses coûts de structure de la part des bailleurs, mais également pour afficher de « jolis ratios »¹⁵⁸ au niveau de son CER. Nous montrons que la création de la Fédération Internationale est également une étape importante dans la rationalisation organisationnelle de l'ONG.

Enfin, en **Section (5.4)**, nous illustrons que le recrutement de nouveaux cadres venus du secteur privé facilite l'idée de l'importance de la gestion financière chez Handicap : nous montrons que de nouvelles valeurs, de nouveaux savoirs et de nouvelles pratiques importées

¹⁵⁷<http://acteursdeleconomie.latribune.fr/debats/grands-entretiens/2014-11-20/manuel-patrouillard-l-humanitaire-converge-vers-le-lucratif.html>- Consulté le 20/4/17.

¹⁵⁸ Il s'agit d'une expression de la directrice financière (entretien du 13/2/15).

du privé se diffusent dans l'ONG à travers un groupe de gestionnaires que nous qualifions de « néo-managers humanitaires ».

Nous concluons ce chapitre par un court épilogue : cette courte section repose sur une discussion avec la responsable du contrôle financier de Handicap 18 mois après notre départ de l'ONG lyonnaise. L'analyse de ces échanges nous conduit d'abord à prolonger l'étude de cas initiale de Handicap et à confirmer que l'ONG poursuit sa rationalisation.

5.1 ► Présentation de Handicap : activités, organisation et financements

Dans cette section, nous présentons l'organisation de Handicap International et les transformations que connaît l'ONG depuis quelques années.

Nous décrivons d'abord les activités et l'organisation de Handicap, avant de décrire l'équipe du contrôle financier de la Direction de l'Aide au Développement où nous avons été intégrés (**Section 5.1.1**). La **Section (5.1.2)** sert à montrer comment se modifie la structure de financements de l'ONG lyonnaise, qui passe d'un financement privé à un subventionnement public et international.

5.1.1 Activités et organisation

Créée en 1982 par deux médecins et plusieurs membres de leur famille, Handicap International (ou Handicap, ou HI) est aujourd'hui l'une des plus grandes ONG humanitaires française avec des ressources de près de 152 millions d'euros¹⁵⁹.

Handicap est une association loi 1901 et reconnue d'utilité publique, ce qui implique qu'elle peut faire appel à la générosité publique. Sa mission est définie de la manière suivante :

Handicap International est une organisation de solidarité internationale. Indépendante, elle intervient dans les situations de pauvreté et d'exclusion, de conflits et de catastrophes naturelles. Œuvrant aux côtés des personnes handicapées et des populations vulnérables, elle agit et témoigne pour répondre à leurs besoins essentiels, améliorer leurs conditions de vie, promouvoir le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux (HI, Rapport Annuel, p.3).

En 2014, Handicap intervient dans 60 pays, gère 340 projets – dont la majorité en Asie et en Afrique – et compte près de 3.000 membres.

Handicap mentionne que près d'un million de personnes ont bénéficié de ses interventions au travers de ses cinq activités principales:

¹⁵⁹ Rapport Annuel 2015, HI, p.33.

– les actions de déminage et sensibilisation aux armes légères : même après la fin de conflits armés, des restes explosifs (mines anti-personnel, bombes) enfouis dans le sol ainsi que l'existence de zones de stockage d'armes et de munitions cachées continuent de « polluer » certaines régions : Handicap mène des actions de déminage sur le terrain, ainsi que des campagnes de sensibilisation aux dangers du maniement des armes légères.

– les actions d'insertion et de réadaptation : ces actions sont principalement menées auprès des enfants handicapés, notamment ceux ayant été victimes de violences psychologiques ou présentant des handicaps liés au conflit. Ces plans d'insertion et de réadaptation se concrétisent à la fois par la pose de prothèses, par la réadaptation physique et fonctionnelle de ces personnes ainsi que grâce à l'accès à l'éducation.

– les actions d'urgence : lors de crises humanitaires, l'ONG fournit des biens essentiels comme des couvertures, des abris, de la nourriture et des biens de première nécessité.

– les actions de prévention et de santé : ces actions sont mises en place notamment dans des camps de réfugiés et déplacés (Syrie, Jordanie, Liban ou Soudan). Dans ces camps, les équipes de Handicap identifient et assistent les populations les plus vulnérables, physiquement (accès aux soins des personnes handicapées) ou psychologiquement (plans d'action pour prévenir ou faire face aux violences sexuelles sur à des enfants, notamment les enfants handicapés).

Enfin, Handicap réalise des activités de plaidoyer institutionnel à l'échelle nationale – auprès des gouvernements dans les pays où elle intervient sur des thèmes liés à la santé ou au développement d'infrastructures routières – ainsi qu'à un niveau international, notamment afin de limiter et de contrôler l'utilisation des armes dites « conventionnelles » (mines et bombes à sous munitions). L'ONG est co-lauréate du prix Nobel de la paix en 1997 comme cofondatrice de la Campagne pour interdire les mines, et également titulaire du prix humanitaire Hilton « pour l'ensemble de son engagement vis-à-vis des personnes handicapées vivant dans des situations de pauvreté, d'exclusion, de conflits ou de catastrophes naturelles » (HI, Rapport Annuel 2015, p.3).

D'un point de vue opérationnel, l'organisation de Handicap, de ses terrains jusqu'au siège « mondial » de Lyon, est globalement similaire à celle d'autres grandes ONG d'aide humanitaire : cette organisation est synthétisée dans l'Annexe 12.

La structure élémentaire opérationnelle est celle du « projet » (Annexe 12 – en rouge) supervisé par un(e) « chef de projet ». L'équipe du/de la chef de projet est composée d'un(e) administratif(ve), en charge des aspects de ressources humaines et comptables comme la gestion de la caisse, et éventuellement d'un(e) logisticienne. Un projet peut comporter

plusieurs activités, comme la pose de prothèses, une activité de déminage, une activité de soutien psychologique ou de scolarisation. Le budget est réalisé au niveau de chaque activité dont le/la chef de projet est responsable.

Le/la chef de projet reporte hiérarchiquement à un(e) « directeur(trice) délégué(e) » du pays dans lequel Handicap intervient : le/la directeur(trice) délégué(e) est généralement situé(e) dans la capitale du pays où il/elle représente « officiellement » HI. Il/elle coordonne plusieurs chefs de projets de son périmètre, quelle que soit la nature de l'activité (éducation, adaptation, appui psychologique, déminage) et est responsable de la somme des budgets des projets (Annexe 12 - en bleu). Le/la directeur(trice) délégué(e) travaille avec une petite équipe (la « délégation ») : il s'agit d'une équipe administrative, dont la taille et la structure varient en fonction du portefeuille des projets.

Pour un portefeuille inférieur à deux millions d'euros, l'ensemble des fonctions administratives est assuré par un(e) unique « administratif(ve) » qui supervise trois « assistant(e)s » : un(e) assistant(e) logistique (négociations et achat de matériel roulant), un(e) assistant(e) ressources humaines (relations avec les expatriés locaux, relation avec la paye centrale), et un(e) assistant(e) comptabilité et gestion (ouverture des comptes bancaires pour chaque projet, tenue de la caisse, rapprochements bancaires, saisie des informations comptables). Pour des portefeuilles dont le budget est supérieur à deux millions d'euros, l'administratif(ve) est remplacé(e) par un(e) « coordinateur/trice des services support » (ou CSS) : la fonction de ce(tte) CSS est de superviser trois responsables de départements (respectivement logistique, ressources humaines, comptable).

Chaque directeur(trice) délégué(e) reporte à un(e) « responsable de programmes », basé(e) à Lyon ou à Bruxelles, en charge d'un *desk*. Chacun(e) des dix responsables de programmes de Handicap gère avec l'aide d'un(e) « chargé(e) de projets » un portefeuille de pays (Annexe 12 - en vert) et reporte au responsable de l'une des trois directions opérationnelles de l'ONG, que nous décrivons ci-dessous (cf. Annexe 12)

Les trois directions opérationnelles de Handicap sont les suivantes : d'abord, la Direction de l'Action contre les Mines (DAM), ensuite, la Direction de l'Action d'Urgence (DAU) et enfin la Direction de l'Action de Développement (DAD). La Direction de l'Action contre les Mines (DAM) est la direction « historique » de Handicap : elle est reconnue pour réaliser des opérations de déminage dans les pays dans lesquels des restes explosifs restent enfouis dans les sols. L'activation involontaire de ces restes entraîne souvent des blessures

graves, notamment sur des enfants. L'efficacité de cette direction a été saluée en 2008 par la médaille Nansen¹⁶⁰.

La Direction de l'Action d'Urgence (DAU) est issue de la fusion de Handicap en 2006 avec une organisation urgentiste lyonnaise (Atlas) et comporte un unique *desk*. Enfin, la Direction de l'Action de Développement (DAD) est la plus importante en termes de projets et de ressources : elle est composée de sept *desks* qui sont en charge d'un portefeuille de programmes comme des actions d'insertion et de réadaptation, de scolarisation ou de soutien psychologique.

Une quatrième direction – la Direction des Ressources Techniques (DRT) – fournit un ensemble d'expertises aux trois directions opérationnelles ci-dessus (comme par exemple des expertises techniques sur les services de réadaptation).

Ces quatre directions reportent à la Direction des Opérations et des Ressources Techniques (DORT), est elle-même rattachée à la direction générale de la Fédération, située à Lyon.

Cette « Fédération Internationale » a été créée en 2009 : basée à Lyon, elle regroupe les huit sections nationales de Handicap¹⁶¹ et assure une fonction de mutualisation et de coordination des ressources financières et opérationnelles pour l'ensemble du réseau des huit associations nationales. Le siège de Lyon héberge donc à la fois les équipes de Handicap France – la section française du réseau fédéral – et les équipes de direction générale de la Fédération.

Le siège de Lyon compte environ 300 personnes : il héberge les équipes qui assurent des fonctions administratives classiques (direction générale, direction financière, direction des ressources humaines) au niveau de la Fédération, mais également des équipes plus spécifiques au champ humanitaire, comme celle assurant les négociations avec les bailleurs institutionnels les plus importants de HI (comme le département de la Stratégie des Financements Institutionnels, ou SFI) et qui coordonne ces négociations pour le compte des huit associations nationales.

Enfin, le siège de Lyon héberge la Direction des Opérations et des Ressources Techniques (DORT) : cette direction centralise le pilotage opérationnel et financier des programmes des trois directions opérationnelles.

¹⁶⁰ La *Médaille Nansen* est un prix attribué par le Haut-Commissariat des Nations Unies. Ce prix récompense les individus ou les associations ayant œuvré en faveur des populations déplacées.

¹⁶¹ Il s'agit de la Belgique, de la Suisse, du Luxembourg, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Canada et des États-Unis. Comme le précise le Rapport Annuel 2015 (p.3) : « *En raison de sa collecte de fonds, l'association française occupe une place prépondérante dans la gouvernance de la Fédération* ».

Nous décrivons ci-dessous les activités et les équipes de la Direction de l'Action de Développement (DAD) dans laquelle nous avons été intégrés (l'annexe 13 présente un organigramme simplifié du siège de Lyon et de la DAD, en indiquant les personnes interviewées à Lyon).

Comme nous l'explique la responsable du contrôle financier de la DAD, les activités de la DAD sont assimilables à des activités de services :

Responsable du contrôle financier, DAD : La DAD gère 254 projets. Ce sont quasiment tous ce que j'appelle des « activités de service » : par exemple, on n'a aucune distribution [de vaccins ou de nourriture]. Nos coûts, ce sont plutôt des salaires : dans nos projets, on fait de la formation, on fait de l'inclusion, on veut scolariser des filles. Donc, notre suivi budgétaire, il est assez simple : on a 60 % de frais de personnel et après ça [...] ce sont des coûts de locations de salles. On a beaucoup de petits projets et on peut dire que c'est quasiment du tertiaire. (Entretien HI/MSF, 22/7/16)

L'extrait ci-dessus permet de mieux comprendre la nature des projets de la DAD : une multitude de « petits » projets – 254 projets dans 60 pays – orientés vers des activités de services (formation, sensibilisation, rééducation fonctionnelle, appui psychologique). Le fait de mentionner n'avoir « aucune distribution » signifie que la DAD n'est pas concernée par des problématiques de *supply chain* (achats notamment), de logistique (transport des matériels, stockage ou conservation sur sites de produits comme des vaccins ou de la nourriture) et surtout de suivi des stocks dans des pays parfois en guerre. C'est la raison pour laquelle notre interlocutrice estime que son « suivi budgétaire [est] assez simple », puisqu'il s'agit principalement de salaires et de prestations diverses.

Le portefeuille de projets de la DAD comporte également des activités de plaidoyer, en lien direct avec sa mission première :

Responsable du contrôle financier, DAD : Dans tous les pays où l'on intervient, on a énormément d'handicapés liés aux accidents de la route [...] Une grande partie de nos actions, c'est d'anticiper et d'aider les gouvernements à faire en sorte que les routes soient sécurisées, que les voitures soient sécurisées et donc on a toute une action de plaidoyer en amont fait pour la circulation. (Entretien #7, 5/3/15)

Les activités de plaidoyer ne sont pas isolées dans une direction spécifique : la DAD initie des activités de plaidoyer locales pour sensibiliser les autorités aux dangers de la circulation, au même titre que la Direction de l'Action contre les Mines (DAM) engage des activités de plaidoyer locales ou internationales sur les bombes à sous-munitions.

La DAD est organisée autour de sept *desks*, chaque *desk* comprenant un(e) responsable de programmes (RP), plusieurs chargé(e)s de projets et un(e) assistante. En moyenne, le budget d'un *desk* est compris entre 10 et 20 millions d'euros.

Le contrôle de gestion de chaque *desk* est réparti sur trois postes différents, à savoir un(e) « contrôleur(se) financier(ère) de desk » (ou CFD), un(e) « contrôleur(se) de gestion » (ou CG) qui reporte au/à la CFD, et un(e) « comptable programme » (ou CP) reportant également au CFD.

Les postes des contrôleurs financiers et des contrôleurs de gestion intègrent des missions similaires : seule l'ancienneté et la taille du périmètre dont ils ont la responsabilité les distinguent, le CFD étant réservé à des collaborateurs plus expérimentés. En tout, l'équipe de contrôle financier de la DAD comprend dix-sept personnes : la responsable du contrôle financier et son adjoint, auxquels reportent quatre contrôleurs financiers de *desks*¹⁶², auxquels se rajoutent six contrôleurs de gestion et cinq comptables programmes.

Les quatre missions d'un contrôleur financier et d'un contrôleur de gestion sont les suivantes: la gestion budgétaire des projets, le suivi des propositions envoyées par Handicap aux bailleurs de fonds pour des demandes de financements, la préparation des audits liés aux contrats de financement des bailleurs et la clôture comptable, en relation avec le comptable programmes, dont le rôle est décrit rapidement ci-dessous :

Contrôleur financier Desk, Desk#3 : Chez nous, le rôle d'un Comptable, c'est de recevoir les comptabilités des pays et les vérifier. C'est essentiellement de la révision comptable. Par exemple, le CP contrôle les travaux de la responsable comptable du Pays#31, la bonne utilisation des comptes comptables, le rapprochement des comptes de paye, le lettrage et la vérification de la trésorerie (HI, Entretien # 4, 20/3/15)¹⁶³

Quant aux missions de la responsable du contrôle financier de la Direction de l'Action de Développement, elles sont quasiment identiques à celles du CFD mais son périmètre de responsabilités s'étend à l'ensemble des *desks* de la DAD.

La responsable du contrôle financier définit son rôle de la manière suivante :

Responsable du contrôle financier, DAD : Moi, je dis toujours aux jeunes qu'on embauche qu'on a trois casquettes chez HI : « Première casquette : la réglementation comptable française, donc l'obligation de respecter le plan de comptes associatif ; deuxième casquette : les obligations liées à l'utilisation de la générosité publique, donc vous avez une responsabilité sur le remplissage du Compte de l'Emploi des Ressources ; troisième casquette : le respect des règles comptables des bailleurs [...] et qui appliquent leurs propres règles et auxquelles on se soumet dès qu'on accepte leurs financements » (HI, Entretien #5, 17/6/14).

Le rôle de la finance chez Handicap est en grande partie induit par ses différents financeurs c'est à dire la générosité publique dont la justification se fait à travers le Compte de l'Emploi des Ressources et les financements des bailleurs, dont les règles comptables sont spécifiques à chacun d'entre eux. Notre interlocutrice souligne explicitement que les trois

¹⁶² Certains contrôleurs financiers sont en charge de plusieurs *desks*.

¹⁶³ Sauf mention, les numéros des entretiens correspondent à ceux de l'Annexe 5.

« casquettes » sont importantes. Implicitement, l'analyse de cet extrait suggère que l'équilibre entre les différents types de financements peut aboutir à ce qu'une « casquette » soit plus « lourde » qu'une autre.

Nous montrons dans la section suivante de quelle manière la structure des financements de Handicap s'est modifiée sur les cinq dernières années, notamment l'accroissement du poids des financements institutionnels.

5.1.2 Les changements structurels du financement de la croissance d'Handicap

Comme la plupart des grandes ONG humanitaires, Handicap bénéficie depuis plusieurs années d'une forte croissance de ses ressources. Sur les cinq dernières années – entre 2010 et 2015 – le budget de l'organisation a augmenté de 117 M€ à 152 M€, soit une croissance de 7% sur la période. Cette croissance est comparable à la moyenne du secteur humanitaire français (une croissance d'environ 9% sur les cinq dernières années). La « performance » de la croissance des ressources d'Handicap reste donc dans la moyenne du secteur des ONG humanitaires internationales.

Le Tableau 11 ci-dessous détaille les sources de financements qui ont contribué à la croissance de l'ONG :

Tableau 11 – Origine des ressources de Handicap International (2010 à 2015) ⁽¹⁾

	2010 ⁽⁵⁾	2012 ⁽⁵⁾	2013 ⁽⁵⁾	2015 ⁽⁵⁾
Ressources Privées ⁽²⁾	53% ⁽³⁾	50%	47%	45%
Financements Institutionnels ⁽⁴⁾	46%	49%	51%	53%

⁽¹⁾ Sources : Rapports Annuels HI.

⁽²⁾ Générosité publique et mécénat d'entreprises et de fondations

⁽³⁾ Pourcentage calculé sur le total des ressources.

⁽⁴⁾ Subventions publiques nationales (AFD) ou internationales (ECHO, US AID)

⁽⁵⁾ Les « autres produits » correspondent à 1% ou 2% des ressources totales.

Entre 2010 et 2015, le poids des ressources privées dans les financements de HI passe de 53% à 45% des ressources totales, alors que celui des financements institutionnels, progresse symétriquement de +7%. L'analyse de cette croissance indique que, depuis cinq ans, Handicap finance son développement grâce aux bailleurs institutionnels et, comme la plupart des ONG humanitaires françaises, le financement global d'Handicap évolue d'une logique de financement privée à celle d'un subventionnement public national mais surtout international.

L'analyse du Directeur Général d'Handicap sur le « glissement » de ces financements est la suivante :

Directeur Général, Fédération Handicap : Cette croissance des budgets, elle s'explique par des terrains d'intervention toujours plus nombreux et des besoins financiers toujours plus élevés. Et en même temps, c'est vrai que le nombre de donateurs n'a pas tendance à se renouveler, et on se retrouve avec une base vieillissante qu'on a de la difficulté à rajeunir. Les jeunes générations veulent agir, mais pas forcément en donnant de l'argent. (Réunion de présentation du programme de recherche à l'équipe de Handicap, 20/01/15)¹⁶⁴

Face à l'érosion de la générosité publique, Handicap a donc de plus en plus recours aux financements publics – français et internationaux – pour financer ses activités. En 2014, son « portefeuille » de financeurs institutionnels est composé de 80 bailleurs, allant de micro-budgets de 10.000 euros à des macro-financements de plus de 500.000 euros.

Compte-tenu des spécificités de chacune de ces sources de financements (Ressources Privées *versus* Financements Institutionnels), ce changement de structure de financement est important pour les opérations de l'ONG. Comme la majorité des ressources privées correspond à des dons collectés auprès du public, ces fonds sont en général « libres d'usage »¹⁶⁵, c'est à dire que l'ONG est autonome sur la manière dont elle choisit d'allouer ces dons sur ses différents programmes. A l'inverse, les financements accordés par les bailleurs institutionnels sont eux « affectés » ou encore « fléchés » à trois niveaux: premièrement, le contrat de financement est affecté à un projet spécifique, détaillé à travers un contrat de financement entre l'ONG et le bailleur ; deuxièmement, ce contrat de financement définit la nature des dépenses éligibles, c'est à dire le type de dépenses agréées par le bailleur. Enfin, le contrat définit la période au cours de laquelle la dépense doit être réalisée.

En fonction de la structure de son financement, Handicap se retrouve donc plus ou moins libre d'allouer ses ressources: sa capacité à accéder à l'un ou l'autre de ces financements oriente donc à la fois son indépendance opérationnelle et financière. Dans le cas d'Handicap, le poids des fonds « libres d'usage » diminue alors que celui des financements « fléchés » par les bailleurs augmente.

En synthèse, la description des activités et des terrains d'intervention d'Handicap permet de clarifier les ressources financières et opérationnelles d'une grande ONG humanitaire internationale, dont les financements proviennent à la fois de la générosité

¹⁶⁴ Cette réunion a consisté à présenter les grandes lignes de notre programme de recherche, prérequis demandé par le directeur général avant de réaliser des entretiens. Cette réunion s'est déroulée en présence d'un de nos deux directeurs de thèse dans les locaux d'Handicap. Ont participé à cette réunion : le directeur général, la directrice financière, la responsable du contrôle financier de la DAD et le directeur redevabilité, normes et qualité. Cette réunion est décrite dans la partie « Méthodologie ».

¹⁶⁵ Ces fonds sont encore qualifiés de « non dédiés », « non affectés » ou « mutualisés ».

publique et de grands bailleurs internationaux. La structure opérationnelle de Handicap est typique de celle d'une grande ONG, c'est à dire l'encastrement de très nombreux projets locaux, connectés à des structures nationales, elles-mêmes connectées à un « siège international ». L'ONG bénéficie d'un capital symbolique important (co-lauréate du prix Nobel de la paix 1997, médaille Nansen) qui lui confère une forte légitimité dans le monde humanitaire.

Handicap constitue un cas typique d'une ONG humanitaire française : la croissance de ses ressources financières est globalement dans la moyenne du champ de l'aide humanitaire française, mais la structure de ses financements évolue : la croissance de l'ONG est assurée par l'augmentation des subventionnements publics et des financements internationaux au détriment de la générosité publique.

Nous détaillons dans la section suivante comment la croissance des financements institutionnels entraîne des changements dans la manière dont l'ONG justifie de ses activités et rend des comptes.

5.2 ► Les manifestations du système dominant d'*accountability* des bailleurs

La croissance d'Handicap est assurée par des financements institutionnels, dont le nombre de contrats augmente. Cette réorientation de la stratégie de financement amène un contrôle comptable croissant des bailleurs sur l'ONG (5.2.1). Ce déséquilibre est d'autant plus critiqué que d'autres modes de contrôles, comme des standards sur la qualité de l'aide humanitaire, sont également promus par les grands bailleurs au niveau du champ (5.2.2).

5.2.1 Un déséquilibre croissant entre Handicap et ses bailleurs

La modification de la structure du financement de Handicap s'explique en partie par les objectifs de la direction générale d'accéder à des bailleurs institutionnels importants, comme nous l'explique le contrôleur financier fédéral :

Le contrôleur financier de la Fédération
La quarantaine, recruté il y a deux ans et demi dans le cadre de la mise en place de la Fédération.
Dix ans d'expérience dans le secteur bancaire : a travaillé au Canada chez GrandeBanque#1, puis en Russie et en Bulgarie sur le développement du réseau de la GrandeBanque#2. Son rôle consiste notamment à mettre en place les procédures pour faire converger les associations nationales vers un mode de fonctionnement commun au sein de la Fédération.

Contrôleur financier, Fédération: [Nos nouveaux contrats] ce sont des contrats de financement [à] plusieurs millions d'euros. Ce sont des contrats cadres, et ce qui est intéressant, mais c'est la tendance de ces bailleurs actuels, c'est que ce sont des contrats pluriannuels dont les termes de références sont établis sur plusieurs années [...] Avoir des bailleurs de plus en plus importants et sur plusieurs années [...] permet d'avoir une certaine stabilité dans le financement. [...] (Entretien #1, 17/6/14).

Pour le contrôleur financier, accéder à des « contrats cadre » de « plusieurs millions d'euros » semble comporter trois avantages majeurs: d'abord, l'absence de changements dans les conditions d'accès à ces financements (les termes de négociation sont fixés sur plusieurs années) ; la stabilité de ces financements (portés par des partenaires pérennes) et enfin, mais de manière moins explicite, le fait que les coûts d'accès à ces ressources (comme le temps de négociations ou les coûts engagés pour signer les contrats) ne sont pas à réinvestir chaque année. Le contrôleur financier semble ne décrire ces nouveaux contrats comme une sorte de « rente pluriannuelle » qui permet d'éviter les pics et creux de trésorerie et limite la volatilité des ressources.

Néanmoins, si ce type de contrat de financement présente des avantages, certains de ses collègues – comme le Responsable de la Stratégie des Financements Institutionnels (SFI) – décrivent des perspectives plus nuancées, comme le montre l'échange suivant :

Le Responsable de la Stratégie des Financements Institutionnels
Nommé à ce poste depuis 12 mois. Son rôle est d'assurer le développement du portefeuille de bailleurs institutionnels en relation avec les associations nationales. Diplômé d'une école de commerce, son premier poste en 1999 est celui d'Administrateur, puis Chef de Mission en Amérique Centrale pour une ONG urgentiste lyonnaise. Il rejoint le siège de cette ONG urgentiste en 2006 comme contrôleur budgétaire puis contrôleur de gestion, au moment où l'ONG urgentiste est absorbée et fusionne avec Handicap International.

Responsable Stratégie des Financements Institutionnels : Le département Stratégie des Financements Institutionnels a deux rôles : arriver à construire une stratégie d'approche fédérale avec les associations nationales sur les financements institutionnels [...] pour aller chercher l'argent qui correspond à nos besoins [...] L'autre rôle, surtout c'est de nous assurer que, lorsque qu'une association nationale négocie un financement avec un bailleur local, la Fédération est capable de gérer les implications de ce contrat.

Q : Les « implications » ?

Responsable Stratégie des Financements Institutionnels : Principalement, ça tourne autour des conditions de leurs audits : la couverture de leurs audits, le nombre de pièces qu'ils veulent auditer. Parfois, en fonction des demandes du bailleur, on doit renégocier, et voir si on doit réaménager le contrat ou bien nos procédures. (Entretien#11, 20/3/15)

L'extrait ci-dessus permet à la fois de mieux comprendre le rôle de la SFI dans la négociation de ces nouveaux financements et de mettre en lumière les dimensions plus contraignantes de ces nouveaux contrats. La SFI assiste les associations nationales en les aidant à orienter leur sélection de bailleurs par rapport aux projets sur lesquels Handicap

souhaite obtenir un financement. Cette expertise fournie aux associations nationales permet à la Fédération de gérer en central un « portefeuille » de bailleurs.

Le second rôle est plus délicat : il ne s'agit pas seulement de négocier le montant du financement – lié à la taille du projet – mais de s'assurer que « la Fédération est capable de gérer les implications de ce contrat ». Concrètement, ces négociations portent sur les conditions d'auditabilité du contrat de financement, et notamment « la couverture [des] audits, [et] le nombre de pièces [que les bailleurs] veulent auditer ». Négocier contractuellement l'auditabilité du contrat de financement est important pour deux raisons : d'abord, même si c'est l'association nationale qui signe le contrat de financement, c'est à la Fédération – et donc aux équipes lyonnaises – de faire en sorte que le projet soit mis en œuvre que financièrement toutes les conditions du contrat sont respectées. Ensuite, en fonction du périmètre de l'audit et du nombre de pièces à auditer, les coûts d'audits liés au contrat seront plus ou moins importants.

Comme le mentionne le responsable de la SFI, le résultat de la négociation peut aboutir à modifier le contrat, si le bailleur accepte les conditions d'auditabilité que Handicap souhaite privilégier. Dans le cas contraire, le responsable de la SFI explique que l'ONG est obligée d'adapter ses systèmes d'informations, ses outils et ses procédures pour pouvoir accéder aux financements.

Implicitement, aboutir à une « bonne négociation » pour Handicap passe par une renégociation des conditions d'auditabilité de ce contrat. Cette renégociation dépend de la capacité de l'ONG à « orienter » le bailleur, ce qui semble difficile, comme nous le confirme le responsable de la SFI :

Responsable Stratégie des Financements Institutionnels : En général, les bailleurs là, individuellement, hein, ils n'ont pas besoin de nous...Le budget de BailleurUE#1, c'est un milliard d'euros. Le budget de BailleurUE#2, c'est 30 milliards. Si en plus tu tombes sur des fonctionnaires purs et durs, notre capacité de négociation, elle est très faible. (Entretien #11, 20/3/15)

En insistant sur le poids des ressources financières des deux bailleurs par rapport à Handicap – le rapport est de 10 à 3.000 en mettant en rapport les ressources financières des deux organisations – et en rajoutant que : « ils n'ont pas besoin de nous », le responsable de la SFI suggère implicitement que la capacité de négociation de Handicap vis-à-vis des exigences des bailleurs est relativement limitée, et ce, en dépit de son statut de « grande ONG humanitaire ».

Accéder à ces financements place HI dans une situation de déséquilibre vis-à-vis de ces « grand » bailleurs au moment de la signature d'un contrat. Si le bailleur est amené à modifier

certain attributs du contrat, même si cela ne concerne que des aspects administratifs, HI doit s'y conformer, comme nous l'explique la responsable du contrôle financier de la DAD :

Q : Est-ce que les bailleurs peuvent demander des changements au cours de la vie du contrat ?

Responsable contrôle financier, DAD: Les trames [tableaux et documents du bailleur] à remplir sont de plus en plus détaillés et on nous demande de plus en plus de justificatifs. En plus, les trames et les demandes [de justificatifs] changent tous les ans : la première année, la micro-ligne de charges #1, elle est intégrée dans la macro-ligne de charges #2, la deuxième année, cette même micro-ligne #1, elle passe en macro-ligne #8 et nous il faut qu'on modifie tous nos programmes informatiques [...] (Entretien #6, 18/12/14)

La majorité des grands bailleurs institutionnels qui financent HI sont des émanations de l'Union Européenne ou des structures dépendant directement des ministères des affaires étrangères des huit pays dans lesquels HI dispose d'une association nationale. Chaque bailleur travaille selon des règles comptables spécifiques que HI doit suivre pour rendre des comptes sur l'utilisation des contrats de financements : HI doit donc « naviguer » entre ces différentes règles et classements comptables et adapter ses propres règles comptables quand une ligne de charge change d'affectation.

Ce reformatage influence aussi le risque d'inéligibilité, comme suggéré ci-dessous par un jeune contrôleur de gestion :

Contrôleur de gestion, Desk#1

28 ans, titulaire d'un DESS en Coopération Internationale. Part deux ans en Amérique Centrale avec une ONG consacrée aux adolescents victimes de violences sexuelles. Est responsable de collecter des fonds pour l'ONG puis rejoint ONG#8 pendant 10 mois. Il prend ensuite un poste d'adjoint au DAF chez ONG#9 financée à 100% par des bailleurs. Chez HI depuis 3 ans.

Contrôleur de gestion, Desk#1: Parfois, les bailleurs nous demandent des choses complètement absurdes : par exemple, on a travaillé avec le BailleurUN#1 et il nous a demandé le même Rapport Financier, mais sous trois formats différents. Il nous a dit : « *Oui, on vous demande la même chose, mais on a changé de formats donc il faudrait nous renvoyer les Rapports Financiers.* » [...] il a fallu retravailler tout le format de notre fichier, refaire tous les liens et refaire toutes les formules [...] ça nous a pris trois jours.

Q : Qu'est-ce qui changeait? Seulement la manière de regrouper certains comptes comptables ?

Contrôleur de gestion, Desk#1: Oui, en gros, c'est ça. Sauf que ça a un impact sur ce que le bailleur appelle les « familles de charges ». Certaines, tu as droit à 15% de variation [entre le budget et le dépensé], et d'autres au contraire, tu n'as droit à aucun dépassement. Donc ça peut avoir un effet sur les coûts inéligibles [...] et on est complètement dépendants de ces changements. (Entretien #2, 19/3/15)

Ce reformatage des outils comptables n'a pas qu'une dimension simplement administrative et chronophage (trois jours de travail pour le contrôleur de gestion) : ces modifications reflètent également les effets potentiels sur l'ONG si HI ne modifie pas ses systèmes comptables. En changeant certaines règles d'affectation comptable, c'est le bailleur qui (re)catégorise ce qui distingue les « dépenses éligibles » des « dépenses inéligibles ».

La capacité d'influence des bailleurs ne se limite pas à imposer des changements au cours de la vie du contrat, comme le mentionne la responsable du contrôle financier de la DAD :

Responsable contrôle financier, DAD : L'autre nouveauté, c'est qu'on nous demande de plus en plus à assister à des formations sur des conditions spécifiques d'inéligibilité [...] On sent qu'il y a de plus en plus d'exigences de la part des bailleurs. (Entretien #7, 5/3/15)

L'extrait illustre qu'une autre manière de « connecter » Handicap à ses bailleurs réside également dans la capacité du bailleur à « former » ou « éduquer » Handicap sur le caractère éligible – c'est à dire remboursable – ou inéligible de la dépense.

En fonction de sa nationalité, l'influence du bailleur peut également se manifester par des exigences sur le choix des fournisseurs avec qui contracter, comme dans l'exemple ci-dessous :

Contrôleur de gestion, Desk#1: Un bailleur américain ne financera jamais un véhicule japonais, sauf si vous arrivez à prouver qu'après vos appels d'offre, aucune compagnie américaine n'a répondu, et là OK pour une étrangère. Si une compagnie américaine répond, et même si elle est plus chère, vous avez le devoir de prendre une voiture américaine.

Q : Ca ne peut jouer que sur les voitures ?

Contrôleur de gestion, Desk#1: Non. Sur les billets d'avions aussi. Les dépenses sont éligibles seulement si vous empruntez des compagnies américaines et sauf si vous pouvez prouver que votre temps de déplacement dépasse 48h...Là, vous pouvez prendre une autre compagnie. C'est avant tout ça que viennent contrôler les auditeurs de Bailleur#1US : les voitures et les billets d'avion. (Entretien #2, 19/03/15)

L'extrait ci-dessus illustre ce qu'on peut qualifier de « soft power » du bailleur américain qui exige que les achats ou locations de matériels soient réalisés avec des fournisseurs exclusivement américains. Une nouvelle fois, ce phénomène d'ingérence et d'orientation du bailleur dans la manière dont Handicap intervient sur le terrain ne constitue pas un « passage en force » de la part du bailleur. Il ne s'agit pas d'un phénomène direct de déplacement de la mission d'Handicap mais d'une influence plus subtile sur les missions de l'ONG qui passe par la mise en place de procédures contractuelles et d'audits et se matérialise à travers les systèmes d'information comptable.

En conclusion de ces exemples illustrant la réduction des marges de manœuvre de Handicap, le risque de la dépense inéligible (c'est à dire le refus de son remboursement de la part du bailleur) est décrit comme la sanction la plus visible et la plus significative pour l'ONG. C'est ce que synthétise l'adjoint de la responsable du contrôle financier de la DAD :

Adjoint, responsable du contrôle financier, DAD : Et une fois que c'est lancé [c'est à dire pointé comme inéligible par l'auditeur], c'est inéligible : on rembourse. Par exemple, j'ai eu le cas récemment, il y a une [...] facture qui a été imputée sur une période hors contrat. Bon, en fait, il s'est trouvé que l'administratif terrain a confondu deux factures qu'il a mis une facture qui n'est pas la bonne. Et bien, on a beau expliquer à l'auditeur que c'est une erreur et qu'on a la bonne facture à imputer... Il faut rembourser votre financeur [...]

Q : Définitivement ?

Adjoint, Responsable Contrôle Financier, DAD: Et oui. Alors que quand vous êtes dans le privé, vous dites : « *Ah ben oui, j'ai fait une erreur. Désolé. Oui le résultat est un peu moindre* », mais il n'y a pas de conséquences...Enfin si...L'actionnaire touche un peu moins [...] mais nous, là on rembourse carrément. (Entretien #9, 5/03/15)

Pour notre interlocuteur, la sanction du remboursement de la dépense inéligible, même si l'ONG reconnaît son erreur, est décrite comme plus sévère que l'impact d'une erreur – ou d'une malversation comptable – dans le privé : l'actionnaire ne demande pas systématiquement au comptable ou à la société de lui rembourser la perte, alors que c'est le cas que décrit notre interlocuteur.

Globalement, comme l'ONG finance sa croissance *via* les bailleurs internationaux, le nombre de contrats de financements se multiplie, et entraîne, en parallèle, la multiplication mécanique – car contractuelle – du nombre d'audits portant sur ces contrats.

Comme l'indique le Tableau 12 ci-dessous, en sept ans, le nombre d'audits liés aux contrats passés avec des bailleurs chez Handicap a été presque multiplié par deux, ce qui est très supérieur à la croissance des financements de l'ONG.

Tableau 12 : Nombre d'audits bailleurs Handicap (2008 – 2015) ⁽¹⁾

2010	2011	2012	2013	2014 ⁽²⁾	2015 ⁽³⁾
71	85	104	109	120	136

⁽¹⁾ Source 2010-2013: *Lettre des fonds institutionnels – Handicap International (Jan./ Fév. / Mars 2015)*

⁽²⁾ Entretien avec le Référent Fonds Institutionnels, Finance et Audits, HI, 20/3/15.

⁽³⁾ Entretien avec la Responsable du Contrôle Financier, DAD du 22/7/16.

L'explication de « l'explosion » du nombre des audits nous est fournie lors d'un déjeuner par l'adjoint de la responsable du contrôle financier de la DAD :

Q : L'augmentation du nombre d'audits, elle est liée à l'augmentation du nombre de projets ? Du nombre de contrats de financements ?

Adjoint, responsable du contrôle financier DAD : En partie. La complexité, elle dépend d'abord de la nature du projet et du montage financier [...] C'est moins le nombre de contrats que la complexité des financements : quand tu es en co-financement [c'est à dire avec plusieurs bailleurs qui financent un projet], tu vas avoir un projet et autant d'audits que de bailleurs. Nous [la DAD] on suit un « indicateur de complexité », c'est le nombre de contrats de financements rapportés au nombre de projets. En 2013, on a 554 contrats de financements pour 254 projets...Donc en gros, un peu plus de deux bailleurs par projet. (Notes de terrain, 6/3/15)

Chez Handicap, un projet est financé en moyenne par plusieurs bailleurs. Dans ce cas, le nombre d'audits découle mécaniquement de la stratégie suivie par l'ONG, à savoir le choix de privilégier le co-financement de ses projets par plusieurs bailleurs.

Nous décrivons ci-dessous que cette sensation de déséquilibre entre l'ONG et les bailleurs est renforcée par la perception d'un cumul de contrôles, notamment à travers l'apparition de standards portant sur la « qualité » de l'aide humanitaire.

5.2.2 Conformité comptable et « qualité » de l'aide humanitaire

Handicap revendique d'être très actif à questionner la prolifération des mécanismes d'*accountability* dans le secteur humanitaire. Dans une revue professionnelle, le directeur redevabilité, qualité et normes de Handicap critique notamment la concurrence de plusieurs initiatives visant à décerner des « labels qualité » aux ONG.

Le directeur redevabilité, qualité et normes
Son rôle actuel consiste principalement à animer le Comité des Audits – auquel participent la directrice financière et la référent « Audits Institutionnels » – et coordonner les réponses des différents audits et demandes d'*accountability*, qu'ils proviennent des bailleurs, de la Cour des Comptes, de l'IGAS, du Comité de la Charte et du Don en Confiance, voire de la presse. Le Directeur Redevabilité, Qualité et Normes travaille chez Handicap depuis 23 ans. Il a respectivement occupé les fonctions de directeur de programmes au Pays#16, de responsable de l'ouverture de nouveaux programmes, avant de devenir responsable du département « Analyse et Positionnement », puis de prendre un poste de responsable de la communication interne.

Pour notre interlocuteur, « ces initiatives répondent aux préoccupations d'organismes travaillant sur les normes [...] – et des bailleurs qui les financent – mais ne constituent pas une réelle priorité [pour les ONG] »¹⁶⁶. Le Directeur Redevabilité, Qualité et Normes ajoute que ces initiatives : « [...] non seulement ne [remplacent] pas les contrôles et audits existants, mais [vont] constituer une charge supplémentaire pour [les ONG], déjà largement contrôlées par les bailleurs institutionnels, ceux-là même à qui [ces initiatives entendent] offrir un nouveau levier de sélection des ONG au nom de la qualité »¹⁶⁷. Ce que critique notre interlocuteur est moins l'émergence de nouvelles normes que leur accumulation : pour ce dernier, les ONG sont « déjà largement contrôlées par les bailleurs institutionnels », et ces nouvelles initiatives viennent renforcer la capacité de sélection des bailleurs, restreignant encore un peu plus la palette des ONG « compatibles » avec les exigences des bailleurs.

Au-delà de la conformité comptable de l'ONG – et notamment de sa capacité à adapter ses systèmes d'informations comptables aux changements demandés par les bailleurs – la « qualité » des opérations de l'ONG devient également un « levier de sélection ». C'est ce que nous explique la Directrice Financière en insistant sur la difficulté de mettre en place et interpréter ce « contrôle qualité » :

La directrice financière de la Fédération.
Elle est en charge de la comptabilité générale, du contrôle de gestion et de la trésorerie de la Fédération. Chez Handicap International depuis 20 ans, elle fait partie de l'équipe « historique » de la création l'ONG. Elle n'a occupé que des postes dans des organisations humanitaires tournées vers les problèmes de l'enfance, à l'étranger puis chez Handicap.

¹⁶⁶ Humanitaires en Mouvement, 2015. La revue « Humanitaires en Mouvement » est une lettre d'information spécialisée dans les problématiques de l'aide humanitaire.

¹⁶⁷ *Idem*

Directrice financière, Fédération : Après quand on va sur le fond, il y a toute cette mouvance qui commence à sortir, c'est ce que j'appelle le contrôle qualité [...] qui porte à la fois sur les moyens qu'on se donne, mais aussi sur le résultat.

Q : Le « *contrôle qualité* » ? Comment est-ce que ça se traduit ?

Directrice financière, Fédération : Se poser la question du « *contrôle qualité* », c'est se demander si ce qu'on a produit est de bonne qualité. Celui qui fabrique des chaussures a un contrôle qualité. Et bien nous, c'est la même logique, mais il n'y a pas de norme qualité pour ce genre d'organisation [...] Cette logique est différente du poids des audits, du nombre de pièces, ça, c'est une logique financière mais ça, le contrôle qualité, ça soulève d'autres questions : les résultats sont différents en fonction du contexte du pays dans lesquels on agit ! Les résultats ne sont pas les mêmes dans le Pays#12 – pays stable – avec ceux du Pays#15, où, tous les ans, on a une crise et d'où on fait sortir des expatriés. Donc, [le problème], si je résume, c'est comment tenir compte du contexte dans l'évaluation de ce contrôle qualité. (Entretien #12, 15/9/14).

La directrice financière explique que les contrôles des bailleurs portent sur deux niveaux. D'abord, la « *logique financière* » qui se traduit par un nombre d'audits sur les contrats de financements, sur des pièces comptables à sortir : il s'agit plus d'une logique de conformité comptable que de « *logique financière* » à proprement parler. Deuxièmement, le « *contrôle qualité* » qui porte sur « *l'évaluation* » des résultats atteints. Si le premier type de contrôle des bailleurs porte sur la manière dont les ressources sont investies, le second type de contrôle complète le premier : l'ONG est contrôlée sur la manière dont elle dépense ses ressources, mais elle est contrôlée également sur ses résultats dont l'atteinte est très liée au contexte, comme l'explique la directrice financière.

Les outils avec lesquels s'effectuent ces deux types de rendus de comptes sont différents, comme le clarifie l'échange suivant avec une contrôleuse financière :

Contrôleuse Financière, *Desk#1*
Chez HI depuis 1999. DUT GEA, un DEUG de psychologie et une licence dans les sciences de l'éducation. A toujours occupé un poste en contrôle de gestion. Est responsable d'un portefeuille de cinq pays.

Contrôleuse financière, Desk#1 : Le bailleur demande deux rapports : il demande un « *Rapport Financier* » pour tout ce qui est comptable, et il demande ce qu'on appelle un « *Narratif* »

Q : Ah oui, c'est un terme que j'ai déjà entendu.

Contrôleuse financière, Desk#1 : Le Narratif, c'est le Responsable Programme [du desk] qui dit : « *Nous nous étions engagés à faire un projet pour toucher telle population, à tel endroit, qui a tel handicap, qui a besoin de telles choses, et ben voilà j'ai fait telle ou telle chose* ». Ou bien : « *Mon projet, c'était de faire cinq formations ou c'était de faire entrer dix enfants dans des classes normales, ou d'insérer dix enfants handicapés dans des classes normales, et voilà le nombre que j'ai réussi à insérer* ». Le Narratif, c'est ça. On a toujours deux rapports à envoyer : le Narratif et le financier. Le financier, c'est le suivi budgétaire et le suivi des dépenses, et le Narratif répond à la question : « *Qu'est-ce qu'on va faire ? Qui on a touché et comment ?* »

Q : Vous avez des questions ? Sur quoi ? Sur les budgets ? Sur les narratifs ? Sur les deux ?

Contrôleuse financière, Desk#1 : Sur les deux. Par exemple, récemment, sur un projet, on m'a demandé : « *Mais vous aviez dit que vous alliez aider 200 personnes, et finalement ne se sont présentées que 150 personnes [à une formation], et pourquoi ?* ». (Entretien#16, 19/03/15)

Comme l'explique la contrôleuse financière, Handicap rend des comptes de deux manières différentes. La conformité comptable et budgétaire de l'ONG se fait à travers le

« Rapport Financier » qui permet au bailleur de comprendre l'avancement des dépenses par rapport au financement accordé : c'est ce rapport financier qui fait l'objet des audits.

Le « Narratif » est utilisé pour détailler les réalisations de l'ONG au bailleur, comme par exemple, le nombre de personnes qui ont bénéficié de l'aide de Handicap : sa structure permet au bailleur d'évaluer sur quels indicateurs l'ONG a atteint les objectifs qu'elle avait fixés dans la demande de financements.

L'encadré ci-dessous, issu du Narratif d'un projet de Handicap, illustre le degré de la précision des indicateurs d'activité qui doivent être communiqués afin de justifier la « qualité » de l'action de l'ONG.

Projet Quartiers d'avenir : de la détention à la réinsertion¹⁶⁸

L'administration pénitentiaire malgache a intégré dans sa mission l'humanisation de la détention et la préparation à la réinsertion sociale des détenus. [...] Depuis 2009, Handicap tente d'apporter sa plus-value et son savoir-faire en matière d'interventions psychosociales [...]

Les activités et objectifs définis dans le cadre du projet sont les suivants :

Activité 1.2 : Mise en place de mécanismes et de rapports de veille nutritionnelle
Indicateurs de suivi d'activité : Taux de personnes pesées / Taux de malnutrition globale / Taux de malnutris sévères / Taux de malnutris modérés.

Activité 1.3 : Appui pour l'amélioration de l'accès aux soins et l'optimisation de la gestion des infirmeries.
Indicateurs de suivi d'activité : Nombre de personnes hospitalisées / Nombre de personnes hospitalisées prises en charge par HI / Nombre de consultations / Taux d'occupation de l'infirmerie.

Activité 1.5 : Appui à la mise en œuvre d'activités de promotion de l'hygiène des personnes détenues (fabrication de savons)
Indicateurs de suivi d'activité : Nombre de savons fabriqués / Nombre de savons distribués.

Activité 2.1 : Appui à l'accueil des nouveaux détenus et sensibilisation sur leurs droits et les conditions de détention
Indicateurs de suivi d'activité : Nombre de séances d'accueil pour les nouveaux détenus / Nombre de participants à l'accueil des nouveaux / Taux de participation aux premiers accueils // Nombre de BD distribuées¹⁶⁹ / Taux de nouveau détenus ayant reçu une BD // Nombre de jeux de l'oie organisés.

L'extrait du Narratif ci-dessus illustre les « activités » et les « indicateurs de suivi d'activité » qui ont été définis au moment de l'obtention du financement, et qui fait l'objet d'un suivi intermédiaire : pour chacun de ces indicateurs, un objectif est fixé et les équipes d'Handicap à Madagascar doivent donc fournir les chiffres permettant de mesurer l'écart entre la cible et les résultats. Cet extrait permet de mieux apprécier la nature, la structure et la granularité du Narratif : sa nature privilégie la quantification des résultats (des taux de malnutrition, des nombres de consultations), sa structure est très proche des grilles de type

¹⁶⁸ Ces extraits proviennent du Rapport Narratif intermédiaire du projet : « *Quartiers d'avenir : de la détention à la réinsertion* » opéré par Handicap à Madagascar depuis 2009.

¹⁶⁹ Il s'agit d'une bande dessinée retraçant la première journée en prison d'un détenu « imaginaire ». L'objectif est que cette BD soit remise à chaque nouveau détenu.

O.V.A.R qui sont parfois enseignées dans les cours de contrôle de gestion et qui sont construites en associant un indicateur et à chaque activité ; enfin, la granularité des mesures et des comptages est très fine.

Dans la section suivante, nous montrons comment Handicap adapte ses outils et pratiques comptables pour être en mesure de répondre aux bailleurs.

5.2.3 Le « puzzle » de la comptabilité analytique d'Handicap

Comme nous l'avons montré dans l'Annexe 12, le budget global d'un programme – c'est à dire au niveau d'un *desk* de Lyon – est constitué par l'emboîtement de différents budgets de maille inférieure. La somme des budgets opérationnels au niveau du pays (rouge) aboutit au budget des programmes. Une fois intégré le budget de la délégation, qui héberge l'équipe de coordination du pays, la somme des budgets opérationnels (rouge) et le budget de la délégation (bleu) donne le budget du pays (bleu).

Concrètement, « l'activité » constitue la maille élémentaire de budgétisation vis-à-vis du bailleur : il peut s'agir de mettre en place un cycle de formation, réaliser des consultations d'appui psychologique ou mener des actions d'insertion dans des prisons. Lors de la demande de financement aux bailleurs, chaque activité pour laquelle il est demandé un budget intègre systématiquement une description détaillée du type d'action envisagé, un budget détaillé et des indicateurs de suivi. Très fréquemment, la budgétisation est réalisée à partir du Cadre Logique¹⁷⁰ : cet outil de budgétisation, classique dans les relations entre les bailleurs et les bénéficiaires de ses financements constitue un type de trame budgétaire dont le format est similaire d'un bailleur à l'autre, même si certaines catégorisations comptables diffèrent. Même si le classement des charges comptables peut varier, la structure du Cadre Logique intègre toujours un tryptique « Actions / Budgets / Indicateurs ». L'administrateur de projet¹⁷¹ ci-dessous nous explique son rôle dans la construction du budget et l'utilisation qu'il fait du Cadre Logique :

Administrateur Projet, Projet#2, Pays#2
Diplômé de IAE de Ville#59 en sciences sociales appliquées à la gestion et titulaire d'un DESS en Audit (2003). Arrivé en 2007 chez HI où il a pris un poste d'administrateur sur un projet dans Pays#1, puis Pays#2 et Pays#3. Est en attente d'un poste de chef de mission

¹⁷⁰ Le Cadre Logique ou *Logical Framework* est une trame obligatoire destinée à détailler le programme pour lequel l'ONG demande un financement. Cette trame détaille des objectifs et sous-objectifs, en y associant des types de dépenses et des calendriers qui doivent être strictement respectés. Cette trame permet d'établir ensuite les Rapports Financiers et les Narratifs intermédiaires permettant au bailleur de juger de l'avancement conforme du programme financé.

¹⁷¹ L'administrateur projet est considéré comme le relais du contrôle financier de la DAD auprès du chef de projet. Le chef de projet est le responsable *in fine* de la budgétisation.

Administrateur Projet, Projet#2, Pays#2 : Le Cadre Logique, ça te permet sur le terrain de décliner l'objectif principal de ton projet, puis ensuite de définir des objectifs spécifiques et des résultats déclinés par activités. À partir de [cette grille] et des hypothèses que tu fais, tu as des indicateurs objectivement vérifiables et des résultats. Et en face, tu indiques quels sont les moyens à mobiliser, quelle est notre capacité à faire et quel est notre risque de ne pas arriver à ces résultats. Mon rôle, c'est d'apprendre [à l'équipe projet] la construction et la lecture du Cadre Logique. (Entretien #3, 20/3/15)

La construction du budget est décrite ci-dessus comme un exercice quasi-mécanique dans lequel, pour chaque activité, des « hypothèses » sont posées, puis associées à des « indicateurs objectivement vérifiables », permettant de suivre des « résultats » et de préciser le « risque de ne pas arriver » à ces résultats. En décrivant son rôle comme celui « d'apprendre [à l'équipe projet] la construction et la lecture » du Cadre Logique, l'administrateur endosse un rôle de pédagogue pour le compte du bailleur : il doit vérifier la cohérence entre les hypothèses, les ressources à mobiliser et les indicateurs à y associer.

La construction d'un budget sous ce format répond particulièrement bien au cycle de financement du bailleur, mais l'adjoint à la responsable du contrôle financier nous explique que cela l'oblige à « dédoubler » la gestion budgétaire :

Adjoint, responsable du contrôle financier, DAD : Si vous avez un financement du BailleurUE#1 sur six mois, ça veut dire que vous avez six mois pour réaliser votre projet: donc il faut bien suivre qu'au bout du cinquième mois, cinq sixièmes à peu près de l'action ont bien été réalisés. Donc, quelque part, c'est le temps du bailleur qui s'impose. Donc [...] on a deux suivis budgétaires : on a un suivi budgétaire pour [...] le contrat de financement [...], c'est-à-dire qu'on se fiche du 31 décembre et un [second] suivi budgétaire pour nos comptes mensuels et annuels. (Entretien #9, 5/3/15)

L'obtention d'un financement marque le démarrage d'un projet : un projet peut intervenir à tout moment au cours de l'année. Dans ce cas, le processus budgétaire de Handicap doit refléter ce qu'on peut qualifier de deux « natures de temps » : le « temps bailleur » est celui qui est reflété dans le Cadre Logique et le « temps comptable » civil celui de l'association.

Cette construction doit permettre à l'administrateur du projet de suivre plus facilement l'avancement de chacune de ces activités afin que le chef de projet puisse justifier plus facilement sa « performance » auprès du bailleur. Néanmoins, une des conditions de cette justification porte sur l'affectation correcte des dépenses entre bailleurs, comme nous le détaille cet administrateur de projet :

Administrateur projet, Projet#2, Pays#2 : L'expertise dont on a besoin, sur le terrain comme au siège, c'est la précision dans les affectations bailleurs et...

Q : Qu'est-ce que c'est : « les affectations bailleurs » ?

Administrateur Projet, Projet#2, Pays#2 : Les affectations bailleur, c'est la manière dont on comptabilise une dépense à un bailleur qui a accepté de la financer : c'est sur cette base que l'on peut rendre nos comptes à nos bailleurs, surtout quand on est en co-financement, si on se trompe, hop... Dépense inéligible ! (Entretien #3, 20/3/15)

Pour cet administrateur, le risque de dépense inéligible dépend de l'expertise de l'administrateur et sur sa manière d'affecter correctement à un bailleur une dépense qui le concerne...ou pas.

Le Tableau 13 ci-dessous et l'explication que nous en donne l'adjoint à la responsable du contrôle financier de la DAD permettent de mieux comprendre à quoi correspond « l'expertise » dont parle l'administrateur du projet :

Tableau 13 : Exemple simplifié d'affectation des dépenses chez Handicap ⁽¹⁾

BUDGET							Réalisé				
Nature (1)	Nom du salarié (2)	Projet (3)	Activité (4)	Coût / mois (5)	Financement (6)	Total Budget (7)	Janvier-2016 (8)	Février-2016 (9)	Mars-2016 (10)	Avril-2016 (11)	Mai-2016 (12)
Frais de personnel	Salarié#1	#1	Activité#1	10	Bailleur#70	30	10	10	10		
Frais de personnel	Salarié#1	#1	Activité#1	10	Fonds Non Fléchés HI	10				10	
Frais de personnel	Salarié#1	#1	Activité#1	10	Bailleur#62	10					10
						50					

(1) Source : Documents internes

Adjoint, responsable contrôle financier, DAD : On va prendre l'exemple des frais de personnel, c'est ce qu'on appelle une « nature de charges » (Colonne 1). On prend le Salarié#1 (Colonne 2) qui travaille sur le projet#1 (Colonne 3), puis sur l'activité à laquelle il est rattaché, là c'est l'activité #1 (Colonne 4). Bon, on va dire qu'il nous coûte 10 par mois (Colonne 5). Donc, une fois qu'on a fait ça, chez nous, on dit qu'on a « localisé » (affecté) la dépense.

Ensuite, le plus délicat, c'est de définir quel bailleur finance à quel moment (Colonne 6). Là, tu vois, *Bailleur#70* est OK pour financer trois mois, entre Janvier et Mars et ensuite il s'arrête. (Colonnes 8, 9, 10). Après, on a obtenu un nouveau financement avec *Bailleur#62* pour poursuivre mais seulement à partir de Mai 2016 (Colonne 12)

Q : Et qu'est-ce qui se passe en Avril ? (Colonne 11)

Adjoint, responsable contrôle financier, DAD : Et bien le temps qu'on trouve un co-financement pour prendre la suite de *Bailleur#70*, le projet, lui, il continue. Et *Salarié#1*, il a été payé sur les fonds non fléchés de HI, c'est à dire les dons issus de la générosité publique...Ah oui, parfois, c'est un vrai puzzle !

Q : Donc, pour chaque dépense, il y a quatre codes à renseigner ?

Adjoint, responsable contrôle financier, DAD : Oui. C'est obligatoire. C'est-à-dire que tu ne peux pas valider l'écriture si un des champs analytiques n'est pas renseigné. (Entretien #10, 6/315)

Chaque chef de projet doit clôturer ses comptes mensuellement : pour que ces comptes soient utilisés, aussi bien pour piloter les activités d'Handicap que pour justifier les comptes aux bailleurs, les équipes de terrain doivent donc obligatoirement « encoder » la dépense avec plusieurs codes comptables, sinon la clôture comptable ne peut pas être validée et bloque le suivi budgétaire. Cet extrait permet de clarifier ce que recouvre « la précision dans les affectations bailleurs » de l'administrateur du projet: l'expertise demandée aux gestionnaires terrains est de maîtriser le « puzzle des financements » et de s'assurer que chaque bailleur ne va être imputé que des dépenses qui le concernent, au risque de l'inéligibilité des dépenses.

Pour la responsable du contrôle financier de la DAD, ce quadruple encodage des dépenses constitue un trait distinctif de Handicap :

Responsable contrôle financier, DAD : Nous ce qui importe c'est surtout le code « financement ». C'est une spécificité de HI. C'est ce que nous disent nos nouveaux collègues qui viennent d'autres ONG [...] ça nous permet de piloter avec des dates différentes, des montants différents, des financements différents, des chevauchements différents. [...] Si tu localises ta dépense correctement, et bien tu sais dans quel Rapport financier tu vas [la] déclarer, générer ton Rapport Financier et tu es à l'aise [avec] tes financeurs. (Entretien #6, 18/12/14)

Pour notre interlocutrice, les outils et pratiques analytiques – configurés en priorité sur les besoins du bailleur – constituent une vraie sophistication des outils par rapport aux autres ONG du champ. Cette sophistication est décrite comme un avantage concurrentiel, notamment par le fait d'être « à l'aise avec les financeurs », c'est à dire d'être considéré comme un interlocuteur fiable grâce à la rigueur des outils et pratiques comptables.

Mais cet encodage permet également de répondre aux besoins de pilotage en interne, comme cette même responsable nous fait remarquer lors d'un autre entretien :

Responsable contrôle financier, DAD : Pour notre analyse en interne, pour le pilotage de la direction [...] nous, ce qu'on suit, ce sont les « natures de charges ». Et là, ça nous permet de poser la question de : « *Est-ce que ce sont des salaires nationaux ? Celui des expatriés ? Des coûts d'exploitation ?* ». Moi, j'ai imposé une nomenclature qui permet de piloter les opérations, c'est-à-dire de voir combien représentent les coûts de personnel dans tel pays ou dans telle région. (Entretien #8, 19/3/15).

L'outil de budgétisation de Handicap est complexe, mais sa complexité n'est pas exclusivement configurée par les exigences des bailleurs. L'encodage analytique permet également de piloter en partie les opérations de l'ONG et de répondre aux contraintes légales d'Handicap, comme l'établissement de ses comptes annuels. Par contre, l'utilisation et la maintenance de ce système financier impactent l'organisation, dans la mesure où il faut développer de nombreuses fonctionnalités pour récolter et agréger toutes ces informations.

Synthèse Section 5.2 – Les manifestations du système dominant d'*accountability* des bailleurs

Cette section montre comment le système d'*accountability* d'Handicap est reconfiguré par ses bailleurs.

La stratégie d'Handicap consiste depuis plusieurs années à financer sa croissance par des contrats de financements pluriannuels, obtenus auprès de bailleurs internationaux.

D'un point de vue financier, ces fonds sécurisent la trésorerie de l'ONG : la contrepartie de l'accès à ces financements est celui d'aligner la configuration du système d'*accountability* de l'ONG au profit de celui de ses bailleurs.

Une fois le contrat de financement signé, Handicap intègre dans ses systèmes de contrôles et son fonctionnement la manière d'opérer du bailleur afin de lui « rendre des

comptes ». L'adaptation de Handicap est guidée par de nombreuses demandes de changements, comme l'obligation de reproduire dans ses systèmes d'information les paramétrages comptables du bailleur, mettre en place de nouvelles interfaces pour pouvoir justifier de l'utilisation de ses financements dans le format souhaité par son financeur.

Malgré son statut de « grande ONG humanitaire », la capacité de négociation de l'ONG s'avère faible, et en pratique, Handicap doit configurer ses outils et son fonctionnement sur ceux de ses financeurs. Globalement, une fois que tous changements sont actés, le « coût de sortie » vis-à-vis du bailleur devient plus élevé, ce que nous qualifions « d'appairage » entre l'ONG et ses bailleurs.

L'ONG doit répondre à d'autres obligations comme à fournir des informations détaillées pour répondre à des contrôles concurrents et cumulatifs: les Rapports Financiers font l'objet d'audits portant sur la conformité comptable de Handicap, alors que les Narratifs permettent au bailleur de questionner l'atteinte des objectifs budgétés et qui ont servi de base contractuelle au financement.

Enfin, l'expertise demandée aux financiers des terrains est de maîtriser le « puzzle des financements » pour s'assurer que chaque bailleur ne va être imputé que des dépenses qui le concernent, au risque d'inéligibilité des dépenses. L'activité globale de Handicap est donc extrêmement « quadrillée » par les systèmes comptables. Cette complexité est décrite par la responsable du contrôle financier de la DAD comme une sorte « d'avantage concurrentiel », qui se matérialise notamment par le fait d'être « à l'aise avec les financeurs ».

Dans la section suivante, nous analysons comment se modifie le modèle de performance d'Handicap : Handicap doit maîtriser ses coûts fixes de structure à Lyon à la fois pour obtenir un financement de la part des bailleurs, mais également pour afficher de « jolis ratios » au niveau de son CER. La création de la Fédération constitue également une étape importante dans la rationalisation organisationnelle de l'ONG.

5.3 ► La rationalité managériale du modèle de performance de Handicap

Dans cette troisième section, nous nous intéressons aux outils et aux pratiques des gestionnaires de Handicap, de l'administratif terrain à l'équipe du contrôle financier de la DAD. Nous montrons que les gestionnaires d'Handicap doivent « naviguer » entre deux niveaux de rendus de comptes : d'abord à leurs bailleurs, et ensuite aux donateurs *via* le

Compte de l'Emploi des Ressources. Nous montrons comment trois des priorités majeures des gestionnaires structurent le modèle de performance d'Handicap: maîtriser les coûts des audits (5.3.1), financer les coûts de structure (5.3.2), et afficher de « jolis ratios » dans le CER. (5.3.3). Enfin, nous illustrons comment la constitution de la Fédération fait émerger de nouveaux liens d'*accountability* internes au sein du réseau international de l'ONG (5.3.4).

5.3.1 La maîtrise du coût des audits

L'accroissement des demandes des bailleurs contraint Handicap à s'adapter, comme nous l'explique le directeur général¹⁷² de la Fédération :

Le (nouveau) directeur général
Diplômé de GrandeEcoledeCommerce#1 puis de l'UniversitéUSA#1. Entre 1993 et 1998, il a occupé les fonctions de responsable business plan, conducteur de travaux puis secrétaire général adjoint chez MajorBTP#1. De 1998 à 2012, il occupe les fonctions de consultant, chef de projet, puis directeur associé chez CabinetConseil#1, avant de devenir directeur de la stratégie dans le GroupeVoiture#1. En 2013, il devient Directeur France/Europe d'ONG#6 (une ONG spécialisée dans l'éducation et le plaidoyer) avant de remplacer le président-fondateur de HI comme directeur général de la Fédération Internationale.

Directeur Général, Fédération: Nous avons la complexité d'une multinationale mais pas les volumes. C'est difficile d'arriver à trouver des contrôleurs de gestion avec un tel niveau d'exigence qui augmente ! [...] Impossible de trouver un accord avec les bailleurs européens. C'est un déséquilibre inacceptable. (Réunion de présentation du programme de recherche à la DG de Handicap, 20/01/15)

Le « déséquilibre inacceptable » entre Handicap et ses bailleurs se traduit d'abord pour l'ONG par le besoin de professionnaliser la fonction des contrôleurs de gestion : pour répondre aux demandes des bailleurs, Handicap a besoin de collaborateurs parlant anglais, et maîtrisant des outils bureautiques comme Excel, ce qui n'a pas toujours été le cas comme l'illustre la responsable du contrôle financier de la DAD :

Responsable contrôle financier, DAD : Quand je suis arrivée il y a trois ans, dans les contrôleurs de gestion, j'avais un peu de tout ! J'avais à la fois une des belles-sœurs d'un des dirigeants qui avait un DEUG de Lettres et une autre qui avait un *cursus* en théâtre, donc c'était un peu chaud...Et puis j'ai commencé à recruter des profils plus spécialisés dans le contrôle de gestion [...] C'est moi qui ai mis en place les *job descriptions*. Voilà pourquoi je suis arrivée chez Handicap. (Entretien # 7, 5/3/15)

Ce que suggère notre interlocutrice, c'est qu'à l'origine, le recrutement des personnels financiers chez Handicap s'est probablement fait sur la base de la connaissance et de l'adhésion au projet fondateur de l'association et pas nécessairement sur la base de compétences techniques. De son côté, un de ses objectifs chez Handicap a été de mettre en

¹⁷² Nommé en 2014, à la suite du départ du fondateur historique de l'organisation.

place des descriptifs de postes sur la base des compétences nécessaires pour occuper un poste de contrôleur de gestion.

La constitution d'une équipe de contrôleurs de gestion adaptée aux demandes des bailleurs entraîne une autre difficulté qu'illustre le directeur général ci-dessous :

Directeur Général, Fédération: Il nous faut des contrôleurs de gestion qui parlent anglais mais on n'a pas les moyens de les payer avec [...] des niveaux de rémunération qui sont en moyenne 30 % plus faible que ceux des autres secteurs [...] (Réunion de présentation du programme de recherche à la DG de Handicap, 20/01/15)

Selon son directeur général, l'ONG n'a « pas les moyens de payer [ces nouveaux contrôleurs de gestion] », compte-tenu des écarts importants qui existent entre ce qu'une association – même de la taille d'Handicap – est capable de proposer par rapport à des PME de même taille.

De plus, l'accumulation de contrôles auxquels sont exposés ces contrôleurs de gestion « menace » l'organisation, comme s'en plaint le directeur général dans l'extrait suivant :

Directeur Général, Fédération Handicap: On a une organisation en surmenage, avec des niveaux de stress qui sont très importants! Tout le monde a fait clairement des choix et des sacrifices pour travailler dans ces organisations. Et en plus, on est considérés comme piquant dans la caisse! (Réunion de présentation du programme de recherche à l'équipe de Handicap, 20/01/15)

Le discours du directeur général consiste à identifier ce sur-contrôle à un manque de confiance. L'enjeu est aussi celui des conséquences sur le « moral » des équipes de l'ONG. En é/(in)voquant les « choix et les sacrifices » consentis par celles-ci, le directeur général, suggère que le « sens de la mission » qui anime les équipes devrait suffire pour induire une confiance *a minima* et réduire le niveau de surveillance.

Pour la responsable du contrôle financier de la DAD, ce « surmenage » de l'organisation se manifeste de manière très pragmatique :

Responsable contrôle financier, DAD : Les audits [des bailleurs] sont très mal vécus par nos équipes. Actuellement, moi, j'ai six départs sur une équipe de 15 personnes, dont un *burn-out* d'un collègue qui est très apprécié. C'est très mal vécu parce que les auditeurs [des bailleurs] sont des jeunes qui pinaillent sur plein de trucs [...] (Entretien #8, 19/03/15)

Même s'il est possible qu'une partie du *turn-over* décrit ci-dessus – le renouvellement de la moitié des contrôleurs de gestion – ne soit pas intégralement lié « aux audits [...] très mal vécus », la responsable du contrôle financier de la DAD suggère néanmoins que l'accumulation des audits et la manière dont ils sont réalisés reflètent la méfiance décrite plus haut par le nouveau directeur général.

Le « stress de l'organisation » n'est pas le seul motif qui amène à critiquer la surveillance des bailleurs : la multiplication des audits est coûteuse pour Handicap, comme l'analyse le directeur général :

Directeur Général, Fédération : Quand j'ai su qu'il y avait 136 audits par an, les bras m'en sont tombés ! J'ai tout de suite demandé le chiffrage du coût de l'audit dans l'organisation, sachant que les auditeurs ne nous font payer que 50 % du temps réellement passé de ce qu'ils pourraient facturer à des sociétés privées [...] (Réunion de présentation du programme de recherche à l'équipe de Handicap, 20/01/15)

Ce qui est intéressant, c'est que le directeur général dévoile que les coûts d'audit actuels de Handicap sont probablement sous-valorisés de moitié. Si les auditeurs envisageaient de facturer le prix réel, les coûts d'audit pourraient menacer la pérennité économique de Handicap, alors que l'organisation considère déjà n'avoir ni les ressources financières ni humaines pour répondre aux demandes actuelles.

La raison pour laquelle les auditeurs de Handicap consentent de tels efforts nous est donnée par la directrice financière :

Directrice financière, Fédération : C'est exact que nos auditeurs ne nous font payer que 50 % du montant qu'ils devraient nous facturer : c'est à la fois parce qu'ils savent que nous n'en avons pas les moyens...mais qu'aussi, nous sommes quand même un bon client ! Entre les audits statutaires et les audits des bailleurs, on a des audits en permanence, même en Juin et en Juillet. Je suis partie en congés, ils étaient là. Je reviens, ils sont toujours là, je leur dis : « *Vous n'avez pas pris de congés ?!* ». (Entretien #12, 13/2/15)

Compte-tenu de son activité, les projets démarrent – et se terminent – tout au long de l'année, les audits des contrats de financements se déroulent également tout au long de l'année, même lors des périodes creuses « classiques » des grands cabinets d'audits et on peut se demander dans quelle mesure ce flux d'activité récurrent pour les auditeurs leur permet d'accorder des remises à Handicap.

Concrètement, le Responsable de la Stratégie des Financements Institutionnels de la Fédération nous explique ci-dessous la raison de la redondance des coûts d'audits :

Responsable Stratégie des Financements Institutionnels: Lorsqu'on est à la méthode dite « réelle » [...] le BailleurUE#1 te donne 200 et le BailleurUK#2 te donne 200 : donc ton projet, il fait 300. Quand BailleurUE#1 vient t'auditer, il le fait sur la base globale du projet et il te dit : « *Sur 300, moi, j'ai financé 200 sur 300. Donc, quand je vous demande les factures, je veux être sûr que c'est bien 300 qui ont été dépensés et que moi, j'abonde bien pour 200* ». Le problème, c'est que lorsque BailleurUK#2 vient t'auditer, il te dit la même chose : « *Moi, BailleurUK#2, je vous ré-audite sur les 300 pour être sûrs que j'abonde pour 100* ». Donc, là, on fait deux fois le travail : on sort toutes les deux pièces comptables deux fois pour être sûrs que tout le monde retrouve ses petits. (Entretien #11, 20/3/15)

En moyenne, comme chaque projet de la DAD est cofinancé en moyenne par 2,2 bailleurs, cela signifie concrètement que les dépenses de chaque projet sont susceptibles d'être auditées « 2,2 » fois par deux équipes d'auditeurs différents, à deux moments

différents. Pour le responsable de la SFI, la redondance des coûts d'audits provient du manque de coordination entre bailleurs institutionnels des différents pays: comme chaque financeur gouvernemental est également tenu de rendre ses propres comptes au ministère ou à sa structure publique de rattachement, les audits du bailleur portent sur les factures liées au projet afin que chaque financeur « retrouve ses petits ».

Comme les efforts consentis par les auditeurs ne semblent pas encore suffisants pour les objectifs de contrôle des coûts du nouveau directeur général, ce dernier expose la solution qu'il a en tête :

Directeur Général, Fédération : Si vous dites à un directeur-général d'ONG d'aller chercher 1% ou 2% sur les coûts, et bien c'est sur ces leviers là qu'il faut aller creuser. En fait, la solution, elle est super simple. C'est faire une loi visant à dire que si l'audit a déjà été fait par un bailleur ce n'est pas la peine qu'un autre le fasse ! (Réunion de présentation du programme de recherche à l'équipe de Handicap, 20/01/15)

Face à la complexité administrative inhérente à cette stratégie de co-financements, le nouveau directeur général propose une solution comme évidente: il s'agit de « faire une loi [précisant que] si l'audit a déjà été fait par un bailleur, ce n'est pas la peine qu'un autre le fasse ».

Cette approche ne va pas sans provoquer un certain scepticisme, notamment chez les « anciens » de l'humanitaire, comme le Responsable de la Stratégie des Fonds Institutionnels :

Q : Votre nouveau directeur général souhaite faire des propositions de changements de loi sur le thème : « *Si l'audit a déjà été fait par un bailleur, ce n'est pas la peine qu'un autre le fasse* »
Responsable Stratégie des Financements Institutionnels : (*soupire*) Oui, bon, j'en ai déjà parlé avec lui...Mais pour mettre d'accord deux bailleurs et pour éviter les redondances, ça ne peut se faire que dans la mesure où il y a un grand bailleur et un petit. Dès que vous avez deux « grands » bailleurs nationaux, chacun d'eux doit rendre des comptes à son Etat, et là, ça va être compliqué. [...] Au bout d'un moment, il va falloir choisir des bailleurs qui sont ce que j'appelle « *HI-compatibles* ». (Entretien #11, 20/3/15)

La solution proposée par le directeur général est implicitement considérée comme simpliste par son collaborateur. « Changer la loi » peut être effectivement efficace lorsqu'une asymétrie existe entre les deux bailleurs. Pour le Responsable de la Stratégie des Financements Institutionnels, cette méthode ne peut fonctionner que dans un nombre limité de cas (c'est à dire un « gros bailleur » imposant ses critères d'auditabilité à un « petit bailleur »). En mentionnant que certains bailleurs sont plus « HI-compatibles » que d'autres, notre interlocuteur sous-entend que le portefeuille de bailleurs devrait être revu dans ce sens.

Comme nous l'explique la directrice financière, une partie des coûts d'audits des contrats sont directement pris en charge par les bailleurs :

Directrice Financière, Fédération : Alors, bien sûr, certains coûts des audits sont cofinancés par les bailleurs : ils savent bien que des auditeurs vont venir. Mais par contre, ils ne financent pas tout le temps que nous passons à sortir les pièces des archives, à répondre aux questions. Par exemple, pour le Bailleur UE#1, leur échantillon de factures, c'est 60% du nombre de pièces à leur sortir. Vous parlez d'un échantillon [...] c'est invraisemblable, on n'est plus dans une logique d'échantillonnage, on est dans l'exhaustivité du contrôle et donc ça coûte. [...] Voilà pourquoi je parle de la dictature du bailleur [...] (Entretien #13, 13/2/15)

La directrice financière souligne que les exigences des bailleurs en termes de modalités d'audits relèvent plus d'une approche « exhaustive » que « d'échantillonnage », ce qui augmente le coût global de l'audit. Elle fait également la différence entre deux types de coûts : les coûts directs externes liés à l'activité des auditeurs sur les contrats (financés par les bailleurs), et les coûts indirects internes liés à l'organisation d'Handicap pour préparer ces audits et répondre aux auditeurs. Les premiers coûts sont pris en partie en charge par le bailleur et on peut supposer que les « efforts » consentis par les auditeurs externes permettent d'absorber l'excédent de coûts non financés par les bailleurs. Le point que soulève la directrice financière est celui des ressources internes que Handicap doit consacrer pour être en mesure de répondre aux exigences des auditeurs des bailleurs et être auditable.

C'est ce que matérialise cet échange avec la Référent des Audits Institutionnels, en charge de préparer et d'organiser la centaine d'audits annuels :

La Référent Audits des Financements Institutionnels

Elle travaille depuis 15 ans chez Handicap. Jusqu'en 2010, elle occupe le poste de responsable du contrôle Financier de la DAD. Son rôle actuel est principalement d'organiser, de préparer et de coordonner les 136 audits des bailleurs avec les équipes du contrôle financier de la DAD. Elle constitue un filtre et une interface entre les auditeurs et les contrôleurs de gestion.

Référent, Audits Institutionnels: [En 2013] pour attester [notre] volume de dépenses, on a sorti près de 9.000 pièces comptables.

Q : Des factures ?

Référent, Audits Institutionnels: Pas seulement. Les auditeurs veulent également voir des contrats de travail, des dossiers d'achat, des contrats de services, comme des locations. Ils veulent s'assurer que nos achats sont conformes à nos procédures. Et on passe un temps fou à sortir ces pièces, et bien sûr, tout ce temps passé, ce sont des coûts non financés. (Entretien #14, 5/3/15)

Compte tenu de l'importance de produire des pièces comptables d'origine, lisibles et conformes avec ce qui a été contractualisé avec ses bailleurs, Handicap a choisi de centraliser à Lyon l'intégralité des originaux des pièces comptables comme les factures, les contrats de travail des expatriés ou les dossiers d'achats des 341 projets, pièces qu'elle fait remonter des terrains et qu'elle archive en central. Pour une structure de 140 millions d'euros, cette logistique administrative se traduit par un nombre important de pièces comptables à archiver, classer, puis sortir pour les audits puis ranger...avant un nouvel audit en cas de cofinancement.

En conséquence, les demandes des bailleurs portant sur la comptabilité analytique de l'ONG et l'obligation de répondre à la multiplication des audits « rigidifient » les modes de

contrôle administratif et cybernétique de Handicap. Pourtant, nous montrons dans la section suivante que les gestionnaires disposent d'une certaine capacité d'agence vis-à-vis des auditeurs.

5.3.2 Le « pilotage » des demandes de rendus de comptes

Face à la multiplication des demandes de rendus de comptes, et notamment celles liées aux audits des contrats de financement, nous identifions quatre tactiques que les gestionnaires de Handicap mobilisent pour freiner, mettre à distance ou neutraliser ces demandes.

La première tactique consiste à créer des interfaces qui mettent le plus possible à distance les auditeurs des contrôleurs de gestion, ou du cœur des activités de l'ONG. L'objectif de ces interfaces est de « filtrer » les demandes des auditeurs et de veiller à ce que des réponses homogènes leur soient fournies, comme nous l'explique notre interlocutrice, la Référent, Audits des Financements Institutionnels :

Q : Est-ce que vous pourriez m'expliquer en quoi consiste cette fonction de « référent » ?

Référent, Audits Financements Institutionnels : Je m'assure que nos systèmes d'information sont capables de répondre aux demandes des bailleurs, et je vais aussi intervenir pour expliquer aux contrôleurs de gestion comment ils doivent mettre en œuvre les spécificités financières du bailleur. Je centralise toutes les demandes des auditeurs, et comme je sais là où on peut avoir des problèmes de conformité [*de par son expérience d'ancienne responsable du contrôle financier*] j'essaie de trier les demandes et d'anticiper. Après, je rebascule ces différentes demandes aux différents services concernés. (Entretien #14, 20/3/15)

La fonction du référent audits institutionnels n'est pas celle d'une simple « boîte aux lettres » qui redistribue les demandes des auditeurs : son rôle est de « traduire » les modifications à apporter aux systèmes d'informations et aux procédures internes pour que Handicap puisse rendre des comptes conformes aux contrats de financement. Par analogie, sa fonction par rapport aux contrôleurs de gestion consiste à filtrer les demandes des auditeurs, anticiper, voire faire barrage et/ou « déminer » les éventuels problèmes.

La seconde tactique consiste à orienter les auditeurs vers des « raccourcis techniques » pour que l'audit soit moins coûteux :

Référent, Audits Institutionnels : On est en constant travail avec eux pour réduire le nombre de pièces revues tout en leur permettant de dire [au bailleur] qu'ils les ont revues (*rires*). Par exemple, on paye un loyer [d'un expatrié] et ils veulent vérifier tous les loyers mensuels. Nous, on leur donne la première quittance et la dernière, et on leur dit que c'est pas la peine de voir les neuf autres intermédiaires, et *idem* sur les coûts récurrents [comme les loyers des voitures sur les terrains]. Ils notent qu'ils ont revu 100% de ces dépenses-là, même s'ils n'en ont vu que 20% : c'est ce qu'ils appellent la « rationalisation ». Ça leur permet d'atteindre leurs objectifs de couverture en diminuant leurs travaux (*rires*). (Entretien #14, 20/3/15)

Comme les projets de la DAD sont assimilables à des activités de services, comme la formation, la scolarisation ou l'aide médico-sociale, les dépenses de chaque projet sont constituées en général de très nombreuses lignes de factures, mais dont les montants unitaires peuvent être faibles. Un des objectifs pour les auditeurs pour limiter le temps passé sur l'audit d'un contrat de financement – et donc pour limiter son coût – est de trouver des moyens d'auditer le plus grand volume de dépenses le plus rapidement possible. Le « raccourci technique » proposé par le référent des audits institutionnels est de limiter l'audit de certains coûts récurrents à la première et la dernière facture. Cette coopération est mutuellement bénéfique à la fois pour l'auditeur (temps et coût) et pour Handicap (temps économisé sur la sortie des pièces comptables).

Enfin, la troisième tactique est celle de constituer chez Handicap un « comité *ad'hoc* » pour apporter une réponse organisée aux demandes de rendus de comptes de ses différentes parties prenantes, comme c'est le cas du « Comité des Audits ».

Le Comité des Audits a été créé en 2013 : ce comité est présidé par le directeur général de la Fédération et compte quatre membres permanents : la directrice financière de la Fédération, le référent des audits institutionnels ainsi que le directeur de la redevabilité, des normes et de la qualité qui est en charge de piloter le comité.

Alors que nous nous étonnons qu'il existe un comité « des » audits, alors que nous avons l'habitude des « comités d'audit » dans le secteur privé, le directeur de la redevabilité, fait le commentaire suivant :

Directeur de la Redevabilité, Qualité et Normes : Avant 2013 [en parlant de la gestion des contrôles et des audits], on était juste en réaction. Je ne dis pas que c'était mal fait, mais, bon. On prenait un contrôle de la Cour des Comptes sur la tête et on s'organisait pour y répondre ; on prenait tel audit : on s'organisait pour y répondre ; on avait telle polémique, telle controverse avec la presse : on s'organisait pour y répondre. Ça devenait un tel volume, qu'à la fin, il vaut mieux dire : « *Tous ces contrôles. C'est un dossier permanent : ce ne sont pas des réponses à apporter au coup par coup parce qu'il y a telle ou telle actualité* ». (Entretien #15, 6/3/15)

Selon notre interlocuteur, « l'actualité » – c'est à dire la constatation *a posteriori* d'un phénomène – des divers contrôles se transforme de plus en plus en un « dossier permanent » et a conduit à la création d'un comité *ad'hoc* pour répondre aux différentes demandes de justification, qu'elles émanent des bailleurs, de la Cour des Comptes ou de la presse. Un des rôles du Comité est de faire en sorte que Handicap soit en vigilance constante :

Q : Et le Comité agit de quelle manière ?

Directeur de la Redevabilité : Comme les contrôles demandent une exigence constante, donc au lieu de mobiliser X, Y ou Z en fonction de l'actualité, on traite le sujet de manière constante et on coordonne les réponses et on se met dans une lecture globale et une diligence permanente sur ces exigences de rendu de comptes [...] qui viennent des audits bailleurs mais aussi de la Cour des Comptes, ou des enjeux média. [...] La prise en compte [...] des exigences de rendus de comptes,

ça a été de structurer [notre réponse] autour d'un organe [comme] le Comité des Audits. Au moins, ça montre qu'on prend leurs demandes au sérieux. (Entretien #15, 6/3/15)

La création du Comité des Audits reflète que l'organisation prend « au sérieux » les demandes qui lui sont faites : le comité est destinataire de l'ensemble des remarques, avis et recommandations des différents contrôleurs d'Handicap et aucune réponse externe à un audit ou une enquête ne se fait sans son accord préalable. Le Comité est par exemple l'interlocuteur privilégié du Comité de la Charte avec lequel il négocie le périmètre de sa certification ; c'est également du Comité qu'émanent également les réponses lors de controverses avec le grand public.

En synthèse, la mise en place de tactiques d'évitement comme le pilotage des auditeurs, ou la création d'un comité *ad'hoc* pour afficher que les demandes de justifications sont prises au sérieux permettent à Handicap « d'amortir » les demandes des auditeurs. D'une certaine manière, ce comité permet de mettre à distance des demandes de rendus de comptes des nombreuses parties prenantes, à défaut de limiter les coûts liés aux audits, ce que poursuit le directeur général.

Nous montrons ci-dessous que la seconde priorité des équipes du siège est de faire financer les frais administratifs par les bailleurs.

5.3.3 La discipline budgétaire pour faire financer les frais administratifs

Une des missions principales de la responsable du contrôle financier est de s'assurer que les opérationnels « n'oublient pas » dans les budgets globaux qu'ils présentent aux bailleurs de valoriser ce qu'elle appelle la « couverture des frais administratifs » :

Responsable du contrôle financier, DAD : Un bailleur nous finance facilement des coûts directs, c'est à dire les coûts du projet sur le terrain ou de la structure dans la capitale du pays, mais pour se faire financer des frais administratifs, c'est un peu plus difficile.

Q : Des « *frais administratifs* » ? Ils correspondent à quoi ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Pas « à quoi ? », mais « à qui ? » ! Les frais administratifs, c'est nous. Parce que les projets et les programmes, sans le siège de Lyon, ils ne peuvent pas vivre. Il y a moi pour coordonner, gérer, piloter les comptes; il faut bien des ressources humaines qui embauchent [...] On considère que ces frais administratifs sont là pour financer les frais des permanents.

Q : On peut dire que ce sont des « frais de structure » ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Oui...Enfin, non. Ce sont des « frais administratifs » : parce que nous on considère que ce sont des frais directement liés à l'administration du contrat. Ça reste des frais d'administration du contrat, sauf que ces coûts, ils ne sont pas localisés sur le terrain, mais ce sont ceux des fonctions support, au siège. (Entretien #7, 5/3/15)

Ce long extrait illustre deux éléments très structurants : le premier est celui de l'équilibre financier d'un budget chez Handicap ; le second, la manière dont la responsable du contrôle financier envisage son rôle.

Chez Handicap, un « budget équilibré » est un budget qui permet de financer les « coûts directs » – ceux des projets et des programmes de terrain – mais également de pouvoir financer la quote-part des coûts des salariés permanents qui assurent des fonctions support « directement liés à l'administration du contrat ». En synthèse, si le bailleur refuse de financer – totalement ou partiellement – les coûts directs, Handicap a trois options : ne pas faire le projet, chercher le financement d'un autre bailleur (co-financement), ou bien allouer une partie de la générosité publique non fléchée pour « boucler » le budget. Par contre, si les « frais d'administration du contrat » ne sont que partiellement financés, Handicap n'a pas d'autre option que d'aller « puiser » dans ses réserves de générosité publique.

Dans le cadre de ce fonctionnement, le rôle de la responsable du contrôle financier est de faire prendre conscience aux opérationnels que le montage d'un budget ne doit pas se faire en coûts directs mais en coûts complets, c'est à dire que le budget doit également intégrer des coûts « directement liés à l'administration du contrat ».

La différenciation entre « coûts directs » et « coûts complets » serait globalement sans grande importance si le bailleur couvrait l'intégralité des frais administratifs qu'Handicap estime devoir engager pour supporter la réalisation du projet, ce qui n'est pas souvent le cas, comme le détaille la directrice financière de la Fédération :

Directrice Financière, Fédération : Notre grosse problématique [...] c'est le financement des frais administratifs, de fonctionnement et [...] de pilotage de la mission sociale. Et ça, ça dépend beaucoup des bailleurs : BailleurUE#1, il finance nos coûts directs, il nous rajoute 7% de frais administratifs. Pour BailleurSuisse#1, c'est 10 % [de frais administratifs] voilà, ça dépend [...] chacun a son taux. Pour les bailleurs américains, c'est 24% : ils sont beaucoup plus pragmatiques [...] alors que BailleurUE#1, c'est 7% et *basta*, on n'en parle plus.

Q : Quelle que soit l'opération ?

Directrice Financière, Fédération : Voilà. Chez nous, le prix de revient moyen, à la grosse, ça représente plutôt 20 % [de frais administratifs] entre les coûts de pilotage, des services support de programmes et les frais de fonctionnement, dont je fais partie [...] et ben il y a un gros décalage que nous devons financer nous-mêmes. Je peux vous le dire, on pilote serré. (Entretien #12, 15/9/14)

La directrice financière présente le financement des coûts « non-directs » comme le problème-clef de gestion de Handicap. En synthèse, quand le bailleur finance un projet, il peut choisir de financer l'intégralité des coûts directs mais ne financera qu'une partie des « frais administratifs ». Comme l'explique la directrice financière, ces frais administratifs sont de deux sortes : des « frais directement liés à l'administration du contrat » selon les termes de

la responsable du contrôle financier et des « frais de fonctionnement », assimilables à des « frais de structure » dans lesquels s'inclut notre interlocutrice.

Chez Handicap, la part de ces « frais administratifs » est environ de 20% du coût direct d'un programme. Plusieurs options s'offrent alors à Handicap pour équilibrer ses budgets : premièrement, ne travailler qu'avec des bailleurs « HI-compatibles », selon les termes du responsable de la Stratégie des Financements Institutionnels, c'est à dire ceux qui « offrent » une couverture complète (manifestement les bailleurs américains dans le cas de HI) ; deuxièmement, améliorer le taux de couverture des « frais administratifs » internes en les diminuant ou enfin, chercher à augmenter la taille de chaque budget pour mieux couvrir ces « frais administratifs »¹⁷³.

Ce « pilotage serré » ne concerne pas que la problématique de couverture des frais administratifs par les bailleurs: nous montrons dans la section suivante comment le contrôleur financier et la directrice financière de la Fédération utilisent les outils de gestion pour faire apparaître des « jolis ratios » dans le CER.

5.3.4 La présentation de « jolis ratios »

Comme HI France bénéficie de la générosité publique française, la section française de la Fédération est obligée légalement de produire un Compte de l'Emploi des Ressources (CER). Dans ce tableau, l'ONG doit catégoriser ses « Emplois » – c'est à dire ses dépenses – entre ses « missions sociales »¹⁷⁴, ses « frais de recherche de fonds »¹⁷⁵ et ses « frais de fonctionnement »¹⁷⁶.

Par contre, la Fédération, qui ne bénéficie pas directement de la générosité publique française n'est pas soumise à cette obligation. Néanmoins, la direction de la Fédération a décidé de publier un « CER combiné du Réseau International », publié entre autres dans la plaquette des Comptes Annuels de la section française.

Dans le Rapport Annuel de 2015, la direction de l'ONG mentionne que :

[Le Réseau] Handicap International poursuit ses efforts pour conserver un équilibre essentiel entre les emplois des missions sociales, plus de 80%, et ceux affectés au fonctionnement et à la

¹⁷³ Cette seconde option porte sur l'abaissement du point mort de l'organisation.

¹⁷⁴ *Missions sociales* : frais relatifs aux programmes mis en œuvre par Handicap international dans le monde et ensemble des services du siège qui sont liés à la coordination des missions. Un programme est composé de plusieurs projets. (Rapport Annuel, HI, 2015, p.33)

¹⁷⁵ *Frais de recherche de fonds* : coûts des diverses campagnes d'appel au don et de la recherche des fonds institutionnels. (Rapport Annuel, HI, 2015, p.33)

¹⁷⁶ *Frais de fonctionnement* : frais engagés par les services à caractère général, et frais d'information et de sensibilisation du grand public, comme le site internet de l'association. (Rapport Annuel, HI, 2015, p.33)

recherche de fonds.¹⁷⁷ Depuis de nombreuses années, l'association met tout en œuvre pour que ce ratio soit conservé : les bénéficiaires, au cœur de ses missions sociales, sont sa raison d'être. (Rapport Annuel 2015, p.33)

En Chapitre 4, nous avons décrit les différentes étapes de la normalisation progressive du CER entre 2005 et 2008 : nous avons montré que le CER est devenu un document public et exploité par certains journalistes de la presse économique pour comparer les associations. Sur la base du CER, un ratio peut être calculé en rapportant les frais de missions sociales à la totalité des dépenses de l'ONG : si ce ratio est égal à 80%, cela signifie que 80% des dépenses sont consacrées à la « cause », les 20% autres correspondant aux frais de collecte et de structure de l'ONG. Plus le ratio est bas, plus il est susceptible d'être interprété – par le grand public ou la Cour des Comptes – comme un signal que l'ONG consacre trop de ressources à récolter des fonds et à pérenniser des structures administratives, et ce aux dépens des fonds envoyés sur le terrain. Un « ratio de performance » des ONG a donc émergé, celui d'un ratio « 80/20 » : si moins de 80% des dépenses sont consacrées aux missions sociales, l'ONG risque d'être jugée comme « mal gérée ».

Mentionner dans le Rapport Annuel que « plus de 80% » des dépenses du Réseau International est consacré aux missions sociales n'est donc pas anodin, même si l'interprétation de ce ratio « 80/20 » est largement contestable, comme l'explique la directrice financière d'Handicap :

Directrice Financière, Fédération : Disons que toute la problématique dans cette histoire, c'est d'avoir des frais de fonctionnement bas et de présenter de jolis ratios! Alors qu'on n'est comparables ni à ONGIH#1 ou ONGIH#2 [...] On compare des choux et des patates !

Q : Mais qui veut comparer ?

Directrice Financière : Eh bien c'est toute cette réglementation [...] Ce CER, il est à l'origine de ces ratios, puisqu'il faut rendre cette information simple. Qu'est-ce qu'ils vont faire les journalistes ? [...] Ils prennent une vingtaine d'organisations [...] et puis ils les mettent dans un tableau et puis on a tous les frais de fonctionnement et donc on est tous confrontés à la même problématique. De là à essayer de mettre le plus de coûts dans les missions sociales, il n'y a qu'un pas. Ah, mais là, je parle trop !! (Entretien #13, 13/2/15)

Pour la directrice financière, un des enjeux du CER est de faire apparaître de « jolis ratios », c'est à dire un ratio montrant que plus de 80% des dépenses du Réseau International sont affectées aux missions de l'ONG. Elle insiste sur le fait que toutes les ONG humanitaires n'ont ni les mêmes activités ni les mêmes coûts d'accès aux sources de financements et que, en conséquence, leur structure de coûts peut être différente. En faisant cette analyse, elle conteste que le ratio « 80/20 » traduise une forme de performance organisationnelle et estime

¹⁷⁷ Précisément, 81€ le sont pour les missions sociales, 12€ le sont pour des frais de recherche de fonds et 7€ le sont pour les frais de fonctionnement ou frais de structure. Ces chiffres sont d'ailleurs identiques à ceux du Rapport Annuel de 2014 (p.21). Sur 100 € de dépensés, 81€ le sont pour les missions sociales, 12€ le sont pour des frais de recherche de fonds et 7€ le sont pour les frais de fonctionnement ou frais de structure.

que la « problématique » est celle de simplement pousser les ONG à afficher des coûts de fonctionnement les plus bas possibles. Sa conclusion laisse entendre que ce qui est en jeu n'est pas tant « d'avoir » des coûts de fonctionnement faibles que de « présenter » des coûts de fonctionnement faibles : elle suggère qu'une des possibilités est alors de « dégonfler » les frais de fonctionnement en en intégrant une partie aux missions sociales pour améliorer l'affichage du ratio. La directrice financière suggère également qu'utiliser le CER comme outil de *benchmarking* peut induire des choix comptables discutables.

L'échange se poursuit sur le point soulevé par la directrice financière (à savoir : « *Je parle trop* ») :

Q : Je ne comprends pas...Pourtant, le CER...

Directrice Financière, Fédération : Aujourd'hui, le CER il y a encore des règles d'affectation différentes [...] Par exemple : est-ce que je vais considérer que les frais de fonctionnement de Lyon sont des frais de structure ou alors des vrais coûts qui participent à la mise en œuvre des programmes sur le terrain ?

Q : Je suppose que ça dépend des types de frais, non ?

Directrice Financière, Fédération: Oui voilà. Donc. Comment est-ce que je vais allouer ces frais ? Est-ce que je vais les allouer sur les missions sociales, ou alors je les garde en frais de fonctionnement, il n'y a pas de règle absolue [...] Tout le monde veut que le pognon aille sur le « terrain » : et le « terrain », pour tous ceux qui regardent le CER, c'est « là-bas » ! Les coûts nobles, c'est quand on achète une voiture, une machine à déminer. Quand on sait qu'ici [à Lyon], il y a deux étages occupés par la direction des programmes, avec les contrôleurs de gestion de programmes, les comptables de programmes etc. et ben ces coûts-là, ils ne font pas partie des coûts nobles, voilà. Les coûts nobles, ils sont « là-bas ». (Entretien #13, 13/2/15)

La directrice financière souligne que les règles d'affectation des différents types de coûts dans le CER sont encore flexibles (« il n'y a pas de règle absolue ») et que chaque organisation dispose d'une certaine latitude pour affecter ses dépenses. Par contre, la normalisation du CER focalise l'attention sur les dépenses de missions sociales (les « coûts nobles ») immédiatement visibles (comme une machine à déminer) et semble dévaloriser symétriquement le rôle des fonctions supports, dont la direction financière fait partie mais qu'elle qualifie de « vrais » coûts c'est à dire de dépenses engagées au profit de la mission sociale. En creux de la définition des « coûts nobles », les frais de structure apparaissent comme une catégorie de coûts « non-nobles », mais selon la directrice financière, indispensables, car ils permettent d'animer et de coordonner les projets terrain.

Tout en contestant la logique de *benchmarking* qui dérive de l'exploitation du CER, Handicap est contrainte de se plier à cette logique pour présenter de « jolis ratios », comme l'explique le contrôleur financier de la Fédération :

Contrôleur financier, Fédération : Même s'il y a un cadre normatif [...] il reste que la base du CER c'est bien la comptabilité analytique : elle contient bien la répartition des coûts et chaque organisation se donne ses règles, ses propres règles de répartition des coûts. Et donc, si déjà, dans

les normes de comptabilité générale, il y a de la marge pour l'interprétation, en comptabilité analytique, il y en a beaucoup plus ! (Entretien #1, 17/6/14)

Tout en respectant les règles comptables, le jeu consiste donc à exploiter la souplesse de la comptabilité analytique afin de définir quels sont les coûts qui sont inclus (ou pas) dans la définition des missions sociales.

L'exemple que nous donne la responsable du contrôle financier de la DAD permet d'illustrer que ces choix sont complexes et qu'ils peuvent potentiellement modifier l'affichage du ratio « 80/20 » :

Responsable du contrôle financier, DAD : On est en train de tester une moulinette qui permet de répartir [...] des frais de structure de Lyon dans les différents projets, en prenant des clés thématiques.

Q : Des « clés thématiques » ? Comment ça marche ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Par exemple, tu prends un projet comme l'organisation de formations. Bon, là, le directeur de programmes qui est à Lyon, il n'est pas présent [...] On n'a pas besoin du directeur de programme [pour monter ces formations], donc il n'y a aucune raison d'affecter une quote-part de son salaire sur le projet [...] Par contre, si c'est pour faire un plaidoyer auprès du gouvernement du Pays#12 sur la sécurité routière dans l'objectif de recréer un Ministère de la Route, ben là, le directeur du programme, il est à fond dedans. Dans ce cas-là, ça veut dire que pour un projet « sécurité routière » qui fait 100.000 € par an, on va peut-être affecter un tiers de son temps aux coûts du projet. (Entretien #8, 19/3/15)

L'extrait ci-dessus illustre une nouvelle fois la sophistication des outils que doit posséder l'ONG pour être en mesure de piloter ses opérations et faire en sorte d'affecter des « coûts lyonnais » sur ses programmes, « dégonflant » ainsi la structure centrale du siège de Lyon (assimilables en majorité à des coûts de structure) pour « gonfler » symétriquement les dépenses relatives à des projets, ce qui revient à piloter les projets en coûts complets. La responsable du contrôle financier fait ainsi la différence entre une activité de formation et une autre de plaidoyer : les clés d'affectation doivent donc être très fines mais également correctement maintenues dans la mesure où la construction du CER est désormais auditée par les Commissaires Aux Comptes.

« Afficher » des coûts de fonctionnement faibles dans le CER est aussi important, sinon plus, que « d'avoir » des coûts de fonctionnement faibles au niveau de l'organisation.

Pour piloter les comptes de l'ONG, les systèmes d'affectation et de contrôle des dépenses de l'ONG sont très sophistiqués : ils doivent à la fois permettre un rendu de comptes très précis au bailleur, faciliter le pilotage et permettre de présenter des ratios du CER qui donnent une image fidèle de la manière dont les ressources sont dépensées, mais tout en optimisant les coûts qui peuvent être affectés aux missions sociales, et en les justifiant vis-à-vis des CAC.

Nous analysons enfin la création de la Fédération comme une étape importante dans la structuration organisationnelle de l'ONG.

5.3.5 La structuration de HI autour de sa Fédération

En 2009, le Conseil d'Administration d'Handicap International décide de créer une Fédération : cette Fédération regroupe les huit « associations nationales » (AN) membres de ce réseau¹⁷⁸, à laquelle se rajoute une structure supranationale (la « Fédération »).

L'échange ci-dessous avec le contrôleur financier fédéral apporte un éclairage sur les objectifs de la Fédération :

Q : Quelles sont vos responsabilités ? Vous êtes responsable de...la trésorerie de la Fédération...? C'est ça ?

Contrôleur financier, Fédération : Au niveau finance, dans la Fédération, il y a la direction financière [...] qui va superviser toute la comptabilité du réseau fédéral, le contrôle de gestion fédéral et la trésorerie. Moi je suis responsable du contrôle de gestion fédéral et de la trésorerie [...] on peut dire qu'on est une sorte de *holding*, on est une sorte d'équipe *corporate*. (Entretien #1, 17/6/14)

Pour notre interlocuteur, la Fédération est l'équivalent d'une *holding* du secteur privé en charge notamment de « superviser la comptabilité [et] la trésorerie du réseau ».

Le contrôleur financier nous explique les raisons de la création de la Fédération :

Contrôleur financier, Fédération : L'objectif, c'est d'avoir une puissance globale sur le terrain, reconnue et avoir un seul interlocuteur qui est la Fédération.

Q : Qu'est-ce que vous entendez par « *puissance globale* » ?

Contrôleur financier, Fédération : Par exemple, sur le Pays#12, on a plusieurs dizaines de millions d'euros [de budgets] : si l'ensemble des associations nationales intervenaient, alors on aurait peut-être huit acteurs présents sur un même terrain *via* les financements publics anglais, américains. Aujourd'hui, les opérations de Handicap [...] sur Pays#12 sont mises en œuvre uniquement par la Fédération. Les Associations Nationales, elles ne mettent en œuvre que leurs propres actions de sensibilisation dans leur pays, mais c'est quelque chose de très minime, [...] par exemple, elles font l'opération « La Pyramide des Chaussures » en Belgique ou au Canada, mais c'est tout. Tout ça, ça permet de disposer d'une vision commune au sein du Comité de Direction (Entretien #1, 17/6/14)

L'objectif de la « vision commune au sein du Comité de Direction » se traduit par le fait que, concrètement, seule la Direction des Opérations et des Ressources Techniques (DORT) de la Fédération est habilitée à piloter des opérations sur le terrain. Quelle que soit leur nationalité, les différents bailleurs n'ont désormais qu'un seul interlocuteur sur le terrain : la Fédération.

¹⁷⁸ Respectivement Belgique, Suisse, Luxembourg, Allemagne, Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis. Comme le précise le Rapport Annuel (p.3) : « En raison de sa collecte de fonds, l'association française occupe une place prépondérante dans la gouvernance de la Fédération ».

Comme le précise par la suite notre interlocuteur, la « supervision » de la Fédération peut être très active vis-à-vis des différentes associations nationales :

Contrôleur financier, Fédération : Pendant très longtemps les associations nationales étaient très indépendantes. Aujourd'hui, quand je fais une mission dans une association nationale, je suis dans un rôle de contrôle interne [...] Les directeurs [des associations nationales] [...] géraient complètement leur périmètre, ils n'avaient pas de compte à rendre, et encore aujourd'hui, dire : « *comptes à rendre* » ou « *contrôle interne* », ce sont des mots tabous [...] mais il faut que nous ayons des règles [...] communes sur la façon de comptabiliser [...] (Entretien #1, 17/6/14)

La « supervision » du réseau par le contrôleur financier est envisagée comme un « rôle de contrôle interne ». Dans cet extrait, le contrôleur de gestion décrit sa mission comme l'homogénéisation des règles comptables de telle sorte que les huit associations nationales rendent des comptes d'une manière homogène à la Fédération. L'opposition entre l'organisation antérieure à la création de la Fédération et la situation actuelle porte particulièrement sur l'indépendance dont disposaient les directeurs des associations nationales. Dans la nouvelle configuration, les associations ont désormais des « comptes à rendre » à la Fédération, au même titre que, par exemple, des filiales devraient « rendre des comptes » à une maison-mère.

Cette nouvelle forme d'*accountability* interne entre une « Fédération-maison mère » et des « associations nationales-filiales » passe par une contractualisation des relations entre le nouveau centre (la Fédération) et une nouvelle périphérie (les associations nationales), comme le suggère l'échange ci-dessous :

Q : C'est la Fédération qui pilote toutes les actions opérationnelles ? Et les associations nationales ? Ce ne sont que des bureaux de collecte ?

Contrôleur financier, Fédération: (*gêné*) Non...On ne peut pas leur dire ça, là, comme ça. [...] Disons que, juridiquement, la Fédération appartient aux associations nationales et [à travers la Fédération] les associations mettent en commun leurs ressources et leurs moyens au niveau central pour que la Fédération mette en œuvre, mais légalement, c'est l'association nationale qui est responsable.

Q : Ah...Je ne comprends pas la nuance.

Contrôleur financier, Fédération: Par exemple, quand Handicap USA obtient un financement avec le gouvernement américain, c'est bien Handicap USA qui est légalement responsable de la mise en œuvre des opérations sur le terrain. Mais, comme on a établi des contrats de mise en œuvre entre Handicap USA et nous [la Fédération], ça veut dire que Handicap USA nous délègue la mise en œuvre [...] Mais concrètement, bon...Vous avez raison, les Associations Nationales sont effectivement des bureaux de collecte. (Entretien #1, 17/6/14)

Pour des organisations humanitaires, les deux activités principales sont la collecte et la mise en œuvre opérationnelle. L'extrait ci-dessus illustre la manière dont la création de la Fédération permet de réarticuler ces activités entre celles de la « maison-mère » et celles des

« associations nationales ». Pour des raisons légales¹⁷⁹, l'accès aux financements privés ou institutionnels dans un pays ne peut se faire que si Handicap dispose d'une entité légale dans le pays. Néanmoins, même si une association nationale – comme HI USA – signe avec un bailleur américain ou récolte des dons, elle ne met pas en œuvre un projet directement: elle délègue la réalisation du projet *via* un contrat de mise en œuvre à la Fédération. Comme l'association nationale ne fait que récolter des fonds, le contrôleur de gestion conclut que finalement : « les Associations Nationales sont effectivement des bureaux de collecte » dont la responsabilité opérationnelle a été transférée et centralisée contractuellement à la Fédération.

Réduites à un rôle de collecte, les associations nationales pourraient encore disposer d'une autonomie sur leur stratégie de financement, mais ce n'est pas non plus le cas, puisque cette stratégie est définie centralement :

Q : Est-ce la Fédération qui décide de la stratégie du réseau ?

Directrice Financière, Fédération : Oui clairement ! [...] et quand on parle de stratégie, on parle bien de la stratégie de l'ensemble du Réseau International, qui est mise en place. [...] Ce sont des *business plans* qui sont d'abord des *business plans* globaux au niveau du Réseau International et qui sont ensuite déclinés au niveau de chacune des associations nationales principalement sur la collecte et les recherches de financements. (Entretien #13, 13/2/15)

Comme l'explique la directrice financière, les stratégies de collecte et de financement sont également décidées au niveau central, ce qui positionne avant tout les associations nationales dans un rôle de bureaux de collecte sans réel pouvoir décisionnaire. L'articulation entre la Fédération et les huit associations nationales peut être comparée à celle qui existe dans certains groupes privés : la majorité des responsabilités et des pouvoirs de décision est centralisée à la « maison-mère », les filiales ne disposant que de marges de manœuvre plus ou moins restreintes.

Les associations nationales ne disposent pas non plus d'une autonomie en termes de gestion de leur collecte, comme le détaille le contrôleur financier :

Contrôleur financier, Fédération : On essaye d'aller un peu plus loin que la centralisation des programmes. Maintenant, on fait de la centralisation de trésorerie. Comme c'est nous [la Fédération] qui envoyons de l'argent sur le terrain pour mettre en œuvre, on récupère l'ensemble des trésoreries de toutes les associations nationales. On ne va pas encore dire qu'on fait du *cash pooling*¹⁸⁰ [...] mais concrètement c'est ce qu'on fait.

Q : Pourquoi dites-vous : « On ne va pas encore dire qu'on fait du *cash pooling* » ?

¹⁷⁹ Essentiellement pour des raisons fiscales. Dans certains pays, la collecte auprès du public n'est possible que si elle est réalisée par une entité dont le siège social est domicilié dans le pays. Le donateur ne peut bénéficier d'un abattement fiscal que s'il donne à une entité américaine ou belge.

¹⁸⁰ Le *cash pooling* est un système de gestion de trésorerie qui consiste à remonter les soldes des comptes bancaires des filiales d'un groupe vers le compte centralisateur de la maison mère.
www.actufinance.fr/guide-banque/cash-pooling - Consulté le 19/4/17

Contrôleur financier, Fédération : (*gêné mais esquissant un sourire*) Parce que...On est une association et qu'il y a un certain nombre de termes qu'on ne peut pas utiliser comme dans le privé. « *Cash Pooling* » : c'est l'exemple d'un mot qu'on a encore du mal à utiliser dans le monde associatif.

Q : Mais techniquement, c'est bien de ça dont on parle ?

Contrôleur financier, Fédération: Absolument [...] On n'a pas encore d'outils pour faire du *cash pooling* automatisé, mais on a mis en place une règle : c'est que chaque association nationale doit nous transférer tout excédent de trésorerie au-delà d'un mois d'activité. [...] Petit à petit, on centralise beaucoup de choses sur le *reporting*, sur les façons de travailler, sur les politiques RH. Mais concrètement, vous voyez, la trésorerie, après la création de la Fédération, ça été le premier élément qu'on a mis en commun. (Entretien #1, 17/6/14)

Cet échange permet de conclure sur les responsabilités de la Fédération vis-à-vis des associations nationales : ces dernières endossent finalement un rôle de représentation juridique de la Fédération dans leur pays d'origine et d'accès – ou de réseautage – avec les bailleurs locaux. L'organisation des relations entre la Fédération et les associations aboutit à une contractualisation des relations dont les mécanismes sont plus proches du secteur privé que du secteur public, le « *cash pooling* » étant par exemple un marqueur de groupes privés très organisés et avec des moyens financiers.

Comme nous l'explique le contrôleur financier, la création de la Fédération se manifeste également par ce que l'on peut qualifier d'un « resserrement » des structures de gouvernance :

Contrôleur financier, Fédération : On est dans une période dans laquelle ça bouge beaucoup. Il y a beaucoup de remises en cause sur la façon de travailler [...] ou la façon de *manager* Handicap. Auparavant, il y avait un Comité de Direction qui regroupait beaucoup de gens. Maintenant, on a un directoire, limité à cinq directeurs généraux adjoints et le directeur général. Avant, on était souvent dans une espèce de coresponsabilité. Alors que, maintenant, il y a vraiment un message qui insiste sur : « *Chacun doit assumer ses responsabilités* ». (Entretien #1, 17/6/14)

Le changement de ton – les « remises en cause » – que décrit le contrôleur financier entre « avant » et « maintenant » tourne autour de deux éléments : un directoire dont le nombre de membres est limité par rapport aux habitudes antérieures, et le passage d'une prise de décision décrite comme « coresponsable » à un type de *management* décrit comme moins consensuel et qui insiste plus sur les « responsabilités » individuelles de chaque échelon de l'organisation.

Synthèse de Section 5.3 – La rationalité managériale du modèle de performance d'Handicap

Cette section nous a permis de montrer que le modèle de performance de l'ONG est également modifié.

Compte-tenu de ses contraintes de financements, la couverture des « frais administratifs » de l'ONG devient une priorité pour l'organisation, et c'est la raison pour laquelle l'objectif du nouveau directeur général est de limiter les coûts directs et indirects liés

aux audits. Le financement des « frais administratifs » de l'ONG est présenté comme une priorité par les gestionnaires : soit l'ONG parvient à capter des bailleurs prêts à financer plus de 20% des coûts directs d'un programme (comme les bailleurs américains), soit l'ONG doit diminuer le poids des frais de structure, soit l'ONG peut choisir d'augmenter la taille de chaque contrat pour mieux amortir ses « frais administratifs ».

La priorisation de limiter les coûts de structure vise aussi à légitimer la « performance » de Handicap vis-à-vis de ses donateurs individuels : comme Handicap bénéficie de la générosité publique, une de ses contraintes est celle d'afficher de « jolis ratios » dans le Compte de l'Emploi des Ressources. La répartition de certains frais de sièges sur les projets relève d'une approche en coûts complets de l'activité : cette recherche d'allocation de coûts concerne aussi bien le pilotage interne que l'affichage de « jolis ratios » issus du CER.

Globalement, cette section illustre que l'attention de l'ONG est tournée vers un « comment ? » instrumental plutôt que sur le « pourquoi ? » de la raison d'être de l'ONG.

Enfin, la constitution d'une « Fédération-maison mère » et d'« associations nationales - filiales » participe à contractualiser les relations entre le nouveau centre (la Fédération) et une nouvelle périphérie (les associations nationales). La Fédération endosse un rôle de « supervision » voire de « contrôle interne » du réseau. Ce rôle va au-delà de la simple homogénéisation des règles comptables, puisque les ressources financières sont désormais centralisées au siège de Lyon, permettant la création de nouveaux liens d'*accountability* à l'intérieur du réseau international.

Dans la section suivante, nous illustrons que le recrutement de nouveaux cadres venus du secteur privé accentue l'importance de la gestion financière chez Handicap. Nous montrons que de nouvelles valeurs, de nouveaux savoirs et de nouvelles pratiques importées du privé se diffusent dans l'ONG à travers ceux que nous qualifions de « nouveaux humanitaires ».

5.4 ► Valeurs et normes des « nouveaux humanitaires »

Nous illustrons la manière dont quelques cadres *seniors* recrutés dans le privé rationalisent les raisons de leur recrutement chez Handicap et analysent ce qu'ils amènent à l'ONG (**Section 5.4.1**). Nous montrons ensuite comment ces nouveaux humanitaires actionnent leurs savoirs dans l'ONG (**Section 5.4.2**) et les effets contrastés de certaines de ces pratiques (**Section 5.4.3**).

5.4.1 Les valeurs des « néo-managers humanitaires »

La transformation de l'ONG ne se manifeste pas seulement dans les modifications des structures de gouvernance ou le renforcement de liens d'*accountability* internes formels entre la Fédération et les associations Nationales. Elle se reflète également par le recrutement de nouveaux cadres dont les profils sont ceux de gestionnaires.

Les échanges ci-dessous – avec la responsable du contrôle financier de la DAD et le contrôleur financier de la Fédération – illustrent les trajectoires professionnelles des « nouveaux humanitaires », recrutés il y a trois ans :

Responsable du contrôle financier, DAD : Moi je suis issue de [Ecole de Commerce#10]. Ensuite, j'ai passé dix ans chez [MajorBTP#1]¹⁸¹. C'est là où j'ai été formée au contrôle de gestion dans les années 1990. [MajorBTP#1] était connu pour être très en avance par rapport aux autres boîtes de son secteur [...] J'ai été embauchée pour pouvoir apporter des compétences différentes. Ça ne veut pas dire que les gens en place n'étaient pas compétents, mais [la Direction Générale d'Handicap] avait envie de rajouter un petit peu des outils de l'extérieur et des outils venant du privé. (Entretien #7, 5/3/15)

La trajectoire de notre interlocutrice est celle d'une « experte » en contrôle de gestion, expertise principalement acquise dans le BTP. Elle suggère que son recrutement chez Handicap est motivé par la volonté du *management* de l'ONG « d'apporter des compétences différentes » et notamment de mettre en place des « outils [de contrôle de gestion] venant du privé ». Quant au contrôleur financier de la Fédération, il a acquis son expérience en intégralité dans le secteur bancaire :

Contrôleur Financier, Fédération : J'ai travaillé pendant dix ans dans le secteur bancaire et j'ai eu des postes extrêmement intéressants. J'ai commencé au Canada chez [GrandeBanque#1], puis en Russie, où j'ai travaillé sur le développement du réseau de la [GrandeBanque#2], puis en Bulgarie. En Bulgarie, mon poste était intéressant, mais j'en ai fait le tour au bout de quelques années. Tout ce qui était intéressant : marketing, contrôle de gestion, normes liées au taux de change, normes Bale 2, Bale 3, les ratios... Tout ça, je l'ai maîtrisé. Il n'y avait pas d'autre opportunité [...] Et Handicap avait à ce moment-là des dossiers à gérer et sur lesquels un moment ou un autre, il faut qu'un expert pose les bonnes questions. Par exemple, aujourd'hui, avec la création de la Fédération, on fait quand même de la consolidation ! Dans une association, on appelle ça une « *combinaison* » mais ça reste une consolidation. On a aussi des problématiques de taux de change : il faut bien qu'un expert travaille dessus. (Entretien #1, 17/6/14).

Le contrôleur financier explique que son recrutement chez Handicap est la conjonction de deux facteurs : d'un côté, l'aboutissement d'une trajectoire de dix ans dans le secteur bancaire et au bout de laquelle « il n'y [a] pas d'opportunité » ; de l'autre, les besoins de nouvelles expertises de Handicap, besoins principalement liés à la constitution et la

¹⁸¹ [MajorBTP#1] est un groupe de construction côté au CAC40 et qui s'est diversifié dans des activités de téléphonie mobile ou d'audiovisuel.

reconnaissance de la Fédération¹⁸², ainsi qu'aux problématiques liées à la croissance de l'ONG comme l'augmentation des flux de trésorerie avec les associations nationales (d'où la mention sur les problématiques des taux de change).

Le premier point commun de ces deux échanges est celui de l'expertise gestionnaire revendiquée et son importation du secteur privé chez Handicap, même si le positionnement du contrôleur financier de la Fédération est plus tranché que celui de sa collègue. Pour le contrôleur financier, la création de la Fédération est présentée comme une « opportunité » d'exercer ses compétences « d'expert » sur un nouveau chantier, celui de la constitution de la Fédération Internationale ; il revendique en même temps l'apport d'expertises auparavant inexistantes chez Handicap (comme la consolidation ou la gestion des taux de change). La responsable du contrôle financier souligne qu'elle a été recrutée, non pas pour pallier aux incompétences de l'ancienne équipe ou à l'absence de contrôle de gestion, mais plutôt pour introduire des « outils de l'extérieur ».

Le second point commun de ces échanges porte sur le « mandat » lié à leur recrutement, comme le suggère la responsable du contrôle financier de la DAD :

Responsable du contrôle financier, DAD : Je suis arrivée il y a trois ans pour remettre en état un service qui n'était pas bien en termes de *management*. L'outil existait, la philosophie du contrôle de gestion existait, mais par contre, il manquait la sécurisation des personnes dans leur métier.

Q : Qu'est-ce que vous appelez « la sécurisation » ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Notamment les profils de postes, les responsabilités des uns et des autres, la différence de rôle entre un Contrôleur Financier de *Desk* et un Contrôleur de Gestion. (Entretien # 7, 5/3/15)

Le « mandat » de la responsable du contrôle financier de la DAD n'est pas de celui de déployer un nouvel outil de contrôle de gestion ou d'implanter une « philosophie du contrôle de gestion ». Sa « mission » est celle de formaliser les pratiques du contrôle de gestion à travers une meilleure définition des rôles, ce qu'elle désigne comme étant une « sécurisation des personnes ».

Pour le contrôleur financier de la Fédération, le contexte de son recrutement va au-delà de la seule création de la Fédération :

Q : Donc, votre recrutement, il est lié principalement à la création de la Fédération ?

Contrôleur Financier, Fédération : Pas seulement. Il y a deux choses. D'abord, il y a un phénomène à long terme dans les associations. Auparavant, on embauchait des militants, et puis on les faisait progresser petit à petit dans les différents postes. Maintenant, la politique RH, c'est : « On cherche d'abord de bons professionnels : s'ils sont militants et s'ils sont compatibles avec l'éthique [de l'association], avec la politique maison, avec la politique culturelle, c'est encore mieux. Mais ce sont d'abord de bons professionnels ». (Entretien # 1, 17/6/14).

¹⁸² Nous ajoutons que la consolidation comptable de la Fédération constitue une technique qui signale aussi bien son existence vis-à-vis des Associations Nationales que sa légitimité vis-à-vis des bailleurs internationaux : elle signale, comme c'est le cas dans le privé, que la Fédération se positionne comme une *holding*.

« L'auto-analyse » que notre interlocuteur fait de son recrutement suggère que les modalités de recrutement dans l'associatif ont radicalement changé : selon lui, c'est d'abord l'expertise technique ou managériale qui prime au cours du recrutement (« de bons professionnels »). Ensuite, la compatibilité avec « l'éthique de l'association » constitue une sorte de « *bonus* » mais cette dimension d'engagement militant très spécifique aux ONG humanitaires semble minorée et presque accessoire.

La perception de la similarité de ces deux « nouveaux humanitaires » est renforcée par leur sentiment d'appartenir à une « petite équipe » différente des « cadres historiques », ce que reflète l'échange ci-dessous :

Q : Le contrôleur financier de la Fédération, il vient également du privé ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Alors, oui, le contrôleur financier de la Fédération, lui, il est complètement issu du privé, issu de la banque. Au niveau des RH, on a recruté une nouvelle directrice des ressources humaines, qui, elle, est arrivée de chez [MajorAutomobiles#1]. Voilà, on est une petite équipe de trois à cinq cadres. On vient tous du privé, on est arrivés tous quasiment en même temps il y a 4 à 5 ans [...] pour apporter d'autres choses, apporter un regard différent. [Comme] chez Handicap, l'ancienneté [des équipes] est assez élevée, nous, on apporte des outils différents à des personnes qui n'arrivaient plus à travailler différemment, à des personnes qui n'arrivaient plus à voir différemment. Voilà notre objectif. (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Nous suggérons que cet extrait révèle une démarcation fondamentale entre deux groupes que nous qualifions de « nouveaux humanitaires » et d'« anciens humanitaires ».

Les objectifs des nouveaux humanitaires (« issus du privé ») sont décrits comme ceux de faire « travailler différemment » – c'est à dire implicitement plus efficacement – les anciens humanitaires grâce à « un regard différent ». Les anciens humanitaires sont décrits comme figés (« personnes qui [n'arrivent] plus à travailler différemment »), voire aveugles (« personnes qui [n'arrivent] plus à voir différemment ») : d'une manière métaphorique, les nouveaux humanitaires ont été recrutés pour fournir une nouvelle « vision du monde humanitaire » aux équipes d'Handicap.

Cette démarcation entre « nouveaux humanitaires » et « anciens humanitaires » apparaît d'autant plus clairement que cette « petite équipe » semble partager un certain nombre de points de communs décrits dans l'extrait ci-dessous :

Responsable du contrôle financier, DAD : Moi aussi, j'ai été au niveau d'une *holding*, donc je connais très bien le boulot du contrôleur financier de la Fédération. Je sais très bien ce que c'est que de récupérer l'information, la compiler pour pouvoir [...] faire le pilotage du résultat de Handicap. J'ai été aussi dans une filiale où je rendais des comptes à la *holding* : mes collègues des deux autres directions [Direction des Mines et de l'Urgence] qui sont des Handicap depuis toujours, qui n'ont connu que des ONG, et qui n'ont pas vécu ce que j'ai vécu chez [MajorBTP#1], ils ne comprennent pas. Le contrôleur financier de la Fédération et moi, tous les deux, on se comprend, et du coup j'essaie de créer la fluidité entre nous. (Entretien # 6, 18/12/14)

Le sentiment d'appartenance à une même équipe repose sur le partage d'habitudes, de réflexes, de comportements et de pratiques issues du privé : cet ensemble de pratiques repose

aussi sur une appréciation similaire de ce qui est important ou pas pour rendre des comptes. Ayant déjà occupé un poste similaire à celui du contrôleur financier de la Fédération, la responsable du contrôle financier de la DAD suggère qu'elle « comprend » ce dont a besoin son collègue – contrairement à deux collègues « qui n'ont connu que des ONG » – et qu'elle sait quoi mettre en place pour « créer de la fluidité » avec le contrôleur financier.

Enfin, le recrutement d'un nouveau directeur général en Juillet 2014, et qui coïncide avec le retrait du fondateur historique de l'ONG, est décrit dans l'organisation comme un marqueur important du changement de l'identité organisationnelle de l'ONG :

Responsable du contrôle financier, DAD : On est dans une grosse période de changements actuellement : on change de *building*, on change de directeur général...L'ancien directeur général, c'était le fondateur [...] et il était là depuis plus de 30 ans, donc depuis la création. Il quitte le bateau...Le nouveau directeur général, il a fait toute sa carrière dans le privé : c'est un [Grande École de Commerce#1], il a eu plusieurs postes chez [MajorBTP#1]¹⁸³, il a fait du *consulting* chez [CabinetStratégie#1]. C'est un monsieur qui doit avoir 40 ou 45 ans. Depuis trois ou quatre ans, il a fait du bénévolat dans plusieurs associations et il a choisi de donner un nouveau tournant à sa carrière et de rentrer dans le milieu associatif. (Entretien # 6, 18/12/14)

La trajectoire du nouveau directeur général présente de nombreux points communs avec celles de la « petite communauté » de nouveaux cadres recrutés depuis quatre ans : grande école de commerce, puis plusieurs postes à responsabilités dans un grand groupe de BTP avant de rejoindre un cabinet international de conseil en stratégie. Son profil pourrait être décrit comme l'opposé de celui du fondateur, « pur associatif », médecin créateur de Handicap, c'est en tout cas ce que suggère implicitement le constat ci-dessous, fait par un « ancien humanitaire » :

Directeur Redevabilité : Le fondateur historique a commencé à organiser sa transition depuis quatre ans. Il a fait en sorte que son successeur n'ait pas à traiter des problèmes « métier » mais des problèmes de *management* général, donc c'est la raison pour laquelle ils [les membres du Conseil d'Administration] ont recruté un *manager*. (Entretien #15, 6/3/15)

Ces quelques lignes sont extraites d'échanges informels lors d'un déjeuner avec le Directeur Redevabilité : ce dernier évoque le processus de recrutement du nouveau directeur général comme le résultat d'une période de transition. Le fondateur de l'ONG aurait pris soin de résoudre des « problèmes métiers » – c'est à dire directement liés à des spécificités médicales, techniques ou humanitaires – pour que son successeur ne se concentre que sur des « problèmes de *management* général » comme, par exemple, la mise en œuvre de la Fédération internationale. Le *verbatim* ci-dessus oppose les savoir-faire des deux dirigeants : d'un côté, les expertises « métier » du fondateur, de l'autre, les compétences de « *management* général » de son successeur.

¹⁸³ Comme la responsable du contrôle financier de la DAD, le nouveau directeur général a également occupé des postes à responsabilités chez [MajorBTP#1] mais ils ne se connaissaient ni l'un ni l'autre.

Lors de la présentation de notre programme de recherche pour accéder au terrain, le nouveau directeur général détaille d'ailleurs ses priorités de la manière suivante :

Directeur Général, Fédération: Nous sommes en train de changer pas mal de choses : nous avons un plan stratégique en route, nous avons le contrôle de gestion qui est en train d'être modifié, nous avons une Direction de l'Action au Développement qui manque de personnes donc il faut éviter de mettre du malaise. [...] On va vous accorder du temps : les équipes vont peut-être passer 4h par entretien avec vous, donc le minimum c'est de faire comprendre que Handicap n'ouvre pas ses portes dès qu'un chercheur arrive pour poser des questions. (Réunion de présentation du programme de recherche à l'équipe de Handicap, 20/01/15)

Ce *verbatim* rend explicite certaines priorités de « management général » du nouveau dirigeant: définir un plan stratégique, « modifier » le contrôle de gestion, éviter d'accroître le malaise dans l'équipe de la DAD (dont l'équipe du contrôle de gestion doit être renouvelée pour moitié). L'objectif du « cadrage » des modalités de notre intervention chez Handicap semble être de montrer que le nouveau dirigeant a pris en charge l'agenda organisationnel de l'ONG. Accessoirement, le discours du directeur général traduit un besoin d'efficacité (comme « être transparent », « éviter de mettre du malaise ») et d'efficience (par exemple : le temps « accordé » par les équipes ne doit pas être perdu).

En synthèse, ces quelques recrutements ne constituent pas à eux seuls la preuve d'une nouvelle « génération » de cadres chez Handicap. Par exemple, au-delà de leur propre recrutement, les recrutements que réalisent ces cadres *seniors* pour renouveler leurs équipes participent à la diffusion de l'importance de la gestion chez Handicap.

Au-delà de l'importation d'un vocabulaire du secteur privé, la perception que communiquent ces « nouveaux humanitaires » est finalement celle d'une appartenance à une petite communauté partageant la même « épistémè du privé »: cette *épistémè* est celle de l'expertise, de l'efficacité, de la responsabilisation individuelle et du respect des délais.

Dans la section suivante, nous montrons comment ces nouveaux cadres mettent « en action » leurs discours de changements.

5.4.2 L'importation de pratiques gestionnaires du secteur lucratif

Dans cette section, nous illustrons à travers trois exemples comment le discours gestionnaire comme « *changer beaucoup de choses* » (directeur général, Handicap), « *apporter un regard différent* » (responsable du contrôle financier, DAD), « *[centraliser] beaucoup de choses sur le reporting, sur les façons de travailler, sur les politiques RH* » (contrôleur financier fédéral) est mis en oeuvre par les « nouveaux humanitaires ».

Le premier exemple porte sur la nécessité pour l'ONG de trouver des financements plus « rentables ». La contrepartie de la « rente » des financements des bailleurs internationaux se caractérise par son coût pour Handicap : les exigences des bailleurs concernant les audits de leurs contrats (nombre d'audits, périmètre à couvrir, charge de travail interne) entraînent des coûts supplémentaires pour l'ONG, partiellement couverts par les frais administratifs acceptés par ces mêmes bailleurs. La solution est donc de trouver des financeurs moins exigeants, ou prêts à financer plus de frais administratifs, comme l'analyse le responsable de la stratégie des financements institutionnels :

Responsable Stratégie des Financements Institutionnels : Notre capacité de négociation, on l'augmente dès lors que les termes de référence ne sont pas très clairs ou que le bailleur n'a pas ce l'habitude de travailler avec des ONG sur ce style de fonctionnement. C'est pourquoi on veut se développer sur des bailleurs *corporate*, par exemple comme les grandes entreprises. (Entretien # 11, 20/3/15)

L'extrait ci-dessus illustre que l'alternative pour Handicap passe également par sélectionner des financeurs qui ne disposent pas de cadre aussi strict et complet que celui des bailleurs, comme par exemple des entreprises avec lesquelles les « termes de référence ne sont pas très clairs » : implicitement, notre interlocuteur sous-entend que Handicap a la capacité de négocier des frais administratifs suffisants pour couvrir les frais liés aux audits, voire potentiellement de surévaluer ces frais pour compenser ceux d'autres contrats.

Avec ces nouveaux financeurs, Handicap retrouve une certaine « capacité de négociation », comme le confirme la responsable du contrôle financier :

Responsable contrôle financier, DAD : Il y a des bailleurs, comme Groupedeluxe#1 par exemple, qui ont financé un projet. Et ils n'ont pas de *guideline* à eux. On leur a proposé un projet et comme ils n'avaient pas de trame, donc on leur a proposé la nôtre [...] et on a demandé 10% pour couvrir nos frais de structure. (Entretien #7, 5/3/15)

Certains nouveaux clients *corporate* n'ont pas toujours l'habitude de financer des projets humanitaires : Handicap est donc plus libre de proposer ses propres termes de références et *guidelines* (conditions d'auditabilité notamment) et pouvoir ainsi financer une partie de ses coûts de structure.

Cependant, cet accès à de nouveaux financements nécessite également une nouvelle « force de vente » habituée à ces clients *corporate*, comme l'explique le contrôleur financier de la Fédération :

Contrôleur financier, Fédération : Chez Handicap, on fait beaucoup de *marketing* direct, du *marketing* de masse, et là, on s'est dit : « *Il faut qu'on aille attaquer le marché des fondations, des grands donateurs* ». J'ai dit qu'il fallait travailler comme dans la banque : c'est la même chose [...] Il y a le marché du *corporate*, les Grands Comptes quoi, le marché des petites entreprises commerciales et la clientèle privée [...] Donc, au niveau de la Fédération, on a décidé de recruter

des Responsables Grands Donateurs. Mais pour moi, c'est l'équivalent de mes anciens Chargés de Grands Comptes en secteur bancaire. (Entretien #1, 17/6/14)

Pour le contrôleur financier, « attaquer le marché des [...] grands donateurs » ne peut se faire qu'en recrutant des « responsables Grands Donateurs » qu'il compare à des « chargés de Grands Comptes » du secteur bancaire dans laquelle il a réalisé sa carrière avant de venir chez Handicap. Si les techniques de « *marketing* de masse » existent depuis longtemps dans le champ humanitaire, cette segmentation des outils marketing, *via* le recrutement d'une force de vente dédiée est typiquement associée aux organisations du secteur privé, dont la banque.

La seconde illustration de l'adoption de pratiques de gestion du privé est fournie par la responsable du contrôle financier. Au cours d'un entretien, nous lui demandons ce qui l'a le plus étonnée en intégrant Handicap après son expérience du secteur privé. Elle nous explique que c'est « *la notion du temps* » et explicite sa réponse ci-dessous :

Responsable du Contrôle Financier, DAD: A l'avant-veille de la date de ma première clôture annuelle, on [son équipe] m'a dit : « *Ben de toute façon on aura une semaine de plus* ». Donc moi j'ai dit : « *Ben non, si on vous donne une date, c'est qu'il n'y a pas une semaine, sinon on vous aurait déjà donné une semaine, donc il faut respecter les délais* ». La réponse que j'ai eue c'était : « *Ah bon ! Mais parce que, chaque fois, de toute façon, on nous donnait plus : si on avait besoin de 10 jours, et qu'on demandait 12 jours de plus, on avait 12 jours de plus* ». Et moi j'ai dit : « *Mais la vie, elle ne marche pas comme ça. Si vous avez une fête à préparer, et si vous n'êtes pas prêts, vous n'allez pas dire : et bien je vais la reporter d'une semaine. C'est pareil pour la clôture.* » [...] Depuis trois ans, les auditeurs disent que la qualité et la disponibilité des comptes sont bien meilleures qu'avant : ils disent que c'est comme dans le privé. (Entretien #6, 18/12/14)

Compte-tenu des exigences légales de publication de leurs comptes, les groupes privés cotés ont mis en place depuis plusieurs années des routines pour clôturer leurs comptes très rapidement. Dans ces organisations – dont notre interlocutrice provient – le nombre de jours pour produire les comptes est un marqueur important de la performance d'une équipe de contrôle financier. Lors de sa première clôture des comptes de la DAD, la responsable du contrôle financier, habituée à la pression des clôtures comptables, s'étonne que le « respect des délais » ne soit pas perçu par son équipe comme une règle incontournable. L'échange ci-dessus illustre la différence d'appréciation sur ce qui est important entre les « anciens humanitaires » et leur « nouvelle » responsable. En soulignant la satisfaction des auditeurs sur la mise à disposition rapide des comptes et leur qualité depuis son arrivée, la responsable du contrôle financier signale aux auditeurs qu'elle partage un même *habitus* professionnel (« c'est comme dans le privé »). C'est donc déjà le signe d'une très forte internalisation de la logique gestionnaire prônée et attendue par les auditeurs.

Le troisième exemple concerne la réflexion sur le déploiement d'un projet de feuilles de temps sur le siège de Lyon.

Aujourd'hui, comme nous l'avons montré, une partie des frais du siège lyonnais sont imputés *via* des clefs analytiques sur les missions sociales. Cette pratique comptable est réalisée à la fois pour refléter l'activité opérationnelle « réelle » de Handicap, tout en permettant l'affichage de « jolis ratios ». Cette pratique – courante dans le milieu humanitaire comme nous l'avons montrée dans le Chapitre 4, Section 4.2.3 – est néanmoins à géométrie variable en fonction de la nature de l'activité et de l'organisation de l'ONG.

Afin d'en mesurer la permanence, ces règles de réaffectation font l'objet d'un audit par les Commissaires Aux Comptes, comme il est précisé dans une note de bas de page du Rapport Annuel 2015 de Handicap :

N.B. : Les comptes des missions sociales sont exprimés en coûts complets, c'est-à-dire après répartition des frais de fonctionnement (dont coûts fixes de structure) sur les programmes, établis analytiquement selon une règle de calcul validée par le commissaire aux comptes de Handicap International. (p.32)

Ces clés de répartition solutionnent en partie le problème d'affichage d'un « joli » CER : une partie des frais de fonctionnement sont « remontés » au niveau des missions sociales, ce qui diminue les frais de structure.

Par contre, les bailleurs, dans l'optique de « retrouver leurs petits » – c'est à dire de financer exactement leur quote-part à l'euro près – refusent le système de la répartition des frais de fonctionnement : c'est ce que nous explique l'adjoint à la responsable du contrôle financier :

Adjoint, responsable du contrôle financier, DAD : Si on veut se faire financer [par les bailleurs] les frais du siège que l'on remonte dans les missions sociales [...] il faudra leur justifier. Et donc il va falloir faire des *time-sheets* [feuilles de temps] : parce que, si tu commences à imputer une partie de mes coûts ou une partie des coûts d'un spécialiste du SIDA, et bien, pourquoi tu imputes un mois, plutôt que deux mois ou quatre mois ? Donc, l'idée, c'est qu'on l'on passe tous en *time-sheets* [au siège de Lyon]. (Entretien #9, 5/3/15)

Les clés analytiques de réaffectation ne sont pas acceptées par les bailleurs : lorsque les auditeurs contrôlent les dépenses liées aux contrats de financement de leurs clients, ils ne regardent que les dépenses de missions sociales directes et ne sont pas mandatés pour auditer les frais administratifs. Si Handicap décidait de faire financer « deux mois ou quatre mois [...] d'un spécialiste du SIDA » sur le projet du bailleur (A), le contrôleur de gestion devrait fournir un document auditable – la feuille de temps – certifiant que le spécialiste du siège a bien passé deux mois de son temps à travailler sur le contrat du bailleur (A).

L'utilisation des feuilles de temps est une pratique courante au sein des cabinets d'audits ou des cabinets de conseil: ces feuilles de temps permettent de calculer des marges par client, par contrat ou par consultant. Pour Handicap, l'utilisation de feuilles de temps au

siège permettrait de rendre les personnels du siège imputables directement au bailleur : cette méthode solutionnerait à la fois le financement d'un volume plus important de frais de structure tout en conservant l'avantage de présenter des ratios performants dans le CER.

L'inconvénient des feuilles de temps concerne l'accroissement des contraintes d'auditabilité, comme le souligne la responsable du contrôle financier :

Responsable du contrôle financier, DAD : Le directeur général et la directrice des opérations sont favorables à ça [à la mise en place des feuilles de temps]. C'est à dire qu'ils disent qu'aujourd'hui, comme la collecte est difficile avec la crise, il faut tout se faire financer, et qu'il faut pouvoir affecter [imputer] des permanents du siège [aux bailleurs]. Moi je leur dis : « *Si on fait ça, il faut que les time-sheets soient cohérentes et on va être audités sur nos time-sheets. Est-ce qu'on prend le risque?* ». Bref, il faut qu'on regarde au niveau organisationnel ce que ça implique. (Entretien #7, 5/03/15)

Pour motiver la mise en place des feuilles de temps, le directeur général et la directrice des opérations mettent en avant deux arguments : d'abord, « la collecte est difficile avec la crise », donc, Handicap doit poursuivre la réorientation des financements vers les bailleurs. Ensuite, « il faut tout se faire financer », ce qui signifie que le bailleur – *via* ses auditeurs – doit pouvoir tracer que les coûts de structure affectés à ses financements le concernent bien. Pour la responsable du contrôle financier, l'équilibre reste encore à trouver « au niveau organisationnel » dans la mesure où cette mise en place signifie l'accroissement des contrôles des auditeurs, donc l'accroissement de la charge de travail pour répondre à ces nouveaux types d'audits. La réticence de notre interlocutrice s'explique par le fait que de nouveaux éléments doivent être rendus traçables, donc auditables.

Dans cette section, nous avons cherché à mettre en évidence que les cadres *seniors* recrutés du privé disposent de moyens pour mettre « en action » leur programme de changements : le recrutement d'une « force de vente » pour « cibler » des grand donateurs, une discipline budgétaire plus stricte sur les clôtures comptables, un projet de feuille de temps pour rendre « chargeables » une partie des frais de structure aux bailleurs sont autant de leviers de rationalisation que l'on trouve dans le privé et qui contribuent à accentuer l'idée de l'importance de la « chose financière » dans l'ONG.

Cette dernière section porte sur certains effets contrastés de l'importation de méthodes du privé chez Handicap.

5.4.3 Les contributions contrastées des nouveaux humanitaires

Nous illustrons ce contraste à travers deux exemples : dans notre premier exemple, la transformation des méthodes de travail importées du privé rend l'ONG plus transparente et donc plus facilement auditable. Par contre, à travers un second exemple, nous montrons que ces *managers* recrutés du privé sont mieux préparés pour « tenir les auditeurs à distance ».

En important de nouveaux processus de travail chez Handicap – comme la manière de clôturer des comptes « comme dans le privé » – la responsable du contrôle financier de la DAD modifie la logique « historique » de clôture des comptes.

Néanmoins, être de plus en plus en plus « professionnel » dans la gestion financière génère des effets inattendus, comme l'illustre le cas ci-dessous du « *Pool des Expatriés* » :

Responsable contrôle financier, DAD : Jusqu'à présent [en 2014], on mettait tous les coûts de nos expatriés dans un *pool* et on calculait un coût moyen de l'expatrié [...] ce coût moyen, il était composé des salaires et des frais de gardiennage des maisons, de coûts de voitures, de gaz etc.

Q : Donc, le coût d'un expatrié à Pays#32, il était identique à celui de Pays#45 ? Mais pourquoi faites-vous ça ?

Responsable contrôle financier, DAD : Pourquoi ? Parce qu'on ne veut pas se bagarrer avec un programme qui n'a pas de sous et qui a pourtant besoin d'un expert qui coûte cher. Donc ça aide à la mobilité, et comme ça on évite les problèmes de : « *Je n'ai pas les moyens, donc je ne prends pas, donc je ne fais pas* », c'est donc bien une volonté opérationnelle. (Entretien #8, Handicap, 19/3/15)

Chez Handicap, le coût d'un expatrié varie significativement d'un pays à l'autre. Pour éviter qu'un programme faiblement doté en budget, mais nécessitant une expertise pointue, renonce à cette expertise faute de ressources, Handicap gère ce qu'elle appelle un « *Pool des Expatriés* ». Ce *Pool* consiste à faire la somme des salaires de tous les expatriés, incluant leurs coûts annexes : afin de gommer les différences de coûts entre ces différents pays, la pratique du *Pool* consiste à calculer un coût moyen pondéré de chaque expatrié. Jusqu'en 2014, chaque projet supporte donc un coût d'expatrié égal au nombre de mois de « consommation » d'un expatrié valorisé à ce coût moyen pondéré.

Suite à l'amélioration des outils analytiques, la responsable du contrôle financier explique comment les auditeurs ont repositionné leurs travaux par rapport à cette connaissance plus fine des coûts de l'ONG :

Responsable, contrôle financier, DAD : Nous, on est de plus en plus professionnels. Et à partir du moment où ce que vous amenez est de plus en plus professionnel, les auditeurs approfondissent de plus en plus. Du coup, vous pouvez aller chercher d'autres choses. Maintenant, on arrive à affecter ces coûts annexes par pays et les sortir du *Pool*. Pour nous, c'est plus précis en interne au niveau de chaque projet. Mais bon, voilà, avant, les auditeurs, ils acceptaient le *Pool* et maintenant qu'ils savent qu'on peut être plus précis, ils se sont aussi mis en tête d'auditer nos coûts annexes. (Entretien #8, 19/3/15)

La responsable du contrôle financier nous explique que, grâce à une organisation plus rigoureuse des tâches comptables, elle dispose désormais d'une connaissance plus fine de l'intégralité des coûts annexes par pays : le pilotage interne est facilité pour l'ONG car il permet d'avoir une vision plus précise des différences de coûts annexes d'un pays à l'autre. Ces raffinements comptables permettent également aux auditeurs des bailleurs de se rapprocher du cœur des opérations de Handicap. L'exemple ci-dessus illustre que la plus grande transparence interne sur le pilotage interne de chaque projet renforce l'auditabilité des projets par les auditeurs : le bailleur peut désormais exiger de connaître le coût réel des expatriés des pays qu'il finance et être ainsi en mesure encore un peu plus de « retrouver ses petits ». Néanmoins, ces nouvelles demandes risquent encore d'alourdir la charge de travail des contrôleurs de Handicap ou d'exiger de nouveaux développements informatiques.

Simultanément, le recrutement de gestionnaires expérimentés venant du privé permet également de mieux « résister » aux demandes des auditeurs, comme le montre l'échange ci-dessous :

Q : Une des possibilités [pour mettre les auditeurs à distance] serait de dire que vous ne pouvez pas ou plus fournir l'information ? C'est possible ?

Responsable du contrôle financier, DAD : Du coup, tu sais bien comment on fait dans le privé !? [...] On leur dit : « *Mais là, nous n'avons pas à vous fournir cette information et répondre à cette question, c'est hors scope* ». De temps en temps, ils commencent à aller au-delà [de leur mandat] et on est toujours obligés de ramener les auditeurs vers les instructions strictes de leur mandat. On leur dit : « *Vous deviez regarder ça et pas ça. Le devis qu'on vous a signé, c'est telle chose, donc n'allez pas au-delà.* » (Entretien #7, 5/3/15)

Malgré son expérience récente chez Handicap – trois ans – la responsable du contrôle Financier capitalise sur son expérience de dix ans comme contrôleur financier chez MajorBTP#1. Elle « réoriente » les auditeurs si elle estime qu'ils posent des questions qu'elle estime « hors *scope* ». Néanmoins, cette tactique de résistance « frontale » aux demandes d'informations de plus en plus précises reste réservée à des cadres expérimentés comme la responsable du contrôle financier de la DAD : en effet, cette tactique ne peut être efficace que si les auditeurs considèrent le / la « résistant (e) » comme légitime par rapport à leurs propres critères, qui sont ceux du privé.

Synthèse de Section 5.4 – Valeurs et normes des nouveaux humanitaires

Dans cette section, nous avons cherché à montrer que de nouvelles normes et de nouvelles valeurs apparaissent chez Handicap.

Nous avons montré que les nouveaux gestionnaires recrutés dans des structures privées accroissent l'attention de leurs collègues sur l'importance de la gestion financière. Nous

avons illustré certains changements que ces « néo-managers humanitaires » apportent aux pratiques de gestion d'Handicap, comme celle, emblématique, d'une clôture des comptes réalisée « comme dans le privé ».

Une deuxième illustration de cette nouvelle orientation passe non seulement par l'apparition d'un nouveau vocabulaire importé du secteur privé, mais aussi de nouvelles pratiques de gestion (comme le recrutement d'une nouvelle force de vente pour aller démarcher des donateurs plus rentables car moins expérimentés dans la négociation des conditions de financement des frais administratifs). La troisième illustration porte sur le projet des feuilles de temps : l'argument de la direction générale sur la « crise de la collecte » permet de justifier la réflexion sur la mise en place des feuilles de temps au niveau du siège. Si ces feuilles de temps étaient opérationnelles, les coûts de structure pourraient être imputés sur des projets précis et plus facilement acceptés et financés par des bailleurs institutionnels. Le coût complet du projet s'imposerait alors comme une nouvelle norme de pilotage et remplacerait celle de la répartition des coûts de structure *via* des clefs analytiques qui ne sont acceptées pas les bailleurs.

Dans cette dernière section baptisée « Épilogue », nous exploitons des données complémentaires collectées lors d'un échange entre les équipes du contrôle de gestion de MSF et celles de Handicap. Nous montrons que, depuis notre départ, la rationalisation organisationnelle de l'ONG lyonnaise s'est poursuivie, contribuant à faire converger ses pratiques de gestion vers celles du privé.

5.5 ► Épilogue - La poursuite de la transformation de Handicap

Dans cette dernière partie, nous analysons comment la responsable du contrôle financier de la DAD d'Handicap décrit plusieurs changements intervenus depuis notre départ de l'ONG : nous montrons comment ces échanges confirment les résultats du cas Handicap.

Ces échanges illustrent d'abord la rationalisation croissante de l'organisation à l'initiative du nouveau directeur général : ces initiatives, relayées par les « néo-humanitaires » se caractérisent par la mutualisation des services comptables, la spécialisation de la fonction d'audit, ainsi que la poursuite du contrôle des coûts de structure. Nous suggérons que cette rationalisation entraîne une dépendance accrue de l'ONG vis-à-vis des bailleurs et amène à allouer des ressources sur des projets à faible risque pour l'ONG.

5.5.1 La poursuite de la transformation du siège d'Handicap

Entre 2014 et 2016, la croissance des financements d'Handicap se poursuit. Néanmoins, la responsable du contrôle financier nous décrit le contexte de cette croissance, qui doit se faire « à effectifs constants » :

Responsable contrôle financier, DAD : On est toujours en augmentation constante de volumes de financements. En 2016, on va finir à 68 millions d'euros de dépenses, et en 2017, avec les contrats qu'on a déjà signés, on sera à 76 millions. Comme la direction générale nous demande d'absorber cette croissance de quasiment dix millions à effectifs constants au siège, il a fallu qu'on imagine les moyens de rationaliser les équipes [...] (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Comme nous l'avons montré plus haut, une des priorités du nouveau directeur général est de réduire les coûts des équipes du siège, en absolu – c'est à dire « rationaliser les équipes » – mais aussi par rapport aux volumes croissants – c'est à dire « absorber la croissance [...] à effectifs constants » : ces deux objectifs correspondent à la volonté de baisser le point mort de l'organisation.

La poursuite des échanges permet de comprendre la manière dont cette « rationalisation » a été menée :

Q : Ah, d'accord. Et comment tu as fait pour absorber cette croissance ?

Responsable contrôle financier, DAD : Déjà, on a fusionné deux directions, ça nous a permis d'économiser un poste de direction, et puis je viens de prendre la responsabilité du contrôle financier des deux divisions. Mais le grand changement, c'est qu'on a décidé au printemps de mutualiser l'équipe des comptables des programmes [...] Donc on a pris la décision de sortir [les comptables] des *desks* et de créer un « pôle comptable »: on va embaucher un responsable comptable pour *manager* tous les comptables des programmes pour faire un suivi unique et homogène. (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Dans le secteur privé, la stratégie de générer des économies en évitant la redondance des postes sur les fonctions support est une pratique assez courante : c'est ce qui arrive à notre interlocutrice qui se retrouve finalement à « occuper » deux postes. Dans le même esprit, « sortir [les comptables] des *desks* et créer un râteau comptable spécifique » revient à mutualiser les équipes comptables autour de la création d'un « mini-Centre de Services Partagés comptable » au sein d'Handicap : l'idée est de normaliser le suivi comptable (« unique et homogène »), mais aussi probablement de réaliser à terme des économies de postes.

Au siège de Lyon, cette mutualisation des services comptables d'Handicap contribue à renforcer la stratification entre des fonctions support qu'on pourrait qualifier de « *front office* » (les contrôleurs financiers et les contrôleurs de gestion qui restent rattachés aux *desks*) et une fonction comptable de « *back office* », un peu plus détachée de la mission sociale.

Ce changement d'organisation n'est pas le seul, comme nous l'indique notre interlocutrice :

Responsable contrôle financier, DAD : On a aussi pris la décision de mutualiser tous les audits sur une seule personne [...] On a quelqu'un qui coordonne et qui filtre les demandes des auditeurs [le référent des audits institutionnels], mais c'était toujours le contrôleur de gestion qui restait en *front line* pour répondre aux questions des auditeurs. On sentait qu'il n'y avait pas d'efficacité, parce que lorsqu'on avait une question un peu technique [...] chacun cherchait ses arguments, chacun cherchait à faire ses propres réponses et on n'arrivait pas à capitaliser et on n'avait pas le temps de dire : « *Tiens, j'ai telle question sur tel bailleur. Si jamais tu as la même sur un autre bailleur, voilà ce que tu peux lui opposer.* » (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Chez Handicap, une partie de la gestion des audits bailleurs est centralisée sur le référent des audits institutionnels, dont nous avons qualifié la fonction de « boîte aux lettres intelligente » en Section 5.3.2. Comme l'explique ci-dessus la responsable du contrôle financier, le rôle de cette personne est de « filtrer les demandes des auditeurs » des bailleurs avant qu'elles n'arrivent aux contrôleurs de gestion, afin d'éviter tout risque de dépense inéligible.

La décision prise par Handicap est de créer un poste d'auditeur (interne) dont la fonction est de centraliser toutes les questions des auditeurs, mutualiser les réponses sur des questions techniques afin d'être plus « efficace ». La création de ce poste contribue à mettre une distance supplémentaire entre les auditeurs des bailleurs et le cœur de l'activité opérationnelle d'Handicap : les auditeurs ont désormais deux interlocuteurs à qui s'adresser avant d'accéder – potentiellement – au *desk*.

Comme nous l'explique notre interlocutrice, son choix a été de recruter à l'extérieur :

Responsable contrôle financier, DAD : J'ai embauché une jeune femme qui sortait d'école de commerce, avec un master en contrôle de gestion et qui a fait toute notre campagne d'audits de février jusqu'en juin [...] Cette personne était ravie de son poste. Elle a fait une vingtaine d'audits américains, et à la fin, elle disait : « *Ils commençaient à me poser des questions sur tel ou tel sujet, et bien j'ai pu réutiliser les réponses que j'avais déjà faites lors d'autres audits* ». Et le bilan de cette personne a été de dire : « *C'est efficace. Je me crée ma Foire Aux Questions, j'ai toute une feuille dans laquelle j'ai toutes les questions qu'ils peuvent poser par bailleur, je mets les réponses et puis il y a un automatisme qui se crée* ». Par contre, on sait que c'est un poste qui n'est pas très *sexy* et qui va tourner tous les 18 mois [...] Ce n'est pas très rigolo comme métier. (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

À travers ses compétences et son parcours (« école de commerce, avec un master en contrôle de gestion »), la nouvelle collaboratrice recrutée par Handicap pour répondre aux auditeurs des bailleurs présente un profil similaire à ceux de la petite communauté des « néo-humanitaires » *seniors* déjà recrutés. L'anecdote sur la satisfaction de la « Foire Aux Questions » suggère que l'activité de cette nouvelle recrue correspond à une activité d'interface, de traduction du langage – ou de découplage – des auditeurs des bailleurs vis-à-vis des équipes d'Handicap.

Le constat que le « [...] poste n'est pas très *sexy* et [qu'il] va tourner tous les 18 mois » peut signifier deux choses : d'abord, que la responsable du contrôle financier a conscience que ce poste n'est pas l'équivalent d'un « vrai » poste d'auditeur dans le secteur privé. Ensuite, dès lors que la base de données est créée et les activités codifiées, le poste consiste à maintenir et mettre à jour cette base : il peut donc être occupé par une personne dont l'expertise est relativement déconnectée du cœur de l'activité de l'ONG humanitaire.

Lors de cet échange sur les changements d'organisation chez Handicap, nous nous étonnons que ces réorganisations aboutissent à deux créations de postes au siège, d'abord, celui du nouveau responsable du « pôle comptable », ensuite, le poste d'auditrice, alors que la direction générale souhaite « absorber cette croissance [...] à effectifs constants au siège ».

La responsable du contrôle financier nous répond que d'autres postes ont été supprimés « grâce à » la mise en place d'un programme de *lean management*¹⁸⁴ au siège qu'elle illustre ci-dessous :

Responsable contrôle financier, DAD : Depuis un an, notre réflexion [...] consiste à faire face à cette croissance en restant à effectifs constants et en cherchant l'optimisation et l'efficacité [...] Et notre réflexion sur les comptables fait aussi partie de cette réflexion d'ensemble. On est accompagnés par un consultant sur le *lean management* et on est dans une réflexion sur : « *Quelle est notre valeur ajoutée dans chaque tâche ?* » (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Le recours à des consultants pour améliorer la performance des processus administratifs est une pratique courante dans le monde des entreprises, notamment pour baisser les coûts de structure et augmenter le résultat. En soi, l'utilisation par des grandes ONG humanitaires de cabinets de conseil ou d'experts n'est pas surprenante: MSF a eu recours au sociologue Michel Crozier¹⁸⁵ pour l'aider à réfléchir sur la mise en place des *desks*, au cabinet Mac Kinsey pour développer son programme de contrôle qualité dans « ses » hôpitaux¹⁸⁶ ou à un cabinet de conseil parisien dans le cadre de son plan de réorganisation. De son côté, CARE a eu recours dans les années 1990 à Michael Porter (Lindenberg, 2001) pour configurer son réseau international. Par contre, le recours à un consultant en *lean management* sur des équipes centrales dans une ONG en forte croissance semble moins courant, et reflète, une fois encore, le très fort accent mis sur le contrôle des coûts de siège chez Handicap.

¹⁸⁴ Le *lean management* est un système d'organisation complexe, dont l'objectif est d'améliorer au mieux la performance des processus en exploitant les méthodes, techniques et pratiques déjà à disposition. www.piloter.org/six-sigma/lean-management.htm - Consulté le 5/5/17.

¹⁸⁵ Rambaud et Dobry, (2015)

¹⁸⁶ Directeur Logistique ; Présentation OSCAR, Direction Logistique, 1^{er} Décembre 2015.

5.5.2 Les effets de la rationalisation : sélection des bailleurs et priorisation des projets

La rationalisation chez Handicap ne passe pas simplement par la diminution des coûts de structure, elle se concrétise également par la négociation de contrats de financements plus importants :

Q : Est-ce que vous vous dirigez vers des bailleurs en particulier ?

Responsable contrôle financier, DAD : Oui. Notre stratégie, c'est vraiment d'essayer de capter un peu plus les [financeurs] américains. Notre différence avec MSF, et c'est vraiment une contrainte, c'est qu'on [...] veut une association qui [grandisse] et l'évolution, chez nous, elle ne va pas se faire sur le captage du particulier, donc elle va se faire sur les financements institutionnels [...] On n'augmente pas le nombre de programmes, mais c'est chaque programme qui augmente en termes de volume financier. (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Comme nous l'avons montré, il existe une différence pour Handicap entre obtenir un contrat de financement européen ou un contrat américain. À montant égal de financements, le premier ne permet que de couvrir entre 7% et 10% des frais de structure de Handicap alors que le second permet d'en financer environ deux fois plus (environ 20%). Tout en limitant ses coûts de structure, la stratégie financière de Handicap consiste donc à négocier moins de contrats, mais avec des montants plus importants : cette stratégie permet de limiter le nombre d'audits, tout en améliorant la couverture des coûts fixes. Accessoirement, en augmentant la taille de chaque contrat, cette stratégie peut avoir également un second avantage, celui de faire croître les dépenses des missions sociales sans augmenter proportionnellement les besoins des fonctions support du siège : l'extension d'un projet de déminage peut par exemple n'exiger aucun nouveau coût de structure à Lyon, ce qui, une nouvelle fois, permet d'améliorer les « jolis » ratios du Compte de l'Emploi des Ressources.

Quant aux priorisations des ressources, l'analyse de notre interlocutrice (« On n'augmente pas le nombre de programmes, mais c'est chaque programme qui augmente en termes de volume financier ») aboutit à une stratégie opérationnelle dont l'objectif est de limiter l'ouverture de nouveaux projets – car ouvrir de nouveaux projets nécessiterait de nouvelles embauches et donc de nouveaux coûts de structure à financer – et n'augmenter que les projets déjà existants.

Sans aller jusqu'à qualifier cette stratégie « d'averse au risque », cette approche consiste à stabiliser le portefeuille des projets existants. A terme, favoriser la croissance des projets existants peut se matérialiser pour l'ONG par des problèmes organisationnels, comme la perte d'esprit d'innovation ou le développement d'un certain conservatisme dans l'approche opérationnelle.

Mécaniquement, un autre aspect de la concentration du portefeuille de contrats sur quelques bailleurs institutionnels génère une dépendance accrue de l'ONG vis-à-vis de ces bailleurs. Cette concentration des financements se traduit à son tour par une plus grande demande de visibilité de la part de ces derniers :

Responsable contrôle financier, HI : Par contre, la nouveauté, c'est qu'on a beaucoup plus de contrôles en amont de la part des bailleurs américains. Désormais, on a une obligation systématique de *screenings* pour anticiper les risques de fraude et de corruption.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Ca veut dire quoi : « *screenings* » ?

Responsable contrôle financier, HI : Eh bien, on a une personne qui rentre dans un logiciel le nom et la nationalité de la personne, que ce soit un membre du *staff* national, international et surtout les noms de nos partenaires, le logiciel mouline, et il te dit si cette personne a un casier judiciaire, ou si elle a fait telle chose, ou si elle est sur une liste noire, comme les compagnies aériennes où il y a des listes noires. Et parfois, les bailleurs ne veulent pas travailler avec certains partenaires.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Ah l'horreur !

Responsable contrôle financier, HI : Et c'est un gros travail, parce qu'il y a tout le personnel et tous les partenaires...Et une des raisons d'être de Handicap, c'est de former les partenaires pour prendre le relais [...] donc c'est délicat. (Échanges MSF/HI, 22/7/16)

Cet extrait ci-dessus montre que la marge de manœuvre opérationnelle d'Handicap risque de se réduire. Comme le poids des bailleurs américains augmente, le couplage avec ces derniers devient aussi bien opérationnel – le *screening* des partenaires par les bailleurs peut limiter le choix d'une partenaire pour Handicap – que financier, puisque la dépendance financière s'accroît.

Synthèse – Épilogue – La poursuite de la transformation de Handicap

Nous suggérons que la direction générale d'Handicap poursuit la rationalisation organisationnelle de l'ONG. La réorientation du contrôle financier et des opérations est marquée par une recherche d'efficience : l'objectif est donc de poursuivre l'affichage de « jolis ratios », notamment celui des frais de structure rapporté à celui des dépenses des missions sociales.

La responsable du contrôle financier décrit l'utilisation de plusieurs leviers classiques du secteur privé pour améliorer la performance des processus et réduire les coûts : la mutualisation des fonctions comptables – un pôle comptable unique destiné à servir les *desks* opérationnels – équivaut à la mise en place dans le privé d'un Centre de Services Partagés interne.

Enfin, la décision de faire « grossir » les projets déjà existants en négociant des contrats de financements plus importants (et plus rentables) pour Handicap contribue à faciliter la couverture des frais de structure mais en limitant la prise de risques et l'innovation de l'ONG. De plus, cette stratégie de financements accélère la concentration du portefeuille des bailleurs et expose l'ONG à de nouvelles contraintes opérationnelles plus élevées.

Synthèse de Chapitre 5 – Le cas Handicap International

Le cas Handicap International matérialise l'exemple d'une organisation qui fait face à un changement de régime de contrôle.

Nous avons d'abord montré comment le système d'*accountability* de l'ONG lyonnaise était modifié.

Les demandes de grands bailleurs internationaux, mais également les pressions à la conformité qui s'exercent à travers le Compte de l'Emploi des Ressources rigidifient la manière dont l'ONG lyonnaise justifie de ses actions et « rend des/ses comptes ».

D'un point de vue financier, les gestionnaires de l'ONG perçoivent les financements des bailleurs comme des « quasi-rentes » pluriannuelles qui sécurisent la trésorerie de l'ONG.

Néanmoins, la contrepartie de cette sécurité financière se caractérise par la modification du système d'*accountability* de Handicap qui se matérialise par de nombreuses demandes de changements (comme l'obligation de reproduire dans les systèmes d'information comptables les changements et paramétrages souhaités par les bailleurs), des formations sur la nature et la justification des dépenses inéligibles, ou la réorientation des achats de l'ONG vers des bailleurs sélectionnés. La conservation de ces financements passe donc par l'acceptation de contrôles à la fois *ex ante* (contrôles administratifs et procéduraux) et *ex post* (reportings financiers, audits). Nous qualifions d'« appairage » la relation d'*accountability* très rigide qui est formalisée entre l'ONG et ses bailleurs

Le modèle de performance de l'ONG est également modifié.

Compte-tenu de ses contraintes de financements, la couverture des « frais administratifs » de l'ONG devient une priorité pour l'organisation : soit l'ONG choisit des bailleurs qui acceptent de couvrir plus de frais (au risque d'une concentration du portefeuille de bailleurs et d'une dépendance accrue), soit l'ONG diminue le poids des frais de structure (au risque d'augmenter les dépenses inéligibles faute de contrôles suffisants), soit Handicap augmente la taille de chaque contrat pour mieux amortir ces « frais administratifs » (au risque de limiter sa capacité d'ouvrir de nouveaux projets et de remplir sa mission).

L'attention de l'organisation est focalisée sur la maîtrise de ses coûts, le financement de ses frais administratifs et l'affichage de « jolis ratios » sur le CER en essayant de faire « glisser » des frais de structure vers les missions sociales. Globalement, l'attention de l'ONG

est tournée vers un « comment ? » instrumental plutôt que sur le « pourquoi ? » de la raison d'être de l'ONG.

Les systèmes comptables reflètent une conception de la responsabilité budgétaire qui est axée sur le contrôle des dépenses : l'expertise demandée aux financiers des terrains comme aux contrôleurs de gestion centraux est de maîtriser le « puzzle des financements » pour s'assurer que chaque bailleur ne va être imputé que des dépenses qui le concernent, et d'éviter le risque d'inéligibilité des dépenses.

Le changement de valeurs normatives et culturelles est manifesté et porté par le recrutement de nouveaux ou « *néo-managers* humanitaires », recrutés pour « voir » et « faire différemment » dans l'ONG. Ces *néo-managers*, recrutés dans des structures privées pour répondre aux exigences des grands bailleurs importent un nouveau vocabulaire, et communiquent dans leurs discours comme dans leurs pratiques sur l'importance de la gestion financière, mais également leurs convictions que Handicap peut et doit « travailler comme dans le privé ».

L'importation de nouveaux savoirs gestionnaires, comme ceux qu'introduit le contrôleur financier fédéral (gestion des taux de change, techniques de contractualisation entre entités d'un même « groupe ») provient notamment de la centralisation des ressources financières et opérationnelles au niveau de la Fédération.

Chapitre 6 Le cas Médecins Sans Frontières

Q : Quitter MSF pour rejoindre une autre ONG, c'est compliqué ?

Contrôleuse de gestion, Desk J: Je pense même que c'est impossible. *(Elle souffle)*. Moi, j'ai des copines médecins qui me racontent que dans leur ONG, on leur dit : *(voix confidentielle)* « Non. Non. Tu ne testes pas les gens pour le VIH, parce que de toute façon, on n'a pas de médicaments pour tester ». Quand tu bosses chez MSF, tu claques des doigts et tu as un container qui arrive avec tout ce qu'il faut pour construire une magnifique salle d'opérations au milieu de la brousse avec des standards incroyables. Je pense que c'est pareil pour nous les financiers... Aujourd'hui, retourner dans n'importe quelle autre ONG pour aller quémander trois sous à BailleursUE#1 pour faire des trucs dont la pertinence peut être quand même questionnée, c'est un vrai problème. (Contrôleuse de gestion, Desk J, 13/11/2015)

Ce chapitre a pour objectif de présenter notre cas et les résultats obtenus suite à l'analyse de nos données chez MSF¹⁸⁷.

Nous avons articulé la restitution du cas MSF autour de deux parties. La première décrit le régime de contrôle tel qu'il est avant le lancement d'un plan de réorganisation (**Section 6.1**). Dans la seconde partie (**Section 6.2**), à la suite de l'officialisation de ce plan – baptisé OSCAR – nous décrivons plusieurs changements qui impactent le régime de contrôle de MSF.

En **Section 6.1**, nous présentons le régime de contrôle actuel du « sans-frontiériste ». Après avoir décrit les étapes importantes de sa création et son organisation actuelle, nous abordons respectivement son système d'*accountability* en qualifiant MSF de « riche ONG activiste ». Nous étudions ensuite son modèle de performance à travers la restitution des Mises A Plat, l'étude de la matrice budgétaire et la description des Commissions Budgétaires de MSF. Enfin, nous détaillons les normes et les valeurs de MSF telles que nous les avons analysées au cours de notre immersion ethnographique.

La **Section 6.2** détaille le plan de réorganisation lancé fin 2015 chez MSF. Ce plan doit permettre à l'ONG d'ouvrir de nouveaux projets pour redynamiser les activités opérationnelles. Nous montrons que ce plan contribue à accroître les marges de manœuvre des

¹⁸⁷ Dans l'ensemble de la thèse, l'Association MSF-France, fondée en 1971 est identifiée sous les termes de « l'Association MSF-France » ou « Association MSF-F ». De son côté, le *Centre Opérationnel de Paris* (COP) intègre l'association originelle (la section française), à laquelle se rajoutent plusieurs associations partenaires situées à l'étranger, ainsi que d'autres entités spécialisées comme MSF-Logistique et qualifiées de « satellites » dans le vocabulaire MSF. Dans notre recherche, le libellé « MSF » correspond au *Centre Opérationnel de Paris* (COP).

chefs de mission et contribue à faire émerger un « néo-entrepreneur humanitaire » (**Section 6.3**). La **Section 6.4** clôture le cas en montrant comment de nouvelles formes de contrôles rationnelles et normatives apparaissent pour accompagner ce « néo-entrepreneur » de manière disciplinée.

6.1 ► MSF : avant le changement

La **Section 6.1.1** présente MSF – les grandes étapes de sa création, ses activités, son *ethos* médico-opérationnel et son organisation – et esquisse son identité organisationnelle : celle d'une ONG humanitaire activiste.

La **Section 6.1.2** étudie les financements de l'ONG médicale et son système d'*accountability*. L'abondance des ressources financières de MSF est parfois autant décrite par ses dirigeants comme un risque qu'une opportunité. Depuis quelques années, MSF n'a pas toujours eu la capacité de dépenser les dons qu'elle a collectés et ce phénomène se caractérise par ce que nous qualifions de « malaise d'une riche ONG activiste ».

Nous détaillons en **Section 6.1.3** le modèle de performance de MSF : nous détaillons les objectifs et le contenu des Mises À Plat (MAP) qui permettent d'orienter la stratégie des différents pays d'intervention de MSF. Nous montrons le rôle et l'appropriation de la matrice budgétaire qui fait le lien entre les MAP et les Commissions Budgétaires, dont nous décrivons les différents rôles. La **Section 6.1.4** montre que la finance centrale souhaiterait réorienter les systèmes de contrôles formels pour améliorer la cohérence entre des indicateurs de volumes et des dépenses. En **Section 6.1.5**, nous montrons l'importance des normes et des valeurs chez MSF.

6.1.1 Présentation de MSF

Dans cette section, nous présentons les activités de MSF et l'*ethos* médico-opérationnel que revendiquent les Médecins Sans Frontières (**6.1.1.1**) avant de présenter les « épisodes » marquants de la constitution du Mouvement International (**6.1.1.2**). En (**6.1.1.3**), nous présentons l'organisation opérationnelle et financière de l'ONG, avant de présenter en (**6.1.1.4**) trois caractéristiques associées à son identité organisationnelle.

6.1.1.1 Portefeuille d'activités et *ethos* humanitaire : de l'urgentisme au « mode projet »

Une des activités historiques – et qui a construit une partie de la réputation de MSF – est une activité d'urgentiste. Médecins Sans Frontières intervient à la suite de catastrophes naturelles (tsunamis, tremblements de terre), mais aussi pour lutter contre des endémies sévères (comme le paludisme, la tuberculose, les virus HIV ou Ebola), des crises de malnutrition ou des endémies encore existantes – comme la rougeole – dans certains pays non-occidentaux. Cependant, au fur et à mesure des années, le portefeuille d'activités de MSF a évolué vers des interventions de plus long terme, comme l'explique son directeur financier :

Directeur Financier, MSF : Au-delà de l'image d'Épinal de l'intervention d'urgence, l'énorme majorité des interventions de MSF [...] aujourd'hui [ce sont] des interventions en moyen-long terme, avec un mode opératoire « projet », qui est celui de l'hôpital. [...] On se retrouve aujourd'hui avec des projets qui sont complexes, à la fois médicalement, opérationnellement, et aussi [...] en termes de gestion [...] Après, je fais souvent ce résumé en disant : « *MSF a eu l'image d'une intervention en urgence. En revanche, dans la réalité, c'est plus l'AP-HP¹⁸⁸ dans des contextes bien « cognés »* ». (Directeur Financier MSF, Table Ronde ESCP, 15/6/15)

La description faite par le directeur financier du portefeuille de MSF est celle d'un « opérateur » médical, opérationnel et gestionnaire d'hôpitaux, comme l'est l'AP-HP. Par contre, l'expression « contextes bien cognés » suggère que la gestion de ces projets se fait dans des pays dans lesquels les contextes politique et/ou sanitaire sont souvent déstabilisés et les systèmes de soins très déstructurés. En 2015, MSF intervient dans 34 pays, autour de 88 projets : 35 de ces projets sont des interventions identifiées par MSF comme des « urgences » ; les autres 53 interventions sont des projets de moyen ou long terme¹⁸⁹ qualifiés de « réguliers » dans la nomenclature de MSF. Les Médecins Sans Frontières revendiquent un *ethos* humanitaire spécifique décliné dans la Charte des Médecins Sans Frontières.

Les extraits ci-dessous, issus de cette Charte, permettent d'appréhender plusieurs dimensions de l'*ethos* humanitaire revendiqué par l'ONG :

Médecins Sans Frontières est une association privée à vocation internationale. L'association rassemble majoritairement des médecins et des membres des corps de santé et est ouverte aux autres professions utiles à sa mission [...]

Œuvrant dans la plus stricte neutralité et en toute impartialité, les Médecins Sans Frontières revendiquent, au nom de l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire, la liberté pleine et entière de l'exercice de leur fonction.

¹⁸⁸ Il s'agit de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP). L'AP-HP est l'établissement public de santé qui exerce le rôle de centre hospitalier régional pour Paris et l'Ile-de-France.

¹⁸⁹ Sur ces 34 pays, MSF est présent dans 9 d'entre eux depuis plus de 30 ans, dans 14 d'entre eux depuis plus de 20 ans, dans 7 d'entre eux depuis plus de 10 ans et dans 4 d'entre eux seulement depuis moins de 10 ans. Autre signe du rééquilibrage d'activités, sur les 180M€ de dépenses opérationnelles de 2015, les dépenses des Urgences représentent 44M€ (24% des dépenses opérationnelles totales) et les Projets réguliers représentent 136M€ (76%).

Ils s'engagent à [...] maintenir une totale indépendance à l'égard de tout pouvoir, ainsi que de toute force politique, économique ou religieuse.

Ces extraits nous renseignent sur plusieurs éléments clefs. Organisation humanitaire à vocation essentiellement médicale, les activités de MSF-F nécessitent des expertises qui vont au-delà des techniques médicales, comme la logistique ou la recherche épidémiologique. Les Médecins Sans Frontières, au nom de « l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire » revendiquent une liberté d'action dans l'exécution de leurs missions ainsi qu'une « totale indépendance à l'égard de tout pouvoir ». L'ONG s'appuie sur un ensemble de principes fondés sur sa liberté d'action et de parole, ainsi que sur son indépendance par rapport aux pouvoirs politiques des pays dans lesquels elle intervient.

Nous présentons dans la section suivante les principaux « épisodes » de la création et du développement de MSF-France.

6.1.1.2 Création et développement de Médecins Sans Frontières

Dans cette section nous montrons comment l'organisation s'est structurée et développée depuis 1970 jusqu'à la création du Mouvement International.

L'Association Médecins Sans Frontières naît de l'initiative d'un groupe de médecins et de journalistes français. Dans les années 1970, un groupe de médecins – dont fait notamment partie Bernard Kouchner – opère pour le compte de la Croix-Rouge française au Biafra (province nigériane en cours de sécession). Les modalités d'intervention du Comité International de la Croix Rouge (CICR) reposent sur l'obligation faite à ses personnels de rester neutres et silencieux ; en dépit de cette consigne, plusieurs médecins, convaincus d'assister à un génocide et sympathisants à la cause de l'ethnie Ibos (combattant les troupes gouvernementales) décident de dénoncer publiquement les moyens mis en œuvre par le gouvernement nigérian. Surnommés les « Biafrais », ce groupe de médecins crée en 1970 « l'ancêtre » de l'Association MSF : le Groupe d'Interventions Médicales et Chirurgicales d'Urgence (GIMCU). Le projet alternatif des Médecins Sans Frontières – dont l'association française est créée en 1971 – est celui d'intervenir dans le champ humanitaire en combinant indépendance opérationnelle et capacité de dénonciation. Néanmoins, faute de moyens financiers, et refusant dans un premier temps de faire appel à la générosité publique, l'Association MSF-France réalise ses premières interventions en tant qu'« [...] agence de placement fournissant un personnel, encore bien maigre, à la demande d'autres organisations » (Rambaud et Dobry, 2015 : 115). Les premières années de l'association sont marquées par un

double manque : d'abord, celui de ressources financières, ensuite de moyens opérationnels. Cette situation place la jeune association dans une dépendance à l'égard d'autres organisations plus anciennes – comme le CICR – et lui impose de recourir au « volontariat privé », financier comme opérationnel. La seconde étape du développement de l'organisation, que nous décrivons dans la section suivante, est marquée par une réorientation de la mission des Médecins Sans Frontières en France et à l'international.

En 1975, le CICR crée sa propre division médicale. L'association MSF-France peut alors intervenir sous son nom. Claude Malhuret – un médecin ayant démarré sa collaboration avec MSF dans les camps de réfugiés en Thaïlande – est élu à la présidence de l'association en 1978. Son projet est de alors transformer l'ONG en « l'équivalent médical des grandes ONG anglo-saxonnes » (Rambaud et Dobry, 2015 : 123). Au cours de l'assemblée générale de 1979, deux visions de *l'ethos* l'humanitaire s'opposent : la première est celle des « Biafrais », fondateurs historiques menés par Kouchner, et l'autre celle des « refondateurs » menés par Malhuret. Finalement, l'assemblée générale de 1979 se conclut par le départ de Kouchner et d'une grande partie des fondateurs de l'association historique. À partir de 1980, l'ONG bénéficie de financements institutionnels du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), mais la majeure partie de l'accroissement de ses ressources financières provient de l'introduction par Malhuret au début des années 1980 de techniques de *marketing* direct.

Malhuret (Président de l'Association entre 1978-1982) puis Charhon (Président de l'Association entre 1982-1986) développent les capacités logistiques de l'ONG afin de « [décharger] [les] médicaux de la gestion chronophage des à-côtés du soin [...] » (Rambaud et Dobry 2015 : 145). Le rôle de ces logisticiens, « figure inédite » (*Ib.*, : 145) dans le champ humanitaire est de « faire tout ce qui doit être fait pour que les docteurs puissent être des docteurs » (Bortolotti, 2004 : 199-200). Concrètement, le logisticien s'occupe des « opérations non-médicales », c'est à dire commander et dédouaner des voitures pour les terrains, prendre en charge l'acheminement des commandes médicales ou plus prosaïquement construire un système de latrines dans un camp de réfugiés. La jeune association s'inspire d'abord du CICR pour améliorer ses protocoles sanitaires, du HCR pour la mise en place et diffusion de guides sanitaires d'urgence et d'autres ONG anglo-saxonnes comme *Oxfam* pour créer des kits nutritionnels. Dans son Rapport Moral de 1981, le Président résume l'apport des opérations à l'efficacité des techniques médicales en estimant que :

Le slogan de notre aventure était : MSF va là où les autres ne vont pas ! J'y ajouterai, personnellement, MSF, c'est aussi ce que les autres ne font pas ! C'est-à-dire une technique médicale accomplie avec réalisme. (Rapport Moral, MSF, 1981, cité dans Rambaud et Dobry, 2015 : 147)

Cet extrait illustre le rôle des « opérations » chez MSF qui sont en charge d'apporter aux médecins un appui technique et logistique : la reconnaissance de l'importance des « opérations » se traduira en 1988 par la création d'une Direction des Opérations.

Si l'association MSF-France se « contente » dans un premier temps de s'inspirer des pratiques médicales ou logistiques d'autres acteurs humanitaires (Bradol et Vidal, 2009 : 33), la direction de l'ONG décide d'innover en 1986 en créant MSF-Logistique – une structure de 8.000 m² à côté de l'aéroport de Bordeaux Mérignac – afin de « fournir à prix coûtant à MSF des prestations qui devraient, de toute manière, être achetées à l'extérieur » (Comptes 1988, MSF, cité dans Rambaud et Dobry, 2015 : 192). MSF-Logistique¹⁹⁰ gère l'approvisionnement en médicaments, consommables, équipements et véhicules, et sert de centrale logistique pour toutes les nouvelles sections partenaires de l'ONG. Fréquemment, d'autres institutions comme l'Organisation Mondiale de la Santé ou comme Médecins du Monde font appel à ses services : les refacturations de MSF-Logistique à des entités externes contribuent à accroître les ressources financières de MSF.¹⁹¹

En 1987, MSF crée Épicentre, dont l'objectif est de devenir un centre d'avant-garde dans la recherche médicale et l'expertise épidémiologique. Épicentre est également créé pour permettre aux Médecins Sans Frontières de communiquer dans des revues médicales prestigieuses et « se défaire de l'image d'aimables zozos qui [leur] colle à la peau » (Rapport Moral 1988, cité dans Rambaud et Dobry, 2015 : 195). S'appuyant sur les nombreux terrains de l'organisation et le système d'information médical de l'ONG, Épicentre accède et collecte des volumes importants de données médicales : le centre de recherche peut alors procéder de manière systématique à « des études de résistance sur les traitements existants et des essais cliniques sur de nouveaux traitements alternatifs » (Rambaud et Dobry, 2015 : 187). Grâce à cette capacité de collecte et de traitement, les chercheurs d'Épicentre publient près de 250 articles dans la revue *The Lancet* (revue académique médicale internationale) entre 1989 et 2008.

En 1987, MSF poursuit sa structuration et achète un immeuble Rue Saint-Sabin dans lequel sont logés les effectifs du siège français. Ces effectifs connaissent une croissance soutenue entre 1988 et 2007 : 84 salariés en 1988, 138 en 1996 et 271 en 2007 (*Ib.*, : 189). Cette croissance des effectifs de siège entraîne la location d'un second immeuble Rue Crozatier en 2007. En 2015, les « deux » sièges de MSF comptent environ 300 salariés

¹⁹⁰ MSF-Logistique gère également une Cellule Avion pour acheminer médicaments et kits sur des terrains difficilement accessibles.

¹⁹¹ Entre 2005 et 2015, les refacturations d'Épicentre mais surtout de MSF-Logistique à d'autres institutions augmentent de 27M€ à 94M€.

(Rapport Annuel, MSF, 2015). Le siège « historique » de Saint-Sabin est occupé par les fonctions support directement en lien avec les pays dans lesquels MSF intervient, alors que Crozatier héberge en priorité les équipes administratives et de management général.

Dans la section suivante, nous montrons que la croissance de MSF ne se limite pas à la France : la création de sections partenaires étrangères permet de renforcer la « marque » MSF, d'augmenter ses ressources financières et d'intervenir sur de très nombreux terrains.

Dès 1981, MSF « essaime » à l'international en créant plusieurs *sections partenaires* et *bureaux délégués*¹⁹².

Le Tableau 14 ci-dessous détaille les principales dates clefs de cette internationalisation.

Tableau 14: Dates clefs de l'internationalisation de MSF (1971-2015)¹

1971	Création de l'Association Médecins Sans Frontières (MSF)
1981	Création des sections belges et suisses
1984	Création de la section hollandaise
1985	Création des sections espagnoles et luxembourgeoises
1986-1995	Création de 13 bureaux délégués: Australie, Autriche, Canada, Danemark, Allemagne, Grèce, Hong-Kong, Italie, Japon, Norvège, Suède, Etats-Unis et Grande-Bretagne
1991	Création de <i>MSF International</i> et du Bureau International
1997	Les 13 bureaux délégués deviennent des sections regroupées autour de cinq Centres Opérationnels (<i>OCP</i> : Paris; <i>OCBA</i> : Barcelone & Athènes; <i>OCB</i> : Bruxelles ; <i>OCA</i> : Amsterdam; <i>OCG</i> : Genève)
2011	Le siège de MSF International est domicilié à Genève
2015	<i>MSF International</i> est composé de 24 sections nationales, emploie près de 35.000 salariés, dispose d'un budget 2015 de 1.443 M€ et une trésorerie de près de 1.100 M€.

(1) Sources : Rapport Annuel 2015, MSF International

Comme nous l'explique le directeur financier de MSF, l'internationalisation de MSF se fait *via* « essaimage » :

Directeur financier, MSF : Toutes les autres associations de MSF dans le monde ont plutôt été créées avec une vocation [...] de communication, de collecte de fonds, de recrutement d'expatriés [...] Enfin, toutes sont parties de MSF en France [...] MSF Belgique, par exemple, a été créée parce qu'il y avait un expatrié belge qui était parti avec des Français et qui s'est dit : « *Tiens, si je faisais la même chose* » et c'est comme ça que ça a essaimé. (Directeur Financier, MSF, 26/5/14)

Cet extrait illustre d'abord à quel point la perception du rôle de l'association française dans la constitution de MSF International est importante. MSF est considérée comme la section « historique » à partir de laquelle les autres associations ont essaimé. Cet extrait illustre également le rôle initial confié aux « autres associations » à savoir une « vocation [...]

¹⁹² Les *sections partenaires* et *bureaux délégués* sont fondés par des anciens de MSF. Les *sections* ont la capacité d'intervenir à l'étranger alors que les *bureaux délégués* sont implantés pour recueillir des fonds, recruter des volontaires et renforcer la capacité de plaidoyer de MSF. Par contre, le *bureau délégué* n'a pas la capacité de mener des missions à l'étranger.

de communication, de collecte de fonds et de recrutements d'expatriés » afin de fournir à MSF la capacité d'intervenir.

Peu à peu, la croissance de MSF dans le monde amène des besoins de coordination, comme l'explique le directeur financier :

Directeur financier, MSF : A l'époque [au début des années 1990], MSF avait la particularité d'être, on va dire...quelque chose un peu à cheval entre une Fédération, un espèce d'énorme GIE, d'où le mot « Mouvement MSF » [...] Le rôle du Bureau International a été d'assurer une coordination entre toutes les associations MSF. (Directeur Financier, MSF, 26/5/14)

MSF International a été créé en vue d'assurer une meilleure « coordination » face à la multiplication des sections « filles » de MSF. Implicitement, le projet initial de MSF International (ou *Mouvement MSF*) n'est pas d'être une « méta-organisation » dirigeant les 24 sections nationales et les cinq centres opérationnels, mais un réseau coordonné de sections indépendantes. Cependant, en essayant d'aligner positions locales (notamment des différents centres opérationnels) et gouvernance globale, le rôle du Bureau International accroît parfois la complexité des prises de décisions, voire contribue à provoquer des tensions, comme le souligne ce commentaire de Rony Brauman¹⁹³ au journal *Le Monde* en Août 2016¹⁹⁴ lorsqu'il estime que : « le Bureau International fait pression pour adopter le vocabulaire des bonnes manières, de l'euphémisation et de l'indignation convenue ».

6.1.1.3 L'organisation opérationnelle et financière de MSF

Nous décrivons d'abord les différents niveaux organisationnels de MSF.

Ces « strates » sont celles qui existent entre ce que MSF appelle le « Terrain » et les sièges parisiens ; nous introduisons ensuite rapidement les missions du Service Gestion Terrain de MSF dans lequel nous avons été intégrés pour réaliser notre étude ethnographique.

La cellule opérationnelle de base de MSF est le « Projet » : il peut s'agir par exemple d'un hôpital, d'un camp de réfugiés ou d'une opération de vaccination de masse. Le projet est dirigé par un ou une « Chef de Projet » (CP), animant une équipe de trois fonctionnels : l'Administrateur du Projet – en charge des aspects financiers et RH – un logisticien et un médecin. Chaque chef de projet reporte à un « Chef de Mission » (CM) qui supervise dans un pays plusieurs chefs de projet (généralement de un à six). Le chef de mission est responsable

¹⁹³ Rony Brauman a été le premier président de MSF International et président de MSF France entre 1982 et 1994. Il joue encore un rôle important dans le Mouvement MSF comme Directeur de recherches à la Fondation Médecins sans frontières et membre du *Crash* (le Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires). Il est chroniqueur au magazine *Alternatives Internationales*.

¹⁹⁴ *Médecins sans frontières, trublion de l'humanitaire*. Par Jacques Follorou et Hélène Sallon. LE MONDE, 19.08.2016. Consulté le 20.08.2016.

de la Coordination, habituellement située dans la capitale du pays d'intervention. Le chef de mission travaille avec une équipe qui « reflète » la constitution de l'équipe du projet, à savoir un responsable financier et/ou des ressources humaines, un logisticien et un médecin. Dans le vocabulaire de MSF, le « Terrain » est constitué par les équipes présentes dans les pays d'intervention et englobent les équipes du projet et celle de la Coordination.

Les chefs de mission sont rattachés hiérarchiquement à un « Responsable de *desk* ». En 2015, MSF est composé de huit *desks* : cinq *desks* à Paris, un *desk* à New-York, à Tokyo, et à Dubaï. En 2015, l'équipe du *desk* « reflète » – à une exception près : la finance – les fonctions de l'équipe de la Coordination, à savoir un médecin, un logisticien et un responsable des ressources humaines. Chaque responsable de *desk* gère un portefeuille de plusieurs pays et reporte à la Direction des Opérations, elle-même rapportant à la Direction Générale.¹⁹⁵

Enfin, deux niveaux de fonctions support sont localisés à Paris. Les équipes du « premier siège » de Saint Sabin sont constituées des fonctions qui assurent le support direct des *desks* et des Coordinations. Il s'agit, par exemple, de la direction des opérations, de la direction logistique, de la direction des ressources humaines opérationnelles, du département médical, de la direction générale et de la présidence de MSF-France. Le directeur financier est physiquement à Saint-Sabin avec le contrôle de gestion opérationnel (appelé aussi « Gestion Terrain »). Le « second siège » – Crozatier – héberge des activités plus administratives comme le secrétariat général, la direction informatique, la comptabilité générale, la combinaison¹⁹⁶ des comptes ou les services de ressources humaines des équipes des sièges.

Au sein de la direction financière de MSF, le service Gestion Terrain comprend 17 personnes, dont neuf contrôleurs de gestion, cinq chargés de comptabilité terrain et trois « référents techniques » (formation, comptabilité, outils décisionnels). En Novembre 2015, ces 17 personnes reportent toutes directement au responsable du service Gestion Terrain, lui-même reportant au directeur financier de MSF. Le Service Gestion Terrain a comme responsabilités de mettre en place et maintenir les différents outils de gestion avec lesquels les chefs de projet, les chefs de missions et les responsables de *desks* suivent leurs dépenses par rapport aux budgets. Les autres fonctions du service Gestion Terrain sont de s'assurer de la remontée des budgets des Coordinations, d'en contrôler la cohérence avec la stratégie de MSF, d'analyser les écarts entre le budget et le consommé et de discuter avec les différents *desks* des plans d'action à engager, notamment des nouvelles ressources à y investir. La

¹⁹⁵ Les Annexes 14 et 15 présentent une vision graphique simplifiée de ces différents niveaux de l'organisation.

¹⁹⁶ La combinaison des comptes est l'équivalent de la consolidation des comptes pour une entreprise commerciale. Les comptes de l'entité « MSF » sont le résultat de la combinaison de plusieurs entités distinctes dont les principales sont l'Association MSF, MSF-Logistique et Épicentre.

Gestion Terrain est également responsable de la bonne tenue de la comptabilité des Coordinations et des projets et apporte des expertises spécifiques en outils de gestion, comptabilité/fiscalité ou formation aux différentes équipes.

La section suivante détaille trois dimensions très présentes dans les discours institutionnels de MSF, à savoir un positionnement critique et activiste, ainsi qu'une certaine forme de narcissisme très atténuée par une forte capacité d'autocritique.

6.1.1.4 MSF : une association critique et autocritique

Parmi les éléments que l'organisation affiche à l'extérieur, l'un des traits distinctifs est de revendiquer un discours critique sur la manière dont les interventions humanitaires peuvent être mises en danger ou politisées. Cette posture critique et activiste apparaît notamment dans le Rapport Moral du Président.

Par exemple, MSF a engagé depuis plusieurs années une « lutte » avec de grands laboratoires afin de faire baisser le prix de plusieurs vaccins, comme l'explique ci-dessous la Présidente de MSF :

L'Organisation Mondiale de la Santé a pris le chemin d'une dépendance accrue vis-à-vis des acteurs de santé privée, [comme] la Fondation Bill Gates, mais surtout de grandes firmes pharmaceutiques et cela est extrêmement inquiétant. [...] dans un contexte où les perspectives de développement de nouveaux produits sont très restreintes et les exigences des actionnaires [pour] leur retour sur investissement [est] en pleine croissance. (Présidente, Rapport Moral 2010 : 12)

Comme on peut le voir, MSF accuse directement les organisations internationales : la référence spécifique aux « exigences des actionnaires pour leur retour sur investissement » est liée à la réticence des grandes sociétés pharmaceutiques à investir dans de nouvelles molécules. La liberté de ton que s'autorise MSF est aussi bien liée à ses succès médico-opérationnels – qui font sa réputation – qu'à taille et aux résultats du Mouvement International.

Cette liberté de ton peut parfois dériver vers de l'autosatisfaction.

L'extrait ci-dessous illustre l'analyse faite par la Présidente de MSF suite au tremblement de terre d'Haïti en 2010 :

Mais nous avons beau regarder autour de nous, nous ne voyons pas grand monde, je veux dire pas beaucoup d'autres organisations, pour prendre le relais des opérations que nous menons dans cette situation d'urgence [...] Cette crise a mis en évidence l'incapacité d'autres acteurs à intervenir rapidement et efficacement, non seulement pour prendre en charge les hospitalisations, mais aussi pour mettre en œuvre des activités plus simples en périphérie [...] (Présidente, Rapport Moral 2011 : 9 et 11)

Dans cet extrait, la critique le dispute à l'autosatisfaction. Le contraste entre « nous » [MSF] et les « autres organisations » est très prononcé : il met en perspective la capacité

d'agir de MSF sur des urgences complexes contre « l'incapacité d'autres acteurs » de « mettre en œuvre des activités [périphériques] ».

Mais cette autosatisfaction ne concerne pas que les activités des terrains, comme l'illustre cette discussion avec le directeur financier au sujet d'un changement significatif de règle comptable :

Directeur financier, MSF : [en parlant du changement] MSF peut le faire parce qu'on a quand même une certaine taille critique qui nous permet derrière de pouvoir acheter des logiciels et faire du développement [...] Mais si MSF part sur [ce changement comptable], ça veut dire que d'autres ONG [...] vont aussi subir cette pression [des commissaires aux comptes] et vont devoir passer à la transformation aussi [...] Parce que c'est un petit milieu ce milieu-là, les commissaires aux comptes des uns sont les commissaires aux comptes des autres [...] ensuite [...] ça fait toujours bien sur la carte de visite d'un commissaire aux comptes de réussir une transformation comme ça sur une grosse ONG ! (Directeur Financier, MSF, 26/5/14)

Cet extrait illustre que MSF ne « donne pas le ton » qu'à un niveau médico-opérationnel. Premièrement, pour le directeur financier, si MSF entérine le changement comptable, l'ONG devient un exemple de *best practice* : les commissaires aux comptes peuvent utiliser ce changement comme levier sur d'autres ONG. Deuxièmement, comme le fait remarquer notre interlocuteur, réussir ce type de changement comptable ne profite pas qu'à MSF, mais également à la réputation du commissaire aux comptes.

Au-delà de ces deux exemples de « narcissisme organisationnel », MSF communique également sur certaines de ses erreurs et sait s'autocritiquer, même sur des points très délicats comme son expertise médicale.

Une des valeurs fondamentales de MSF repose sur un refus des tabous et un goût pour la controverse interne. Cette critique interne est également exposée dans le Rapport Moral comme le montre l'extrait ci-dessous, relatif à l'épidémie de choléra qui a frappé Haïti fin 2010 :

Très clairement [...] nous avons perdu l'habitude de travailler sur l'investigation épidémiologique. Nous devons maintenant revoir notre pratique en ce sens et c'est bien sûr une réflexion engagée avec Épicentre. (Présidente, Rapport Moral 2011 : 11)

Épicentre, le centre d'expertise épidémiologique de MSF, est considéré comme étant à la pointe de la recherche épidémiologique. Et pourtant, la présidente le critique pour n'avoir pas été en mesure d'anticiper cette épidémie. Cette critique est également valable pour le Terrain [c'est à dire les équipes présentes dans le pays] : comme Épicentre s'appuie sur les indicateurs médicaux fournis par le pays, la critique implicite porte sur le fait que ni la Coordination ni le *desk* n'ont pu fournir des informations pertinentes à Épicentre.

Un autre exemple intéressant concerne la décision de refuser des fonds de l'Union Européenne (UE) en 2016. Comme l'illustre l'extrait ci-dessous, cette décision a fait suite à un vif débat interne puisque même l'utilisation de la décision comme « coup » médiatique a été critiquée:

Comme le disait Rony [Brauman] il y a peu : « *On cause solennel, emphatique, insignifiant* » [...] La dernière lubie de certains de nos collègues consiste à envisager de renoncer aux financements ECHO¹⁹⁷ et de l'annoncer avec force. Il s'agit de dénoncer ainsi la participation d'ECHO à la politique européenne de renvoi des réfugiés en Turquie et l'instrumentalisation des ONG dans ce cadre. La réflexion sur nos financements institutionnels est importante mais elle ne doit pas s'inscrire dans une logique de « coup », dont la traduction est de nouveau de donner des leçons. (Président, Rapport Moral 2015 : 17)

Bien que les débats initiaux aient porté sur la question de refuser les fonds de l'UE, le président critique certains de ses collègues d'utiliser cette décision pour « donner des leçons » et faire un « coup ». Un tel « coup » ne devrait pas brouiller, à son avis, les débats sur la façon dont MSF doit « [réfléchir] sur [les] financements institutionnels ».

Ce dernier exemple – le refus des financements européens – illustre également la situation financière spécifique de MSF puisque l'ONG réfléchit sur le fait d'abandonner 7 M€ de fonds. Ceci s'explique par le fait que MSF est financée en priorité *via* des ressources privées, et principalement des dons individuels.

Nous approfondissons dans la section suivante les raisons qui font que nous qualifions MSF de « riche organisation activiste » et comment les spécificités du financement de MSF influencent les différents modes de contrôle qui y coexistent.

Synthèse de Section 6.1.1 – Présentation de MSF-France

Créée à l'origine au début des années 1970 pour incarner une « alternative humanitaire » aux interventions de la Croix-Rouge, le modèle initial « urgentiste » – fondé sur des interventions rapides et parfois polémiques de MSF – se modifie progressivement. Son portefeuille d'activités intègre désormais une majorité de projets de plus long-terme dont les modalités de pilotage et de contrôle sont différentes de celles du modèle initial.

Parallèlement au développement de ses activités opérationnelles, d'anciens membres de MSF « essaient » et créent de nombreuses sections « filles » à travers le monde, dont le principal objectif est de fournir des ressources financières au bénéfice de la section française d'origine de MSF.

¹⁹⁷ ECHO est l'un des plus gros bailleurs de fonds des ONG humanitaires. ECHO représente en moyenne 7 M€ de financements annuels pour MSF.

La croissance des opérations aboutit à la création en 1991 d'un Mouvement International dont la gouvernance sur les cinq grands centres opérationnels de MSF est décrite comme se renforçant vis-à-vis des centres opérationnels. L'émergence d'une gouvernance centralisée est d'autant plus génératrice de tensions que la section française de MSF revendique un système de croyances et de valeurs autour d'une posture activiste, critique mais autocritique, même si l'identité organisationnelle reflète parfois un certain narcissisme organisationnel.

Ces changements organisationnels (le changement de modèle), de gouvernance (la perception d'une perte d'autonomie vis-à-vis du Mouvement) et les valeurs revendiquées par MSF sont importantes pour comprendre le contexte socio-culturel de MSF comme toile de fond sur laquelle certaines formes de contrôle peuvent être reconfigurées, déployées ou rejetées.

6.1.2 Le système d'*accountability* de MSF : le malaise d'une « riche ONG activiste »

Nous montrons les différents leviers que l'ONG a utilisés pour acquérir son indépendance financière (6.1.2 .1), et paradoxalement, les ambiguïtés ou le malaise que cette croissance peut parfois provoquer en interne (6.1.2.2).

6.1.2.1 L'importance de la croissance des fonds non affectés

Sur les dix dernières années, MSF a connu une très forte croissance de ses ressources financières. Le Tableau 15 ci-dessous détaille l'origine des financements de l'ONG, entre ressources privées (principalement des dons individuels), financements institutionnels et autres ressources.

Tableau 15 – Origine des financements de MSF (2005/2010/2015) ⁽¹⁾

(M€)	2005	2010	2015
Ressources privées (fonds non affectés) ⁽²⁾	104 (92%) ⁽³⁾	167 (95%)	246 (95%)
Financements institutionnels (fonds affectés)	9	8	13
Total des fonds collectés	113	175	259
Autres ressources ⁽⁴⁾	27	55	94
Total Ressources	140	230	353

(1) Sources: Rapports Annuels, MSF 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

(2) Principalement dons individuels collectés en France, Etats-Unis, Japon, Australie et Emirats-Arabes-Unis.

(3) En pourcentage du Total des fonds collectés

(4) Principalement des prestations de MSF-Logistique et d'Epicentre facturées aux autres centres opérationnels du Mouvement MSF.

Ce tableau nous fournit plusieurs informations. Premièrement, ces chiffres traduisent la très forte croissance des moyens financiers de l'ONG: en dix ans, le total des fonds collectés a été quasiment multiplié par 2,5, alors que les autres ressources – principalement des refacturations de MSF-Logistique aux autres centres opérationnels – sont multipliées par quasiment 3,5. MSF dispose en 2015 de 353M€ de financements, ce qui en fait la plus grande ONG humanitaire française. Deuxièmement, sur la même période, les ressources privées sont multipliées par 2,5, passant de 104M€ à 246M€, alors que les financements institutionnels progressent légèrement de 9M€ à 13M€. En synthèse, MSF augmente sa capacité à financer son expansion opérationnelle, mais d'une manière qui renforce son indépendance financière puisque le poids des fonds non affectés (c'est à dire libres d'usage par l'ONG) passe de 92% à 95% sur dix ans.

Par rapport à d'autres ONG de solidarité internationale qui ne bénéficient pas de cette « manne » de générosité publique¹⁹⁸, MSF dispose donc d'une grande marge de manœuvre. L'ONG peut allouer les fonds qu'elle collecte sur les projets, les pays ou les maladies qu'elle valorise comme étant prioritaires pour remplir sa mission. Comme la part de ses financements institutionnels est faible – moins de 4% du total de ses ressources en 2015 – MSF est moins exposée à la multiplication des contraintes de rendus de compte à ses bailleurs.¹⁹⁹ Nous expliquons ci-dessous que deux facteurs expliquent cette indépendance : d'abord, la mise en place de modes de collecte efficaces en France, ensuite, le versement à MSF de fonds non affectés provenant d'autres sections partenaires et qui lui sont rattachées.

Dès sa création en 1971, les fondateurs de la section française de MSF sollicitent leurs collègues médecins pour financer leurs opérations. Mais cet appel aux dons est exclusivement pratiqué vers la communauté médicale. L'extrait ci-dessous reproduit le contenu de la lettre adressée en 1974 par MSF à plusieurs milliers de médecins français :

En versant spontanément la valeur du montant d'une consultation en cabinet, vous permettrez à d'autres médecins sans frontières d'intervenir chaque fois que leur présence immédiate peut sauver des vies [...] Ces 200 000 Fr. vous les avez (il suffirait que chaque médecin français donne trois francs). Mais le calcul est faux, car certains donneront beaucoup ; d'autres, par négligence ou par principe, rien. Nous voudrions renoncer à faire appel à la charité publique ou privée. Ce que nous voulons [...] c'est que Médecins Sans Frontières devienne, tant moralement que financièrement, l'affaire de tous ceux qui ne pourraient pas participer physiquement. À vous de décider ». (Cité dans Rambaud et Dobry, 2015 : 116)

¹⁹⁸ Cf. les différentes comparaisons avec d'autres grandes ONG internationales et françaises dans le Chapitre 3 - Contexte

¹⁹⁹ Cf. notre cas typique, Handicap International – Chapitre 5.

Le principal argument est de jouer sur la culpabilisation de la communauté médicale : l'approche est peu efficace puisque la lettre ci-dessus, envoyée à 60.000 médecins, génère seulement 400 réponses. MSF lance sa première campagne à destination du grand public en 1976, soit cinq ans après sa création. L'affichage de panneaux publicitaires mentionnant: « *Médecins Sans Frontières, 2 milliards d'hommes dans leur salle d'attente* » donne des résultats immédiats. En quelques mois, l'association récolte près du quart des recettes de l'année 1975. (Rambaud et Dobry, 2015 : 117). MSF devient la première ONG de solidarité internationale à solliciter ses donateurs par la mise en place de prélèvements automatiques. L'organisation bénéficie d'un triple avantage dans le champ de la solidarité internationale: d'abord, en étant « pionnière » dans l'introduction en France de ces nouvelles techniques, la base de nouveaux donateurs s'élargit ; ces techniques contribuent ensuite à « banaliser » l'acte de don en en faisant un acte répétitif, globalement non coûteux pour le donateur et *in fine* indolore (*Ib.*, : 141). Enfin, la mise en place des prélèvements automatiques permet à l'ONG de bénéficier de fonds libres d'usage (fonds non affectés)²⁰⁰, ce qui permet à MSF d'utiliser librement les dons qu'elle reçoit en fonction de ses propres priorités. À partir de 1982, afin de maîtriser cette activité de collecte et les messages qui y sont associés (Lefevre, 2011), la direction de MSF crée ses propres services de collecte, de *marketing* direct, de communication institutionnelle et de production documentaire.

Comme l'explique le directeur financier de l'ONG, la mise en place d'un système de prélèvement automatique permet la fidélisation d'une partie des donateurs, mais également une meilleure capacité d'anticipation :

Q : Comme vous êtes dépendant des dons que vous recevez, est-ce vous êtes dans l'incertitude sur les ressources que vous allez avoir ?

Directeur financier, MSF : Mmmm....

Q : Non ? Ça n'a pas l'air... ?

Directeur financier, MSF : Oui. Enfin... Non... Dans une certaine mesure [...] L'incertitude est relativement pondérée [par les] modes de collecte qui ont été mis en place. Par exemple en France, il y a eu une idée de génie, qui a été de mettre en place il y a plus de 20 ans [...] des prélèvements mensuels. Et rien que ça, ça me permet d'avoir chaque mois trois millions d'euros qui tombent sur le compte en banque [...] C'est aussi un des secrets de l'activité de MSF-France sur des urgences, c'est d'avoir justement cette partie de *cash* qui est relativement sécurisée. (Directeur Financier, MSF, 26/5/14)

Cet extrait permet de comprendre que « l'idée de génie » (la mise en place des prélèvements automatiques) permet à MSF de disposer d'une « rente annuelle » de trésorerie. De plus, cette « rente » ne génère aucun coût de collecte : MSF dispose quasi-mécaniquement de 36M€ de trésorerie dès le début de l'année.

²⁰⁰ En général, les associations financées par les bailleurs de fonds institutionnels ne peuvent utiliser ces fonds que sous certaines conditions d'utilisation (fonds dits *fléchés* ou *affectés*).

La politique d'indépendance financière de MSF ne repose pas uniquement sur cette « rente » française. Comme nous le montrons ci-dessous, l'ONG bénéficie également des fonds collectés par d'autres sections partenaires.

Nous avons détaillé comment « l'essaimage » de l'Association MSF-France aboutit à la création du Centre Opérationnel de Paris en 1997. Les fonds collectés au Japon, en Australie et surtout aux États-Unis contribuent à l'accroissement des ressources financières de la section française, comme le montre le Tableau 16 ci-dessous :

Tableau 16 – Origine des ressources privées de MSF en 2015 ⁽¹⁾

(M€)	2015
États-Unis	105
Australie	25
Japon	24
<i>Ressources privées hors France</i>	<i>154</i>
France et Émirats-Arabs-Unis	92
Ressources privées (fonds non affectés) ⁽²⁾	246

(1) Sources: Rapports Annuels, MSF, 2015.

(2) Principalement dons individuels, libres de droit d'usage par MSF.

Ce tableau indique que la majorité des financements collectés ne le sont pas en France, mais proviennent des trois sections partenaires d'Australie, des États-Unis et du Japon, la part des fonds récoltés aux États-Unis étant même supérieure en 2015 aux fonds collectés en France. Pour Rambaud et Dobry, (2015) bénéficiant des fonds collectés par ses sections partenaires étrangères « libère » MSF des « fluctuations des engouements solidaires nationaux » (*Ib.*, : 185). Rambaud et Dobry (2015) citent notamment l'exemple de la crise du Rwanda : en 1995, MSF voit ses dons récoltés en France baisser de 45 millions de francs par rapport à 1994 : les fonds privés des sections partenaires permettent de compenser cette perte à hauteur de 36 millions de francs, 24 millions provenant de la seule section américaine.

Lorsque des calculs sont faits par certains organismes afin de comparer les ONG sur la base du poids de leurs frais de structure rapportés à leurs ressources, MSF n'a donc aucun souci pour afficher de bons ratios : la proportion de ses ressources dépensées en frais de structure et de collecte est inférieure à 10%, ce qui en fait une des ONG les plus « performantes » du champ humanitaire selon les normes du CER.

Cette « performance » s'explique de trois manières : d'abord, l'ONG intègre dans ses ressources des dons américains et japonais ; ensuite, une grande partie de ses financements sont des flux réguliers qui ne lui coûtent rien (pas de frais de collecte associés aux prélèvements automatiques).

Enfin, les équipes de la finance centrale « maîtrisent » les techniques de montage du CER, comme le suggèrent ci-dessous ses auditeurs :

Associée#1, Auditeur#2 : Tous les humanitaires n'ont pas de problème sur le CER. MSF est probablement l'organisation qui est la plus en avance sur [son remplissage]. Ils sont obligés d'avoir une réflexion avancée parce que leur structuration est un peu particulière, et qu'ils doivent prendre en compte les demandes du Mouvement International. [...] Essayer de rendre compte dans ce document franco-français aux bornes d'une entité [...] qui ne peut s'apprécier [qu'en prenant en compte] des éléments à un niveau mondial, [...] le CER de MSF il a une tête un petit peu bizarre. Et puis, comme ils ont monté une comptabilité analytique extrêmement poussée, ils ont poussé la logique jusqu'à son extrême et ils ont vu les failles du CER. Ils se sont même fendus d'une lettre à la Cour des Comptes pour exposer quels étaient selon eux les problèmes du CER. (Entretien #8, 28/11/14)

Dans l'extrait ci-dessus, les auditeurs nous font part de la complexité à remplir le CER : il faut que l'organisation dispose d'une comptabilité analytique « poussée », donc sophistiquée, et une direction financière qui puisse comprendre et interpréter les subtilités de cet outil. Nos interlocuteurs reconnaissent que les gestionnaires de MSF maîtrisent extrêmement bien la construction du CER, malgré la complexité liée à l'existence de spécificités comme celle du Mouvement International ou des prestations de MSF-Logistique. Le fait que MSF « se permette » de communiquer auprès de la Cour des Comptes (qui est le principal promoteur de l'outil) sur les failles du CER montre aussi que l'ONG estime qu'elle est crédible pour informer le régulateur sur les modifications à apporter à son outil.

6.1.2.2 Le malaise de MSF vis-à-vis de ses ressources financières

La croissance financière de MSF sur les 15 dernières années est extrêmement importante : cette croissance est perçue et présentée par plusieurs présidents²⁰¹ aussi bien comme un risque qu'une opportunité, et ce d'autant plus que l'ONG dégage très régulièrement des surplus financiers **(a)**. La croissance opérationnelle (les dépenses des missions sociales) de l'ONG s'accompagne d'une croissance plus rapide des dépenses des fonctions support et des frais de structure. Cette déconnexion est contraire au système de valeurs et de croyances de MSF et fait donc souvent chez MSF l'objet d'une rhétorique « anti-bureaucratisme » **(b)**.

a) Le malaise de la croissance

La croissance des ressources financières de MSF est souvent décrite par les présidents de l'ONG comme une « maladie » plus ou moins grave.

²⁰¹ Respectivement les Dr. Jean-Hervé Bradol (Président entre 2000 et 2007), le Dr. Marie-Pierre Allié (Présidente entre 2008 et 2012) et le Dr. Mégo Terzian (Président depuis 2013)

Nous avons déjà indiqué que les ressources de l'ONG ont progressé très rapidement entre 2005 et 2015²⁰². Le Tableau 17 ci-dessous met en perspective sur une plus longue période l'accroissement des ressources financières de MSF sur 15 ans.

Tableau 17 : Ressources de MSF-France entre 2000 et 2015 (En M€. Toutes natures de ressources confondues)¹

2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
82	145	147	166	181	175	229	220	237	230	283	353

(1) Sources : Rapports Annuels et Financiers MSF-France 2006 à 2015

L'analyse de ce tableau indique que les ressources financières de l'ONG doublent presque tous les cinq ans depuis 15 ans. Pour le Président de MSF entre 2000 et 2007, qui a vu les ressources de l'organisation doubler en cinq ans depuis son premier mandat, il s'agit d'une « pathologie de la croissance », comme il l'analyse ci-dessous :

La [...] condition, pour accepter de la croissance dans les années qui viennent, est de comprendre qu'inévitablement elle a des effets secondaires et se préparer à les équilibrer [...] Il nous faut donc contrebalancer certains effets négatifs de la croissance. (Président MSF, Rapport Moral 2006 : 13)

Une des métaphores médicales les plus courantes dans les rapports moraux de l'ONG consiste à présenter l'association comme un organisme vivant qui grandit, connaît des maladies etc. Pour ce président, la croissance des ressources financières de MSF est « inévitable » : il faut néanmoins « accepter » l'idée que cette croissance à des « effets secondaires » plutôt négatifs pour l'ONG et se préparer à les « contrebalancer ».

En 2013, après 11 ans de croissance financière ininterrompue, les ressources de l'ONG atteignent 230M€. En 2014, le budget de MSF est de 283M€, puis de 353 M€ en 2015, soit une croissance de 54% en cinq ans (2010-2015), ce qui continue d'inquiéter l'actuel président de MSF²⁰³, qui une nouvelle fois, agite ce que l'on peut qualifier de « drapeau rouge de la croissance » :

Je souhaiterais partager plusieurs inquiétudes. La première porte sur un phénomène de spirale à collecter toujours plus d'argent auprès de nos donateurs. Une sorte de « corne d'abondance ». L'excédent du *Mouvement*²⁰⁴ pour 2014 est de 220 millions d'euros, soit 20% du budget total [...] et ce malgré des engagements financiers et opérationnels jamais atteints auparavant. Compte tenu de cette conjoncture, le risque existe que l'argent dicte nos choix. [...] Je ne considère pas, pour ma part, que toute croissance soit bonne à prendre. (Président MSF, Rapport Moral 2014, p.29)

²⁰² Cf. Tableaux 15 et 16.

²⁰³ Dr. Terzian (Président depuis 2013).

²⁰⁴ Le Dr. Terzian se réfère aux comptes combinés de MSF International. En 2014, les ressources totales de MSF International sont de 1.280 M€ et le surplus dégagé (ressources non consommées) est de 20M€.

Après le « malaise de la croissance » décrit par le président de 2007, ce qui inquiète l'actuel président concerne cette croissance ininterrompue, décrite métaphoriquement comme une « spirale », une « corne d'abondance » qu'il faut néanmoins « assumer ».

Un des « symptômes » de ce malaise se manifeste notamment par la difficulté à consommer cette « corne d'abondance »²⁰⁵ de la générosité publique comme le montre le Tableau 18 ci-dessous qui présente les surplus et les déficits de l'association sur 15 ans.

Tableau 18 : Surplus et (Déficits) de MSF-France entre 2000 et 2015 (En M€.)¹

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources ²	82	145	147	166	181	175	229	220	237	230	283	353
Emplois ³	(77)	(138)	(144)	(152)	(184)	(162)	(218)	(229)	(231)	(232)	(251)	(319)
Surplus / (Déficit)	+5	+7	+3	+14	(-3)	+13	+11	(-9)	+6	(-2)	+32	+34

(1) Sources : Rapports Annuels et Financiers MSF-France 2006 à 2015

(2) Toutes natures de ressources confondues (générosité publique, mécénat d'entreprises, financements institutionnels, autres ressources) (3) Hors dotations aux provisions

Ce tableau détaille la différence entre les montants collectés (« Ressources ») et dépensés (« Emplois ») par l'ONG : un surplus (positif) indique que l'ONG n'a pas dépensé au cours de l'année l'argent qu'elle a reçu sur la même période. Si le solde est négatif (déficit), la situation est inverse. L'analyse des déficits et des surplus montre deux choses : premièrement, sur les quinze dernières années, MSF-France n'aura finalement « réussi » à dépenser qu'à trois reprises les ressources collectées durant l'année (2008, 2011 et 2013). Deuxièmement, entre 2000 et 2015, MSF-France a généré un surplus cumulé de 111 M€, dont plus de la moitié est généré en 2014 et 2015²⁰⁶.

En fonction du président, l'analyse du surplus peut être différente. En Mai 2008, le président de l'époque – dont c'est la dernière année comme président – analyse le surplus de + 14M€ des comptes de 2007 :

Notre première responsabilité étant l'engagement dans l'action, surtout quand les ressources pour le faire sont disponibles, cela nous amène à conclure que le résultat de l'année 2007 n'est pas satisfaisant. (Président MSF, Rapport Moral 2007 : 1)

La présidence de Bradol se conclut sur des réserves disponibles totales de 81M€, ce qui correspond à la couverture de plus de 6 mois d'activités²⁰⁷ de l'ONG. Dans sa critique, Bradol esquisse ce qui est pour lui un indicateur de « performance » de l'ONG : avoir dépensé au moins tout l'argent collecté sur la même période, l'existence d'un surplus financier étant donc

²⁰⁵ Président MSF-France, Rapport Moral 2014, p.29

²⁰⁶ En 2015, MSF-France dispose de 155M€ de réserves de fonds associatifs, ce qui représente un peu moins de 6 mois d'activités (États financiers 2015 : 59)

²⁰⁷ Rapport Financier – Comptes 2008, MSF-France, p.1

le signe d'une sous-performance. Pour préciser les raisons de son insatisfaction, Bradol va s'appuyer sur un certain nombre d'indicateurs pour théoriser ce qu'il appelle la « sous-activité » :

[...] nous avons aujourd'hui un ensemble d'indicateurs qui convergent dans la même direction pour conclure à la sous-activité. Il y a moins de patients traités par nos équipes [...] Et il y a moins de projets de terrains. Il y a 48 projets de terrain fin 2007. Il y en avait 74 fin 2004, 67 fin 2005, 58 fin 2006 [...] On voit donc qu'on a un problème en termes de nombre de projets [...] Il y a une hausse des ressources collectées utilisées. Il y a un résultat positif de 11 millions cette année 2008, dont on ne peut pas à mon sens être très fier [...] C'est plutôt un signe indirect supplémentaire de sous-activité. (Président MSF, Rapport Moral 2007 : 4)

Le président oppose la croissance financière à celle des activités opérationnelles. D'un côté, une hausse des ressources financières, de l'autre, une baisse du nombre de projets, puisque le nombre de projets a diminué de 26 entre 2004 et 2007. Cette « sous-activité » se traduit par l'incapacité de transformer les ressources collectées sous forme de projets, ce qui amène à clôturer 2007 avec un surplus, c'est à dire un résultat positif.

Pour le président, la « performance » de MSF s'apprécie dans sa capacité à « démonétiser » les fonds collectés et les transformer en projets (à l'inverse d'une entreprise à but-lucratif cherchant à monétiser ses produits ou ses ressources). Selon Bradol, à partir du moment où l'ONG dispose déjà d'un volant de trésorerie pour couvrir 6 mois d'activités, chaque exercice devrait se conclure par un surplus financier égal à zéro : pour l'année 2007, l'existence d'un résultat positif reste problématique par rapport à la performance de MSF.

L'augmentation constante des financements de MSF entraîne plusieurs autres « effets secondaires » pour l'ONG que nous détaillons dans la partie suivante

b) Les effets secondaires de la croissance : le renforcement de la bureaucratie

Une des perceptions dominantes chez MSF est celle que la croissance des ressources financières contribue au développement d'une bureaucratie trop présente. Cette transformation est perçue comme constituant un frein à l'accomplissement de la mission.

En 1975, Bernard Kouchner [président de l'association entre 1976 et 1977] évoque déjà le terme de « bureaucratisation » :

Le succès de MSF exige une profonde restructuration, un minimum de professionnalisme, hélas, pour nous qui adorons le bénévolat [...] Cela soulève entre nous un débat qui n'est pas prêt de s'éteindre. Je crois que pour la crédibilité, pour l'efficacité de notre travail, nous ne pouvons maintenant nous permettre d'être des amateurs dans la mesure où nous défrichons un certain nombre de terrains médicaux inconnus [...] Nous risquons de sombrer dans une espèce de bureaucratisation mais l'efficacité est à ce prix [...] À mon avis nous devons franchir le pas et pour

²⁰⁸ Hors pertes de change, le résultat 2007 est de +14 M€. Les pertes de changes sont de (3) M€, ce qui correspond au résultat positif de +11 M€ annoncé par Bradol.

une part devenir professionnels. (Bernard Kouchner, Rapport Moral 1977, p.11 et 33-34, cité dans Rambaud et Dobry, 2015 : 117)

Cet extrait est intéressant pour deux raisons. Il montre d'abord que chez MSF, très tôt après sa création (seulement quatre ans après), il existe déjà une rhétorique entre, d'un côté, les « bénévoles / amateurs » et, de l'autre, les « salariés / professionnels ». Ensuite, pour Kouchner, cette « espèce de bureaucratisation » semble inéluctable même si elle traduit *in fine* le futur « succès » de MSF. Quinze ans plus tard, en 1999, Biberson (Président de MSF entre 1994 et 2000) reprend ce discours du « refus de la bureaucratisation » dans une conférence qui réunit 25 des plus grandes ONG internationales²⁰⁹ :

À un moment où MSF est en train de s'internationaliser, il est d'autant plus important de contrôler notre croissance, d'éviter la bureaucratisation [...] En conséquence, nous devons maintenir un haut niveau de militantisme [...] sur le terrain [...] (Biberson et Jean, 1999 : 108)

Pour le président ci-dessus, le « remède » pour « contrôler [la] croissance » et « éviter la bureaucratisation » passe par « maintenir un haut niveau de militantisme ». Cette opposition semble renvoyer dos-à-dos deux populations co-existantes chez Médecins Sans Frontières : les premiers, militants « sur le terrain » – donc dans les projets et les Coordinations – investis de *l'ethos* humanitaire de l'association ; le seconds, présentés en creux comme des bureaucrates, membres de l'association mais non investis de cet *ethos*.

En 2007, cette rhétorique antibureaucratique est encore plus affirmée, comme le montre l'extrait ci-dessous :

On constate, dans la façon dont le siège travaille, que la croissance a entraîné une bonne dose de bureaucratisation et de fonctionnement rigide avec des préoccupations de gestion surestimées, surdimensionnées, par rapport aux nécessités d'être plus clairement en réponse à la demande des équipes de terrain et de faire du siège une structure de support, de soutien à l'activité de terrain, et non pas l'inverse. Notre fonctionnement s'est un peu décalé vers le pilotage à distance, le contrôle [...] (Président MSF-France, Rapport Moral 2006 : 14)

Cet extrait est intéressant dans la mesure où il nous permet d'identifier dans le discours global plusieurs composantes de la perception de la bureaucratisation de MSF : d'abord, des exigences de *reporting* et de compte-rendu du siège jugées inutiles pour la réalisation des missions (« préoccupations de gestion surestimées, surdimensionnées »); ensuite, un mode de « pilotage à distance » des opérations qui semble laisser peu de marges de manœuvre aux médico-opérationnels ; enfin, un « contrôle » centralisé.

²⁰⁹ Il s'agit des organisations suivantes : « Agency for Cooperation and Research Development (ACORD), Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE) International, InterAction, Doctors Without Borders/MSF (France), Oxfam America, Oxfam Great Britain, Plan International, Save the Children, the International Save the Children Alliance, the Steering Committee for Humanitarian Response, and World Vision participated in the [1999] Bellagio conference [...] » (Salm, 1999 : 88)

En 2015, la problématique de « trop de bureaucratie » est toujours d'actualité, comme le précise l'actuel Président de MSF ci-dessous, mais dans des termes différents :

La contrepartie de notre plus grande surface opérationnelle, de l'amélioration de la qualité de nos activités médicales, d'une collecte de fonds en augmentation constante est la construction d'une bureaucratie nécessaire mais qui prend certainement une place aujourd'hui trop. (Président MSF-France, Rapport Moral 2014 : 21)

En parlant de « bureaucratie nécessaire », l'actuel président ne conteste pas la bureaucratisation effective de l'ONG, mais il semble seulement vouloir éviter que sa croissance soit plus rapide que celle des opérations.

À titre d'illustration, le Tableau 19 ci-dessous détaille la composition des emplois (dépenses)²¹⁰ de MSF en 2005, 2010 et 2015.

Tableau 19 : Structure des emplois de MSF en 2005, 2010 et 2015 (En M€.)¹

	2005	2010	2015	Var. 2010 vs. 2005	Var. 2015 vs. 2010	Var. 2015 vs. 2005
Dépenses de missions sociales	(122)	(198)	(291)	+62%	+47%	+138%
Frais de recherche de fonds	(10)	(10)	(12)	+0%	+20%	+20%
Frais de fonctionnement	(6)	(10)	(16)	+66%	+60%	+167%
Emplois²	(138)	(218)	(319)	+58%	+46%	+131%

(1) Sources : Rapports Annuels et Financiers MSF-France 2006, 2010, 2015

(2) Hors dotations aux provisions

L'analyse du Tableau 19 indique que les frais de fonctionnement ont effectivement augmenté plus rapidement que les fonds investis dans les missions à la fois entre 2005 et 2010, puis entre 2010 et 2015, ce qui contribue à matérialiser la croissance des équipes centrales parisiennes de MSF et alimenter le discours sur « une bureaucratie qui prend trop de place aujourd'hui ».

²¹⁰ Les dépenses de missions sociales sont constituées de deux sous-catégories de dépenses : les dépenses de missions qui sont les « dépenses liées aux opérations menées en France et à l'étranger », et les dépenses de support aux missions qui « se composent, autour de la coordination opérationnelle, des services d'appui médical, logistique et juridique, des ressources humaines terrain et de contrôle de gestion ». Les frais de recherche de fonds « correspondent au coût de la recherche de fonds en France et aux Emirats-Arabes-Unis ». Enfin, les frais de fonctionnement « regroupent les coûts de l'ensemble des services de fonctionnement de toutes les entités, ainsi que la contribution de fonctionnement versée par MSF-France au Bureau International » (Rapport Annuel 2015, p. 11 et 12).

Synthèse de Section 6.1.2 – Le système d'*accountability* de MSF : le malaise d'une « riche ONG activiste »

Nous avons cherché à illustrer que la croissance ininterrompue des ressources financières de MSF sur 15 ans met « mal à l'aise » les présidents successifs de l'organisation. Pour l'un, il s'agit d'une « maladie de croissance », pour l'autre, un « mal nécessaire » et une « spirale » dangereuse pour le président actuel : pour les trois, la croissance est plus perçue comme un risque que comme une opportunité.

Cette situation d'abondance chronique est délicate pour les « sans-frontiéristes » : comme MSF n'arrive pas la plupart du temps à « démonétiser » les dons reçus, c'est à dire à les transformer en projets, l'association a dégagé un surplus régulier de financements depuis plus de dix ans.

De plus, la gestion de ce surplus se fait dans un contexte dans lequel les frais de fonctionnement progressent plus vite que les investissements directs sur les missions sociales, ce qui contribue à renforcer le sentiment d'une « maladie » qui profite à une bureaucratie décrite comme centralisatrice et autoritaire, au détriment des chefs de mission et des opérationnels décrits comme bridés alors qu'ils incarnent le cœur de la mission de l'ONG.

Comme MSF sollicite très peu les bailleurs, l'ONG n'a donc pas à justifier de ses actions vis-à-vis de financeurs extérieurs : par contre, nos résultats montrent que les équipes de MSF se sentent responsables de ne pas investir assez sur les « terrains » et de trop investir sur les frais de structure, ce qui traduit un système d'*accountability* spécifique au travers duquel l'accent est mis sur la nécessité d'être responsables sur l'utilisation de la générosité publique, notamment en investissant sur les opérations et en limitant les frais de fonctionnement.

Nous décrivons dans la section suivante trois éléments majeurs constitutifs du modèle de performance de MSF : d'abord, les journées stratégiques de MSF, (qualifiées de « Mises A Plat » ou MAP), puis l'outil de budgétisation des projets sélectionnés au cours des MAP (ou matrice budgétaire). Ces projets et budgets sont enfin discutés lors des Commissions Budgétaires.

6.1.3 Le modèle de performance de MSF

Chez MSF, le processus budgétaire 2017 est composé de deux phases principales. La première phase est celle des « Mises À Plat » (MAP) : au cours de ces réunions, chaque chef

de mission vient défendre ses projets face à l'équipe de son *desk* de rattachement (6.1.3.1). L'outil qui assure le trait d'union entre la Mise À Plat et le processus budgétaire à proprement parler est la « matrice budgétaire », dont nous présentons les spécificités en section (6.1.3.2). Après les Mises A Plat et une fois les matrices budgétaires remplies, l'étape suivante est celle des Commissions Budgétaires où les projets décidés lors des MAP sont présentés et négociés par chaque responsable de *desk* devant la Direction des Opérations de MSF (6.1.3.3).

6.1.3.1 Les Mises À Plat : un processus formel, très interactif mais à forte visée normative

Dans les sections suivantes, nous montrons quel est le rôle des MAP dans le processus budgétaire. Au cours de ces réunions, chaque chef de mission se fait la « *voix du Terrain* »²¹¹ pour défendre ses projets face à l'équipe de son *desk* de rattachement. Même si la MAP est avant tout une revue opérationnelle des activités, nous décrivons la MAP comme une sorte de « Grand Oral ». Filant la métaphore de la « Mise À Plat », nous suggérons que ces réunions sont avant tout l'occasion de réinscrire les projets et les équipes locales dans les valeurs de MSF : nous présentons donc ces réunions à la fois comme une « mise en commun » des informations (b), une « mise en récits » des réalisations de l'ONG (a), une « mise au clair » des devoirs de « l'Institution » vis-à-vis des terrains (c), une « mise à l'épreuve » du chef de mission (d) et enfin une « mise en perspective » des projets vis-à-vis de l'*ethos* humanitaire de MSF (e).

a) La Mise À Plat comme « mise en commun »

Lors des MAP, chaque chef de mission (responsable d'une Coordination au niveau d'un pays) se déplace à Paris pour discuter avec son responsable de *desk* des projets de son pays. Très souvent, le chef de mission est accompagné par son adjoint(e) ou le médecin de la Coordination. Les *desks* décentralisés comme ceux de New-York, Dubaï ou Tokyo se déplacent en général tous à Paris pour rencontrer « leurs » chefs de mission. Même si les MAP constituent la première étape du process budgétaire, il s'agit avant tout de réunions opérationnelles sur les réalisations de l'année en cours, puis sur les nouveaux projets proposés par les chefs de mission. Comme l'illustre l'extrait ci-dessous extrait de nos notes de terrain, les MAP de 2016 sont à « géométrie variable » :

Je demande au responsable de la Gestion Terrain quel est le format des MAP [...] la Référent Formation m'a expliqué que certaines étaient très structurées avec des slides, alors que d'autres

²¹¹ L'expression est celle du chef de mission du Pays#13 lors de sa MAP du 10/11/2015.

tournaient à la discussion [...] sur des sujets très opérationnels. Le responsable de la Gestion Terrain me confirme que tout dépend du pays, du chef de mission et du responsable de *desk*. [...] Le responsable du *desk* du Pays#21 entre justement dans le bureau [...] et le responsable de la Gestion Terrain l'interpelle en riant: « *Tiens ! Justement, j'étais en train d'expliquer à Observateur que ta MAP était super-structurée, au cordeau même !* ». Le responsable du *desk* du Pays#21 rit et m'explique que : « *C'est vrai que les MAP de [mes] pays ne sont pas beaucoup formalisées. Il y a beaucoup de choses qui se discutent au niveau médical ou logistique pendant les repas ou pendant l'apéritif !* ». (Notes de terrain, 6 Novembre 2015)

Cet extrait montre d'abord que l'absence de formalisation des MAP est connue – voire gentiment moquée – chez MSF. Par contre, au-delà de la boutade, le responsable du *desk* explique que les décisions ne se prennent pas uniquement au cours des réunions mais que les échanges lors de moments informels entre équipes des pays, équipes du *desk* et équipes centrales font partie du processus de prise de décision.

Comme l'illustre cette note de terrain, la flexibilité du format des MAP est renforcée par le fait que tout membre de MSF peut choisir d'assister à chacune des MAP :

Après 20 minutes de présentation du chef de mission au Pays#13, plusieurs discussions s'engagent simultanément autour de la table : la Directrice des Opérations demande à la ronde si MSF-France peut bénéficier des financements du programme UNITAID END-TB pour le Pays#13, alors que la responsable des RH et la contrôleur de gestion du *desk* discutent dans leur coin de problèmes de grilles salariales. Devant le brouhaha qui s'installe, le responsable du *desk* Y semble prendre conscience que tous les participants ne se connaissent pas. Il demande un tour de table, ce qui me permet d'identifier qui fait quoi. Dans les 12 personnes autour de la table, cinq – dont moi – ont un statut « d'observateur non participant » ! (Notes de terrain, MAP Pays#13, 10/11/15)

Le planning des MAP est communiqué à tous les personnels de Saint-Sabin. Dès que la MAP commence, la standardiste annonce *via* haut-parleur que : « *La MAP Pays#13 commence tout de suite en salle du premier étage* ». Tout collaborateur intéressé par le Pays#13 – anciens expatriés de la Coordination, expatriés de la Coordination d'un pays limitrophe, membres du siège ayant réalisé une visite dans le pays – a le droit d'assister à la MAP, entrer et sortir librement, poser des questions en fonction de son domaine de compétence, de ses centres d'intérêt ou de son attachement au pays.

Enfin, dans ces réunions, comme très peu d'indicateurs financiers sont présentés, le rôle du financier du *desk* est très réduit, comme l'explique ce contrôleur de gestion :

Q : Et toi, en tant que contrôleur de gestion, ton rôle dans les MAP, c'est...?

Contrôleur de gestion, desk F: Bah ! Moi ? J'enregistre. Purement et simplement [...] En fait, on parle très peu de chiffres [...] Il peut arriver qu'on parle du budget global si vraiment il y a de nouvelles [activités médico-opérationnelles]. On demande [au terrain] : « Même si vous n'avez pas fait de budget détaillé, ça va nous revenir à combien ? » (Entretien#6, Contrôleur de Gestion, Desk F, 14/04/2016)

Dans les MAP, le rôle du contrôleur de gestion du *desk* est donc limité. Le contrôleur de gestion participe à cette mise en commun, au même titre qu'un autre « observateur non

participant ». Son objectif est de se mettre au courant des nouveaux projets, tout en essayant de cadrer le montant d'une future enveloppe budgétaire.

Dans la section suivante, nous suggérons qu'une seconde fonction de la MAP est de « mettre en récits » la singularité de MSF par rapport à d'autres organisations humanitaires.

b) La Mise À Plat comme « mise en récits »

La MAP sert également à mettre en récit ou en scène la singularité de MSF. Dans l'extrait ci-dessous, le chef de mission « raconte » un épisode particulièrement tendu :

Chef de mission, Pays#34 : En septembre [2015], il y a eu une radicalisation antimusulmane. Nous on a été pris dans un contexte trouble à Quartier#1, avec l'idée selon laquelle MSF soignait les musulmans [...] Notre ambulance allait surtout à Quartier#1 parce que ONG#4 [supposée couvrir Quartier#1] ne pouvait pas sortir. Ils étaient bloqués au centre du Haut-Commissariat aux Réfugiés et il n'y avait que nous qui pouvions passer. Pour te donner une idée du contexte [...] la milice a escorté six musulmans à l'hôpital général, poursuivis par une foule en colère qui voulait les achever ! Il n'y a que les équipes de MSF qui ont protégé les musulmans jusqu'à l'arrivée des militaires envoyés par le gouvernement. (MAP, Pays#34, 13/11/2015)

Nous avons décrit l'ONG comme une organisation « critique », notamment vis-à-vis d'autres intervenants humanitaires, souvent accusés d'être instrumentalisés par des gouvernements. Dans cet extrait, le chef de mission insiste sur le fait que, malgré le contexte d'extrême violence, non seulement MSF a poursuivi ses interventions, mais que l'ONG a été également la seule à pouvoir intervenir. Le chef de mission ne fournit aucune explication sur les facteurs qui ont permis à MSF de continuer à opérer alors que l'ONG#4 ne le pouvait plus, mais ce récit renforce la différence de MSF comme « [allant] là où les autres ne vont pas ! »²¹²

La MAP est également l'occasion de réfléchir sur le renforcement de cette différence, comme le traduisent les échanges ci-dessous entre l'adjoint du chef de mission du Pays#34 et la responsable du *desk* :

Adjoint au chef de mission, Pays#34 : Dès que ça pète, tous les expatriés se barrent. Les autres ONG disent que seule MSF a l'image qui lui permet de rester [...] sur le terrain, vu que d'autres ONG sont tremblotantes et n'osent pas revenir.

Responsable de desk, Desk U : Et ONG#2, qu'est-ce qu'ils font ?

Adjoint au chef de mission, Pays#34 : Ils se sont fait voler tout leur matos [...] Quand ça a pété, ils ont dégagé une équipe et là, ils sont en train de réévaluer [s'ils] veulent revenir.

Responsable de desk, Desk U : Le sujet, c'est comment améliorer nos conditions d'action [...] c'est la perception de MSF sur le terrain. Comment éviter que MSF soit amalgamé avec les autres ONG et la communauté internationale ? (MAP, Pays#34, 13/11/2015)

Relater que « les autres ONG disent que seule MSF dispose de l'image qui lui permet de rester sur le terrain » conforte la « mise en récits » du chef de mission sur la singularité de MSF, mais d'un point de vue extérieur à MSF. Pour la responsable du *desk*, le « sujet » est

²¹² Président de MSF-France, Rapport Moral, MSF, 1981, cité dans Rambaud et Dobry, (2015 :147).

moins de se singulariser que « d'éviter que MSF soit amalgamé » pour pouvoir poursuivre ses opérations sur le terrain.

Dans la section suivante, nous montrons que les MAP sont aussi l'occasion de remettre clairement en perspective la prééminence du « Terrain » sur « l'Institution ».

c) La Mise À Plat comme « mise au clair »

Lors des MAP, les interactions sont souvent vives entre les équipes du *desk*, les équipes du pays et les représentants du siège. Les échanges ci-dessous illustrent ces tensions qui cristallisent souvent sur le rôle des « Sièges » parisiens :

Chef de mission, Pays#15: Suite aux accusations comme quoi on cachait des rebelles, [le gouvernement du Pays#15] nous a demandé de laisser trois expatriés pour boucler le *handover*²¹³ de l'hôpital#15. Nous avons refusé parce que nous avons estimé qu'il était impossible d'assurer une prestation de qualité avec cette équipe. [Le gouvernement du Pays#15] a dit que c'est nous qui étions partis, mais ce n'est pas vrai !

Responsable RH, Desk T : On nous a également reproché le fait que les expatriés n'avaient pas de permis de travail en règle. Là aussi c'est faux. Enfin, partiellement [...] Nous avons des expatriés avec des visas touristes mais sans permis de travail en règle !

Responsable de desk, Desk T : Le truc sur les permis de travail, ça a juste été le déclencheur de la crise pour nous mettre dehors. Cette crise n'est pas simplement le résultat de notre manque de conformité sur les autorisations de permis de travail. Mais ça joue pour 50 % quand même. Notre organisation interne est un frein pour obtenir la délivrance de permis de travail en règle : il faut six à huit semaines pour récupérer, traduire, et authentifier les documents, c'est beaucoup trop long. (MAP, Pays#15, 6/11/15)

Cet échange fait suite à la décision du gouvernement du Pays#15 d'expulser une trentaine d'expatriés de la section française de MSF. Pour la Coordination comme pour le *desk*, l'expulsion est avant tout politique (MSF est accusée d'avoir soigné des opposants dans un de ses hôpitaux). La raison technique invoquée par le gouvernement du Pays#15 est technique : certains permis de travail n'étaient pas ou plus conformes. La conclusion de la responsable du *desk* est que l'expulsion reste néanmoins imputable à « 50% » à « l'organisation interne » de MSF et notamment au processus « trop long » lié à « récupérer, traduire, et authentifier les documents ».

Dans le cas d'une situation grave pour MSF comme décrite *supra*, la « mise au clair » des devoirs de « l'Institution » vis-à-vis du « Terrain » est une nécessité pour MSF afin d'éviter qu'un gouvernement invoque des problèmes techniques comme prétexte d'expulsion. Cette « mise au clair » intervient également sur des sujets plus directement opérationnels, comme ci-dessous :

²¹³ Le *handover* est le processus de transfert qui permet à MSF de se désengager progressivement d'un hôpital et de transférer ses activités aux autorités sanitaires locales ou nationales.

Adjointe, Responsable RH, Desk T: En termes de salaire [...] nous sommes un peu faibles compte tenu de l'inflation en Pays#15 [...] Nous avons fait un *benchmarking* avec la section allemande et la section belge [de MSF] et nous avons été amenés à remonter les salaires de 37% à 50%.

Responsable de desk, Desk T : [Il faut] nous aligner sur les autres sections.

Adjointe, Responsable RH, Desk T: Remettre tout à niveau, ça va nous coûter environ 70.000 €, est-ce que qu'on le met dans le budget ?

Fiscaliste, Saint-Sabin: Dans ce scénario, nous avons dû ré-estimer rétroactivement les charges dues par les expatriés qui ont passé plus de six mois en Pays#15 : la demande du gouvernement éthiopien est de revenir sur deux ans sachant qu'ils peuvent remonter jusqu'à dix ans.

Adjointe, Responsable RH, Desk T: Je pense qu'on va être obligés de payer.

Responsable de desk, Desk T : C'est clair qu'ils vont nous faire payer. Si la grille de salaire n'est pas suffisante, et bien il faut mettre des bonus, des primes, mais on va se démerder. Il ne faut pas que ça bloque les opérations ! Il faut qu'on ait cette flexibilité. Que ça soit clair, on le fera, on trouvera des solutions. (MAP, Pays#15, 6/11/15)

Lorsque plusieurs sections MSF opèrent dans un même pays – ici, les sections françaises, belges et allemandes – les grilles de salaires des personnels nationaux et des expatriés peuvent être différentes²¹⁴, ce qui peut provoquer des tensions entre sections au moment de recruter des personnels nationaux. Comme certaines des rémunérations de la section française sont « 37% à 50% » inférieures aux rémunérations belges ou allemandes, la section française n'est pas un employeur local compétitif, d'où la réaction de la responsable de *desk* d'exiger un « alignement ». Le coût de cette augmentation est double : immédiat d'abord (un coût supplémentaire de 70.000 € dans le budget 2017) et, selon la fiscaliste du siège, un risque fiscal rétroactif pour les expatriés. La réaction de la responsable de *desk* est de répondre aussitôt qu'il ne « ne faut pas que ça [ce coût fiscal supplémentaire] bloque les opérations » et que MSF devra donc faire preuve de « flexibilité » avec « des bonus [et] des primes » pour que les expatriés n'aient pas à supporter ce coût à titre personnel. Son exigence vis-à-vis des ressources humaines confirme la relative absence de contraintes financières chez MSF. Cette absence de contraintes financières est d'ailleurs confirmée par le Président de MSF-F, dès lors qu'il précise dans son dernier Rapport Moral que l'objectif de cette nouvelle grille salariale est de « réduire les écarts de rémunération actuels liés au pays de résidence des salariés internationaux [et que] nous avons les moyens financiers de cette politique ». ²¹⁵

Nous avons décrit ci-dessus trois fonctions de la MAP – respectivement une mise en commun, une mise en récits et une mise au clair – qui sont autant d'occasions de relire les

²¹⁴ Depuis deux ans, le Mouvement MSF a entrepris d'aligner ses grilles de salaires à travers le projet 'IRP2' (Projet de Rémunération International 2). Ce projet concerne aussi bien les expatriés – afin de faciliter la mobilité entre centres opérationnels – que les personnels nationaux salariés par MSF sur les différents terrains. Ce projet d'alignement des grilles salariales permet d'éviter des phénomènes de concurrence entre, par exemple, le salaire d'une infirmière recrutée par la section allemande ou la section française. Compte-tenu d'une inflation extrêmement élevée dans certains pays, la revalorisation rapide des salaires est particulièrement importante pour éviter de bloquer les opérations.

²¹⁵ Rapport Moral, MSF, 2015, p.18.

événements passés à la lumière de certaines valeurs de MSF. La MAP est aussi l'occasion de discuter les projets à inscrire dans le budget : dans ce cadre, nous suggérons que la MAP peut être décrite comme une mise à l'épreuve du chef de mission et une mise en perspective de ses projets à l'aune de l'éthos humanitaire de l'ONG.

d) La Mise À Plat comme « mise à l'épreuve »

Un des objectifs de la MAP est de discuter le dimensionnement des futurs projets du chef de mission. Afin de quantifier une réponse médico-opérationnelle *ad hoc*, un des problèmes est celui de pouvoir « objectiver » le contexte sanitaire des projets déjà existant avec des chiffres de mortalité ou des statistiques médicales, comme l'explique ci-dessous le chef de mission :

Chef de mission, Pays#15: Le problème à Camp de transit (X), c'est que, même si l'on sait que le flux principal vient de Pays#14 à raison de 5.000 migrants par mois, personne n'arrive à contrôler les sorties ! En septembre 2015, le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) a 'désactivé' 80.000 réfugiés après avoir procédé à une distribution de *cash* dans les camps, ce qui lui a permis de refaire un comptage !

Médecin, Desk T : Mais ces camps, là, ce sont des mauvais camps ou pas ?

Chef de mission, Pays#15: On ne sait pas, on n'a aucune statistique de mortalité. (MAP, Pays#15, 6/11/15)

L'extrait ci-dessus montre que, même sur certains projets importants, l'appareillage statistique élémentaire ne fonctionne pas. Dans le cas du camp de transit (X), le comptage des migrants entrants est fait, mais par contre, ni MSF ni le HCR ne sont en mesure de contrôler les sorties (départs avec des passeurs, sorties non comptabilisées etc.). Le fait qu'un comptage ponctuel réalisé par le HCR ait abouti à la « désactivation » de 80.000 réfugiés démontre la difficulté à dimensionner un budget sur un projet pourtant déjà existant. De plus, la réponse du chef de mission sur l'absence de statistiques de mortalité dans le camp (« on ne sait pas ») complique encore la tâche des médecins sur place.

Pour des projets portant sur des réponses épidémiques ou des crises de malnutrition, les incertitudes sont encore plus nombreuses:

Chef de mission, Pays#15: Le gouvernement du Pays#15 annonce qu'il y aurait huit millions de personnes avec des besoins de type « crise alimentaire ». En même temps, on ne sait pas précisément dans quelle région ça se passe, quelles sont les communautés concernées et on n'a pas de chiffres très précis. Je sais que ONG#6 va lancer une intervention mais eux non plus n'ont pas de chiffres. (MAP, Pays#15, 6/11/15)

L'analyse du chef de mission est que ONG#6 – ONG spécialisée dans les problèmes de malnutrition – n'a elle-même « pas de chiffres très précis »²¹⁶ pour dimensionner son

²¹⁶ Il s'agit par exemple, sur une population donnée, de l'indicateur du nombre d'enfants accueillis dans les hôpitaux locaux et catégorisés comme souffrant de malnutrition grave avec ou sans complications. Certains de ces indicateurs sont donnés dans l'exemple de la baseline médicale en Annexe 16.

intervention, ce qui rend la budgétisation des projets des Médecins Sans Frontières encore plus problématique. Ne pas avoir de chiffres peut également provenir de la déstructuration du système de santé du pays, comme le montre l'échange ci-dessous :

Responsable de desk, Desk U : Et sur l'épidémie de paludisme ? Sur le HIV ?

Adjoint au chef de mission, Pays#34 : Eh bien, il y a un système de surveillance épidémiologique, mais c'est un système de veille du ministère de la santé du Pays#34. Et comme il n'y a que 10 % des structures de santé du pays qui reportent des données...

Chef de mission, Pays#34 : Les alertes sont uniquement liées à de l'informel, alors on tend nos oreilles ! (MAP, Pays#34, 13/11/2015)

Dans de nombreux terrains d'intervention de MSF, « l'informel » – qui passe aussi bien par des relations individuelles avec des membres du ministère de la santé local qu'avec des expatriés d'autres ONG – est important. En l'absence de données médicales locales, l'équipe du *desk* cherche à juger la compréhension du chef de mission de la situation sanitaire:

Médecin, Desk T : La malnutrition a toujours été un problème chronique en Pays#15. Que dit le gouvernement ?

Chef de mission, Pays#15: [Il] reconnaît que la malnutrition est sur la table, mais n'a pas encore déclaré que c'était officiellement une urgence humanitaire [...] Le problème, c'est que le gouvernement joue sa légitimité sur cette crise de malnutrition. Donc il faut bien faire attention à vérifier qu'ils n'en font pas un peu trop pour attirer l'attention de la communauté internationale et récolter des fonds [...] En fait, le gouvernement parle « d'insécurité alimentaire » mais ne prononce pas le mot de « malnutrition.

Responsable de desk, Desk T : Ca, c'est typique de ce genre de gouvernement. Ils n'ont aucun chiffre mais comme ils ont l'habitude de ces crises de malnutrition, ils ont déjà tout le *storytelling* qui va avec ! (MAP, Pays#15, 6/11/15)

En montrant qu'il comprend la raison pour laquelle le gouvernement du Pays#15 préfère le terme « d'insécurité alimentaire » plutôt que celui de « malnutrition » – un enjeu politique de légitimité selon le chef de mission – ce dernier montre qu'il possède une bonne compréhension de la « rhétorique de la malnutrition » du gouvernement. Son analyse est confirmée par sa responsable de *desk* – plus expérimentée – qui n'hésite pas à qualifier directement le discours du gouvernement de « *storytelling* ».

Enfin, les responsables de *desk* questionnent fréquemment les motivations des chefs de mission à maintenir ou lancer des projets. Dans la section suivante, nous suggérons que ces questionnements sont des « mises en perspective » par rapport à *l'éthos* humanitaire de MSF.

e) La Mise À Plat comme « mise en perspective »

Les propositions faites par les chefs de mission amènent souvent leurs responsables de *desk* à questionner ces projets par rapport à la « raison d'être » de la présence de MSF dans le pays.

Lorsque des projets MSF existent depuis plusieurs années dans un pays, des données locales existent, notamment celles fournies par la *baseline* médicale. Ces statistiques

médicales servent à orienter la décision pour dimensionner les moyens à budgéter. La compréhension et l'extrapolation de ces données entre le Terrain et son *desk* sont l'occasion de remettre en perspective la raison d'être du projet, comme nous l'illustrons ci-dessous :

Contexte : Entre 2014 et 2016, les budgets du Pays#13 ont presque doublé (de 4,6 M€ à 8 M€). Cette croissance s'explique notamment par la présence d'un chef de mission particulièrement dynamique. Dans cet extrait, l'adjointe du chef de mission, Pays#13 commente un tableau sur des appels téléphoniques. Les appels sont triés en trois familles : *smiley* vert, jaune ou rouge. Ces indicateurs proviennent d'un centre d'appel géré par MSF dans le Quartier#1 [un des plus grands bidonvilles de Capitale#13]. Un système de triage est mis en place sur la base des patients « verts », « jaunes » et « rouges ». Les patients « verts » (blessures légères ou pathologies simples) sont directement orientés vers les centres de soins gérés par les autorités médicales du Pays#15 et représenté – dans le vocabulaire de MSF – de la « bobologie ». Les patients « jaunes » sont temporairement pris en charge par MSF avant d'être requalifiés en « verts » ou en « rouges » (blessures graves ou pathologies compliquées) et dans ce cas hospitalisés dans des services directement gérés par MSF.

Chef de mission, Pays#13 : Donc voilà nos objectifs : [...] anticiper l'accroissement du nombre de patients...d'où deux nouvelles ambulances. [...] Ce sont des ambulances [...] qui fonctionnent comme des postes médicaux avancés. Si on avait ces ambulances, on pourrait être encore plus efficaces !

Responsable de desk, Desk Y : Ce n'est pas satisfaisant. [...] On ne sait pas pour quoi [c'est] faire ! C'est à dire [...] Quelle est votre cible ? Est-ce que vous visez certaines populations ? [...] Quand même, c'est effrayant en termes de moyens, de salariés, et en plus, on ne sait pas quels sont vos objectifs?

Chef de mission, Pays#13 : Je [propose] ça parce que je représente la voix du terrain ! [...] [C'est] ce que nous a demandé l'équipe du projet ! [...]

Responsable de desk, Desk Y : D'accord. Mais c'est intéressant d'avoir juste des indicateurs pour les « rouges » et pour les « jaunes » parce que les « verts » ne nous intéressent pas. Les « verts », ce sont des patients pour lesquels la logique médicale *clash*e avec la logique gestionnaire. (MAP Pays#13, 10/11/2015)

Les échanges ci-dessus entre le chef de mission et son responsable de *desk* constituent l'esquisse d'une négociation budgétaire. Le chef de mission réclame des moyens supplémentaires – deux nouvelles ambulances – pour « anticiper l'accroissement du nombre de patients » et « être encore plus efficaces ». Le chef de mission estime sa demande légitime : l'analyse de la situation est celle de l'équipe du projet de Quartier#1 et il en « représente la voix ». Le responsable de *desk* répond en deux temps. D'abord, répondre à toutes les demandes sanitaires qui se présentent n'est pas nécessairement l'objectif de MSF, d'où les questions sur « quelle est votre cible ? » et « quels sont vos objectifs ? ». La seconde partie de la réponse souligne la différence entre « logique gestionnaire » et « logique médicale ». La logique humanitaire de MSF s'applique d'abord aux patients « jaunes » et « rouges », c'est à dire ceux présentant une pathologie ou une blessure grave, que les experts médicaux de MSF peuvent traiter, quel qu'en soit le coût. Les patients « verts » sont ceux qui doivent être pris en charge par le système de soins du pays et qui répond plus à une logique de gestion des coûts. La réponse du responsable de *desk* rappelle que ce sont les patients « jaunes et

« rouges » qui guident et motivent *l'éthos* humanitaire de MSF, à la différence des patients « verts » qui doivent, eux, être pris en charge par les autorités sanitaires du pays.

Le second « rappel à l'ordre » sur les valeurs de MSF est celui de ne pas « faire des projets pour faire des projets », comme nous l'illustrons ci-dessous :

Contexte de la discussion: MSF intervient depuis 1984 en Pays#15, qui représente un pays « symbolique » d'intervention des urgentistes français. A l'été 2015, le gouvernement accuse MSF-France de soigner et cacher deux rebelles. Le gouvernement demande alors des excuses à MSF, qui refuse. Fin Juillet 2015, le gouvernement du Pays#15 expulse 30 des 33 expatriés de MSF-France. La discussion ci-dessous intervient au cours de la MAP, au moment où le chef de mission présente ses projets pour 2016.

Chef de mission, Pays#15: Alors. Les perspectives 2016. Qu'est-ce qu'on propose de faire en Pays#15?

Médecin, Pays#15 : D'abord, il faut qu'on s'occupe de certaines populations marginalisées [...] touchées par le HIV. Ce sont des populations extrêmement difficiles à atteindre mais qui ne sont pas la priorité du gouvernement.

Chef de mission, Pays#15: Les autres axes [sont]: comment intervenir sur les crises de malnutrition [...] comment remplir nos postes vacants [...] Tout ça [...] avec l'hypothèse que nous aurons de moins en moins d'autorisations pour des expatriés.

Médecin, Pays#15 : [Le gouvernement du Pays#15] n'est pas fiable. Ils sont d'accord pour qu'on construise des hôpitaux, et [ensuite] ils vont nous virer. [...] Nous ne sommes pas des partenaires [...] nous sommes juste là pour être des régulateurs temporaires [...]

Responsable de desk, Desk T : Mais, si on revient sur le fond... Si on reprend toutes les difficultés qu'on a listées depuis ce matin, est-ce qu'on veut vraiment rester en Pays#15?

Chef de mission, Pays#15 et Médecin, Pays#15 : (*tous les deux*) Ah oui. Il faut rester.

Médecin, Pays#15 : Je pense que [Régions#1 et #2] sont des endroits où il y a déjà eu des urgences humanitaires et que ça va continuer. Ce sont des populations dont tout le monde se fout. Dans 20 ans, entre le HIV, la malnutrition et les infections respiratoires, il n'y aura plus personne !

Adjoint, Responsable de desk, Desk T : Oui, on reste. Et je préfère entendre qu'il y a des besoins et pas qu'on y reste pour vous deux ou pour avoir des projets. On ne fait pas des projets juste pour faire des projets ! (MAP, Pays#15, 6/11/15)

Ce long extrait illustre comment les projets du chef de mission du Pays#15 et du médecin de la coordination sont remis en perspective avec *l'éthos* humanitaire de MSF. Malgré un contexte politique et opérationnel très compliqué – un manque de confiance évident envers les autorités locales, des difficultés opérationnelles pour disposer d'équipes dimensionnées pour les opérations – plusieurs projets ambitieux sont malgré tout présentés par l'équipe de Coordination du pays. La responsable de *desk* intervient pour comprendre ce qui motive l'équipe à « [vouloir] vraiment rester en Pays#15 ». La réponse du médecin présent dans le pays (si personne ne prend en charge des populations « dont tout le monde se fout [...] dans 20 ans, il n'y aura plus personne » – satisfait l'adjoint au responsable de *desk*. Ce dernier souligne que la réponse de l'équipe est « conforme » à *l'éthos* de MSF : il ne s'agit pas de faire « des projets, juste pour faire des projets » ou d'assurer un rente de situation professionnelle à des expatriés (« on y reste pour vous deux ») mais bien de répondre à des « besoins » humanitaires.

Synthèse de Section 6.1.3.1 – Les Mises À Plat : un processus formel, très interactif mais à forte visée normative

En détaillant plusieurs facettes des « Mises À Plat », nous montrons comment ces réunions s’insèrent dans le processus budgétaire de MSF dont nous proposons trois points importants de synthèse.

Premièrement, nous suggérons que les MAP constituent un « Grand Oral hors contraintes financières » : les MAP consistent à faire une revue opérationnelle des activités existantes et des nouveaux projets, sans évoquer leur faisabilité financière. L’absence d’enjeux financiers dans les MAP permet une très grande interactivité entre les *desks* et les pays sur la mise en commun des informations et des projets. De plus, comme l’ONG dispose de ressources financières considérables, le point focal de ces réunions n’est pas d’allouer des ressources, ou alors uniquement si ces décisions permettent de mettre au clair la priorité du Terrain sur l’Institution.

Deuxièmement, en revenant sur les événements marquants de chaque pays, la MAP est un moment de « mise en récits » des opérations de l’ONG. Compte-tenu de l’absence relative de formalisme des MAP – il s’agit quasiment de réunions « publiques » chez MSF – ces « récits » sont partagés avec une audience plus large que celle du pays et de son *desk*, ce qui permet de rappeler plus largement ce qui différencie l’ONG d’autres intervenants humanitaires.

Troisièmement, la discussion des nouveaux projets est également l’occasion de « mettre à l’épreuve » le chef de mission en lui rappelant que ses projets doivent s’inscrire dans certains principes de *l’ethos* humanitaire de MSF, notamment « ne pas faire de projets pour faire des projets » et privilégier une logique médicale humanitaire au détriment d’une logique gestionnaire.

L’interactivité de ces réunions vise avant tout à repositionner les projets actuels comme les nouveaux projets dans les frontières éthiques et politiques de MSF, processus qui constitue un marqueur fort du modèle de performance de l’ONG.

6.1.3.2 La matrice budgétaire : un outil (trop ?) sophistiqué du contrôle de gestion de MSF

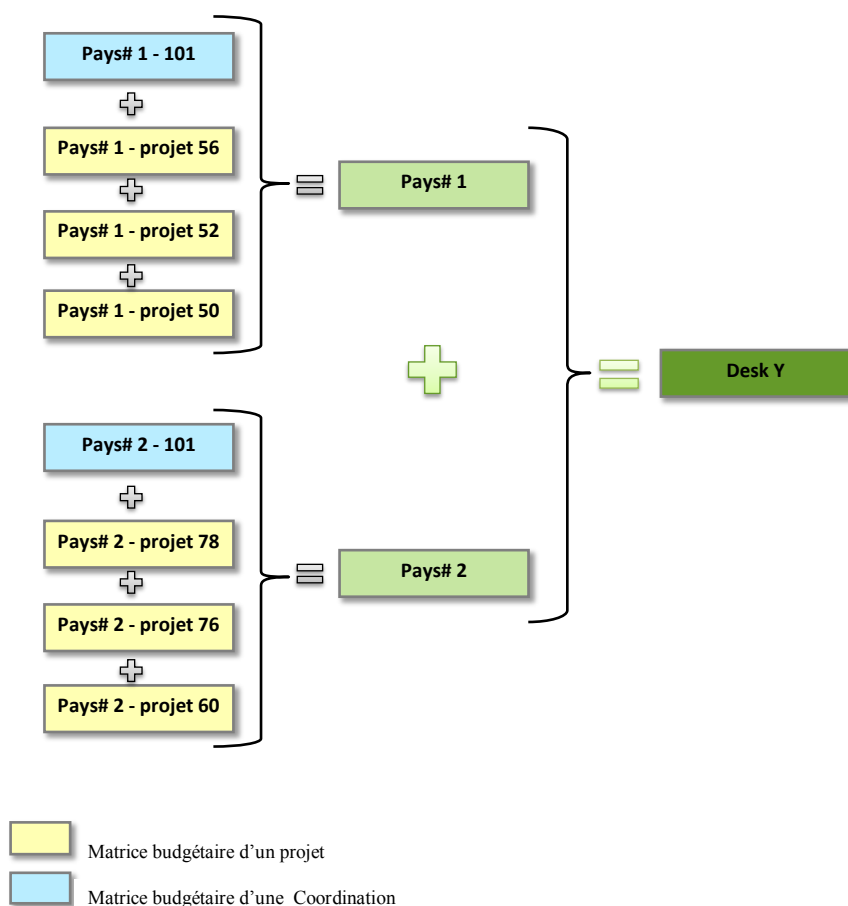
Dans cette section, nous montrons les différentes fonctions de la « matrice budgétaire » dans les pratiques de contrôle de MSF.

Nous montrons que la structure et le contenu de cet outil reflètent la manière dont MSF envisage le contrôle de ses opérations. Nous analysons comment les opérationnels s'approprient (partiellement) cette matrice.

Chaque « projet » de MSF donne lieu à l'établissement d'un budget, construit grâce à la « matrice budgétaire » : cette matrice permet de suivre l'avancée des dépenses du projet, réaliser les trois re-prévisions annuelles des dépenses (les « forecasts ») ainsi que les prévisions mensuelles de trésorerie.

Un code²¹⁷ analytique unique est affecté à chaque projet (hôpital, camp de réfugiés, vaccination de masse) ainsi qu'à chaque coordination (qui héberge les équipes et les ressources mutualisées au niveau d'un pays) : ce « code projet » permet d'identifier et de générer les matrices budgétaires. Le Schéma 4 ci-dessous illustre l'encastrement successif de ces différentes matrices budgétaires.

Schéma 4 : Articulation des matrices budgétaires chez MSF



²¹⁷ Cette base des « Codes Projets » est administrée par le Service Gestion Terrain. C'est une des seules bases transversale et partagée dans tout MSF-France. Seule l'attribution d'un code projet permet l'imputation des dépenses du terrain, c'est à dire les dépenses du Projet (terrain) et la Coordination. La Coordination dispose également d'un code projet analytique.

Chaque chef de projet dispose de sa propre matrice budgétaire (rectangle jaune) ; au niveau du pays, le chef de mission dispose d'une matrice pour budgéter son équipe (la coordination) et les ressources – opérationnelles ou médicales – mutualisées au niveau d'un pays (rectangle bleu). Le budget du chef de mission (rectangle vert) est donc constitué par la somme de ces différentes matrices budgétaires.

Ces matrices sont créées, maintenues et améliorées par le service Gestion Terrain et déployées depuis plusieurs années sur tous les projets et coordinations de MSF.

Chaque matrice est constituée de plusieurs fichiers. Le premier de ces fichiers est celui du « planning médico-opérationnel » qui permet aux équipes du projet ou de la coordination de sélectionner leurs différentes activités médicales (chirurgie, obstétrique, urgences, pédiatrie, etc.) ou opérationnelles (distribution de nourriture, distribution de produits non alimentaires comme les couvertures, kits d'hygiène etc.). La sélection d'une activité-médecine opérationnelle libère un menu déroulant d'indicateurs de volumétrie, comme le nombre de consultations, d'admissions ou le nombre de doses de vaccins, de kits d'hygiène, de tests médicaux, de consommables. Enfin, un fichier annexe permet de positionner des volumes prévisionnels mensuels associés à l'indicateur choisi.

Trois fichiers sont dédiés à la gestion des ressources humaines (un premier sur les hypothèses des salaires des expatriés ; un second sur celles des personnels nationaux; un dernier sur les besoins en volumes fonction par fonction). Trois autres fichiers concernent les aspects logistiques d'un projet ou d'une coordination, comme le nombre et le coût des véhicules, les coûts des logements des expatriés et ceux des loyers de certains centres de soins ou laboratoires gérés ou occupés par MSF²¹⁸. Un dernier fichier récapitule divers coûts opérationnels, et notamment pour les plus importants, les coûts de liaison satellite et d'équipements informatiques pour relier les terrains aux sièges parisiens et assurer par exemple l'envoi des comptabilités des terrains aux sièges, des transferts de *cash* et le remplissage des matrices budgétaires. Au total, ces 11 fichiers sont complétés par deux fichiers de synthèse.²¹⁹

En synthèse, le budget des dépenses d'un chef de projet ou d'un chef de mission est composé des cinq grands postes de coûts suivants :

²¹⁸ La majorité des opérations comptables en Coordination, et *a fortiori* sur les Projets, sont des opérations de caisse. L'achat d'équipements médicaux et la réalisation de constructions sont traités comptablement dans ces budgets comme des dépenses, et non pas comme des investissements.

²¹⁹ Le premier fichier de restitution est une synthèse très détaillée, le second fournit une vue plus synthétique du budget du projet ou de la coordination.

Coûts médico-opérationnels: cette ligne récapitule à la fois les coûts des médicaments, vaccins et kits médicaux, auxquels s'ajoute le coût des équipements de laboratoires (équipement, pièces détachées) ou le coût des équipements liés à des activités opérationnelles – les plus fréquentes étant des activités dites « *WATSAN* » (*Water & Sanitation*) – qui représentent parfois des coûts importants dans des projets de camps de réfugiés.

Coûts des expatriés : ces coûts sont budgétés mois par mois. Ils proviennent du croisement entre le nombre de personnels expatriés nécessaires au projet (nombre de pédiatres, de responsables logistiques, de médecins) et une grille de salaire définie par la DRH centrale. Le fait de mensualiser les besoins de personnels permet aux équipes HR centrales et locales, grâce à des interfaces automatiques *ad'hoc*, de savoir quelles sont les profils à recruter et en quel nombre (combien d'infirmières ? combien de pédiatres ?) mois par mois. Dans le vocabulaire MSF, mensualiser ces besoins de personnel permet de « brancher » des postes et de garder une trace entre les besoins du terrain et les objectifs de recrutement des équipes RH centrales.

Coût des équipes locales : la budgétisation du coût des personnels nationaux nécessaires au projet suit globalement les mêmes règles que celles pour les expatriés. Il s'agit de coûts mensualisés, résultats d'une budgétisation des personnels locaux nécessaires (travailleurs sociaux, assistants de laboratoires, infirmières, gardiens, assistants logistiques, chauffeurs), dont les salaires sont valorisés par le responsable RH de la Coordination.

Coûts des locaux : la matrice permet au chef de projet ou de mission de différencier les coûts de logements des expatriés, ceux des infrastructures médicales et opérationnelles, les coûts liés à l'hébergement des personnels nationaux et les coûts des bureaux administratifs. Les dépenses liées aux constructions figurent également dans ces coûts.

Coûts de transports : il s'agit principalement des coûts liées à la flotte de véhicules et des coûts de fret aérien ou maritime pour acheminer des équipements ou des médicaments, principalement en provenance de MSF Logistique.

La description ci-dessus montre que la matrice budgétaire est un outil analytique sophistiqué dont la construction est issue du croisement de trois principales natures d'indicateurs : d'abord des indicateurs qualitatifs (sur quels types d'activités médico-opérationnelles le chef de projet s'engage-t-il ?), ensuite des indicateurs de ressources non financières (quels sont les ressources médicales, humaines ou logistiques dont le chef de projet a besoin pour accomplir ses activités ?), enfin, des indicateurs sur les ressources financières (valorisation des commandes médicales et des frais de personnel ou des coûts de loyers).

Par rapport à d'autres ONG de taille internationale, les outils de gestion chez MSF sont décrits comme étant de bonne qualité, comme l'illustre la contrôleuse de gestion ci-dessous :

Contrôleuse de gestion, Desk H: En étant contrôleuse de gestion à ONG#4, je me suis rendu compte qu'à MSF, on a pas mal d'avance par rapport aux autres sur le contrôle de gestion, et notamment par rapport aux outils [...] et je me suis dit : « *Si tu veux rester dans le contrôle de gestion et dans l'humanitaire, [...] c'est à MSF qu'il faut aller* »

Observateur : Qu'est-ce tu veux dire par : « *À MSF, on a pas mal d'avance* » ?

Contrôleuse de gestion, Desk H: Déjà, quand je suis arrivé à ONG#4, personne n'a su me donner le dernier budget validé des pays dont je m'occupais [...] Là je me suis dit ça allait être compliqué ! En plus [...] à ONG#4, on n'avait pas de matrice budgétaire. Dans un même outil, on avait le budget et le suivi budgétaire, mais rien n'était verrouillé ! Tous les mois [...] je passais quatre heures à revérifier toutes les erreurs de formule Excel sur les matrices [...] (Contrôleuse de gestion, Desk H, 13/11/15)

La plupart des grandes ONG exploite des outils de type fichiers Excel plus ou moins élaborés et adaptés à leurs activités et à leur organisation opérationnelle. Sur le terrain, les utilisateurs de ces outils ne disposent parfois que d'une simple connexion Internet pour remonter des fichiers à leurs sièges locaux ou européens : l'utilisation et le remplissage des outils budgétaires doit donc être la plus simple possible. Ceci explique le fait que les grandes ONG, en dépit de leur taille, n'ont pas déployé des outils de type ERP. En synthèse, la technologie utilisée (des fichiers Excel améliorés) ne semble pas radicalement différente entre ONG#4 et MSF, mais la différence porte sur l'administration des données et leur « verrouillage », c'est à dire leur stabilisation.

Nous expliquons ci-dessous les raisons qui font que l'appropriation de la matrice budgétaire par les équipes de terrain n'est pas complètement conforme à la conception et aux besoins des gestionnaires en central.

La complexité du remplissage des matrices provient de deux éléments complémentaires : d'abord, l'amplitude des activités médico-opérationnelles de l'ONG, ensuite, la sélection des indicateurs pertinents pour suivre ces différentes activités.

Lorsque le chef de projet et son équipe entament le remplissage des matrices budgétaires, la première étape porte sur la sélection du type d'activités médico-opérationnelles du projet. Compte-tenu de la très forte expansion de MSF ces dix dernières années, cette gamme d'activités est très étendue : à titre d'illustration, le chef de projet dispose dans la matrice budgétaire d'un menu déroulant de 50 activités potentielles, comme par exemple, des soins aux patients brûlés, la distribution de nourriture, la gestion d'une unité de maternité ou d'une unité chirurgicale, ou bien la prise en charge de la distribution d'eau.

À chacune de ces activités est associé une nomenclature d'indicateurs spécifiques. Ces indicateurs sont des indicateurs volumétriques médicaux ou opérationnels : ils ont été affinés

au fur et à mesure du développement des opérations du Mouvement MSF et la plupart d'entre eux sont partagés entre les sections du Mouvement. Ces indicateurs sont supposés « refléter » l'activité sélectionnée.

À titre d'illustration, le Tableau 20 ci-dessous fournit un exemple des combinaisons possibles entre activités médico-opérationnelles et indicateurs : la première colonne est celle de l'activité médico-opérationnelle, la seconde colonne détaille les différents indicateurs qui peuvent être potentiellement associés à chaque activité.

Tableau 20 : Combinaison entre activités et indicateurs chez MSF ¹

Activité médico-opérationnelle	Indicateurs associés automatiquement à cette activité
Soins aux patients brûlés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Admis 2. Consultations 3. Nombre de patients soignés 4. Patients présents 5. Indicateur N/A
Distribution de nourriture	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bénéficiaires 2. Nombre de rations distribuées 3. Indicateur N/A
Maternité	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consultations prénatales 2. Admissions 3. Accouchements 4. Nombre de cas de violences sexuelles 5. Accouchements compliqués 6. Soins obstétricaux d'urgence 7. Indicateur N/A
Chirurgie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Admissions 2. Patients présents 3. Consultations 4. Nombre de patients soignés
Eau	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de litres / personne / mois 2. Nombre de forages 3. Nombre de m³ d'eau distribués

⁽¹⁾ Sources : Matrices Budgétaires – MSF

En fonction du contexte, le chef de projet peut sélectionner entre deux et six activités, sachant qu'il peut ensuite associer librement à chacune des activités choisies un maximum de trois indicateurs. Dès que des activités sont sélectionnées par le chef de projet, toutes les autres lignes de dépenses budgétaires du projet (frais de personnel, coûts des locaux, consommations médicales, coûts logistiques) doivent être encodées avec l'une ou l'autre des activités sélectionnées pour que le budget soit validé.

Le Tableau 21 ci-dessous, extrait d'une matrice budgétaire, permet de visualiser l'étape 1 de la sélection du chef de projet.

Tableau 21 – Étape 1 : Choix d'une combinaison activité et indicateur ¹

<i>Activity</i>	<i>Indicator 1</i>	<i>Indicator 2</i>	<i>Indicator 3</i>
Hospit_Pedia			
Health_Center	Consultations		
Immunization	Vaccinated children		

⁽¹⁾ Sources : Matrices Budgétaires – MSF-France

Dans cet exemple, le chef de projet sélectionne trois activités : Pédiatrie (ou *Hospit_Pedia*), Centre de soins (ou *Health_Center*) et Vaccination (*Immunization*). Le chef de projet a choisi comme indicateurs le nombre de consultations (*Consultations*) pour l'activité Centre de soins et le nombre d'enfants vaccinés (*Vaccinated children*) pour l'activité Vaccination.

Pour l'activité Pédiatrie, le chef de projet a choisi de n'associer aucun indicateur : en général, la raison la plus fréquente de n'associer aucun indicateur signale que l'activité Pédiatrie correspond à une intention de projet, encore qualifié « d'exploration » (ou une « Explo » dans le vocabulaire de MSF). Dans ce cas, cette « *Explo* » peut nécessiter d'engager des coûts d'analyse préliminaire mais sans l'accueil de patients pour tester l'intérêt du projet.

L'étape 2 est celle de quantifier l'évolution mensuelle de chaque indicateur pour chacune des activités médico-opérationnelles.

Le Tableau 22 ci-dessous – extrait de la matrice budgétaire ci-dessus – permet de visualiser comment les indicateurs médicaux ou opérationnels doivent être positionnés dans la matrice budgétaire.

Tableau 22 – Étape 2 : Volumétries passées et projections (matrice pour l'année 2015)¹

ACTIVITY 1		Hospit_Pedia												TOTAL	VAR
INDICATOR 1															
ACTIVITY 2		Health_Center													
INDICATOR 1		Consultations													
		Jan	Feb	Mar	Apr	May	June	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	TOTAL	VAR
	Actual 2014	REAL												TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	January 2015	HYPOTHESIS												TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	April 2015	REAL			HYPOTHESIS									TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	July 2015	REAL						HYPOTHESIS						TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	October 2015	REAL									HYPOTHESIS			TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
ACTIVITY 3		Immunization													
INDICATOR 1		Vaccinated children													
		Jan	Feb	Mar	Apr	May	June	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	TOTAL	VAR
	Actual 2014	REAL												TOTAL	
1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	January 2015	HYPOTHESIS												TOTAL	
2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	April 2015	REAL			HYPOTHESIS									TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	July 2015	REAL						HYPOTHESIS						TOTAL	
3		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	
	October 2015	REAL									HYPOTHESIS			TOTAL	
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	

(1) Source : Documents internes – MSF

Les explications du Tableau 22 ci-dessus sont les suivantes.

Théoriquement (ou idéalement), chaque indicateur (nombre de consultations ou nombre d'enfants vaccinés) doit pouvoir être décliné mensuellement et sur quatre périodes différentes. D'abord, la ligne 1 (*Actual 2014*) doit indiquer les volumétries de l'année écoulée (*Real(isé)*), ce qui permet de savoir quel est le nombre total de patients soignés (*Total*).

Ensuite, la ligne 2 (*HYPOTHESIS*) / *January 2015*) correspond à celle des hypothèses de volumétries pour l'année à venir.

Enfin, comme la matrice budgétaire sert également à la constitution des « *forecasts* » trimestriels, le « bloc » numéro 3 – *April 2015*, *July 2015*, *October 2015* – intègre à la fois un nombre réel de consultations ou d'enfants vaccinés ainsi que les projections de ces mêmes indicateurs (respectivement sur neuf mois restants, six mois restant et trois mois restants).

Anticiper le nombre de consultations ou d'enfants à vacciner repose en grande partie sur la connaissance du médecin du projet sur le contexte sanitaire local, même si les équipes de MSF disposent d'autres sources, comme l'explique cette contrôleuse de gestion :

Q : Quand vous faites un budget, comment font les médecins pour savoir qu'il va y avoir 300 patients, 500 ou 1.000 patients ?

Contrôleuse de gestion, Desk H: Et bien ils partent d'autres expériences, je veux dire d'autres missions et ils regardent comment ça s'est passé sur la base des informations médicales disponibles. Par exemple au Pays#6, on a ouvert un projet d'urgence nutritionnel à Hopital#6. Et bien [l'équipe en charge] s'est basée sur un autre projet nutritionnel sur notre site de Ville#6. En fonction des données médicales récoltées à Ville#6 et ce qu'ils ont vu sur place, notamment le nombre et le pourcentage d'enfants mal nourris, ils ont fait des hypothèses. Après, c'est évident...Ce ne sont que des hypothèses mais ça peut constituer une bonne base de départ. (Entretien#3 Contrôleuse de gestion, Desk H, 01/04/2016)

Comme l'explique cette contrôleuse de gestion, la multiplication des projets de MSF liés à la malnutrition permet de disposer d'une « courbe d'expérience » : des pratiques comme le partage d'expérience entre desks et entre les différentes sections du Mouvement permettent d'avoir une idée – même globale – sur les prévisionnels des volumétries de patients à traiter.

Parfois, même sur des programmes épidémiologiques d'envergure, les équipes de MSF peuvent lancer un nouveau projet parfaitement « balisé » en amont, comme dans le cas de ce projet HIV :

Contrôleuse de gestion, Desk J: Par exemple pour Projet#11 : il y a eu cette grosse étude faite par Épicentre [le centre d'expertise en recherche épidémiologique de MSF], l'étude Etude#1. Ils ont passé six mois [sur le terrain] et ils ont vraiment *screené* un maximum de gens : ils sont arrivés avec des chiffres très clairs de prévalence²²⁰ et d'incidence²²¹ et donc nous pendant les quatre prochaines années [...] on met en place tous nos moyens pour réduire la prévalence et l'incidence dans ce district. (Entretien#4 Contrôleuse de gestion, Desk J, 05/04/2016)

Ce qu'illustre cette contrôleuse de gestion, même si le *phasing* d'un projet à quatre ans rend probablement la mensualisation annuelle plus hasardeuse, le chef de projet a à sa disposition des volumétries prévisionnelles fondées sur les études d'Épicentre.

En réalité, malgré les sources d'information qui existent pour permettre de compléter les indicateurs, il est assez fréquent que les activités médico-opérationnelles sélectionnées ne soient associées avec aucun indicateur : ne pas choisir un indicateur permet de ne pas avoir à remplir les volumétries constatées et celles prévisionnelles, ce qui simplifie le remplissage de la matrice. Mais, même dans les cas où un indicateur est sélectionné et associé à une activité, il est également très fréquent que les volumétries passées et prévisionnelles ne soient pas remplies non plus, c'est d'ailleurs ce nous explique cette contrôleuse de gestion :

²²⁰ La *prévalence* est un outil de mesure statistique médicale qui indique le nombre de personnes atteintes par une maladie, au sein d'une population à un moment donné

²²¹ L'*incidence* renseigne sur le nombre de nouveaux cas annuels de la maladie, au sein d'une population donnée.

Contrôleuse de gestion, Desk J: Moi, j'avoue que finalement, les indicateurs, on ne s'en sert plus beaucoup. Nous ce qui compte, c'est de savoir quelles sont les activités qu'on lance. Et ça, indicateur ou pas indicateur, c'est pas notre problème [...]

Q : Pourquoi est-ce que tu dis : « *Les indicateurs, ce n'est pas notre problème* » ? Je suppose que vous avez quand même des objectifs [...] sur le nombre de patients qui vont consulter, être admis et traités, non ?

Contrôleuse de gestion, Desk J: Oui mais même avant ça, nous, on a besoin de savoir ce qui coûte cher dans notre projet global. Tu vois, avant même de rentrer dans le détail des indicateurs, nous ce qui nous intéresse vraiment, c'est de pouvoir dire : « *Bon. Voilà 'Projet#12', ça va coûter quatre millions. Mais attention sur les quatre millions, finalement il y a 300.000 € de telle activité.* » (Entretien#4 Contrôleuse de gestion, Desk J, 05/04/2016)

Pour cette contrôleuse de gestion, la matrice budgétaire sert avant tout à « comprendre ce qui coûte cher dans [son] projet ». Elle doit être capable d'expliquer sur quel type d'activité médico-opérationnelle son *desk* « investit » et quel est finalement son portefeuille d'activités, et le coût prévisionnel de chacune de ses activités. C'est donc une notion « d'enveloppe budgétaire » qui prévaut, plus que, par exemple, le calcul d'un coût médical par patients, comme le montre la suite de nos échanges:

Q : Justement. Quand tu dis que tu veux voir ce qui est coûteux, je suppose que si vous traitez 15 patients, ce n'est pas la même chose que si vous en traitez 300 ou 400. Donc ça revient quand même à s'intéresser aux indicateurs ?

Contrôleuse de gestion, Desk J : Oui. Tout à fait.

Q : Par exemple, sur Projet#12, comment est-ce que tu fais ton budget ?

Contrôleuse de gestion, Desk J: La quantité de gens attendus, en tous cas sur nos budgets, elle joue surtout sur le budget médical, qui est une énorme part de tous nos budgets [...] mais c'est encore et toujours le plus gros point d'incertitude [...] C'est vrai que nous, on est là parfois à pinailler sur [...] des petites lignes de coûts « machin », et à côté de ça, tu as 200.000 € de commandes médicales qu'on revoie, mais avec les moyens du bord, quoi ! (Entretien#4 Contrôleuse de gestion, Desk J, 05/04/2016)

La réponse de la contrôleuse de gestion sur l'importance des indicateurs se fait en deux temps ; d'abord, la « quantité de gens attendus » (la volumétrie opérationnelle, c'est à dire le nombre de patients à traiter) a été nécessairement discutée pour valoriser l'enveloppe budgétaire, mais, dans un premier temps, compte-tenu de l'incertitude pesant sur l'estimation, cette information ne lui apparaît pas comme la plus importante de la matrice budgétaire.

Dans un second temps, elle oppose deux types de coûts : les « petites lignes de coûts machin » sur lesquelles elle peut faire du « pinaillage » et les commandes médicales – de « grosses lignes » de « 200.000 € » – qui semblent être plus difficiles à contrôler, et qui sont, selon elle, revues « avec les moyens du bord ».

Les échanges ci-dessus illustrent qu'une des difficultés de l'appropriation de la matrice réside dans la coexistence de deux logiques de suivis : l'une gestionnaire, l'autre médicale.

L'outil de contrôle de l'activité médicale est la base médicale (ou « *medical baseline* » dans le vocabulaire de MSF). Cette base médicale est remplie mensuellement par le médecin ou le praticien et ses équipes en charge de l'activité : la granularité « médicale » est bien plus

détaillée que celle des matrices budgétaires, comme le montre ci-dessous l'extrait d'une baseline médicale sur la malnutrition :

		Jan	Feb	Mar	April	May	June	July	August	Sept	Oct	Nov	Total
	NUTRITION												
Nombre total de cas d'enfants souffrant de malnutrition sévère (absence de complications)	# d'admissions d'Enfants souffrant de Malnutrition Sévère (EMS) sans complication	255	153	103	64	274	383	374	804	792	804	607	4 613
Nombre total de cas d'enfants souffrant de malnutrition sévère (présence de complications)	# d'admissions d'Enfants souffrant de Malnutrition Sévère (EMS) avec complication						7	50	102	101	128	146	534
Calcul réalisé sur le # de résultats	Sur la base de tous les EMS (soignés)	12	45	21	83	68	62	155	105	272	821	488	2 132
Calcul réalisé sur le # de résultats	Sur la base de tous les EMS (en cours de soins)	0	0	2	13	32	150	169	145	243	330	189	1 273
Calcul réalisé sur le # de résultats	Décès						4	6	24	24	12	4	74

Alors que la matrice budgétaire limite à trois le nombre d'indicateurs liés à la malnutrition, les praticiens sont amenés à différencier pour leur pratique les « Enfants souffrant de Malnutrition Sévère » avec ou sans complications, ainsi que les décès intervenus suite aux prises en charge. Pour préparer leurs budgets, le chef de projet ou le médecin en charge sont donc amenés à choisir des indicateurs « de gestion » dans la matrice budgétaire qui diffèrent des indicateurs « médicaux » qu'ils suivent au jour le jour et qu'ils reportent mensuellement dans la *baseline* médicale.

La seconde difficulté porte sur l'alimentation de la matrice budgétaire : aucune interface automatique n'existe entre la *baseline* médicale et la matrice budgétaire, ce qui oblige une saisie manuelle du nombre de patients ou des volumétries associées aux indicateurs dans la matrice budgétaire. Ces deux difficultés permettent de comprendre la difficulté des gestionnaires de terrain ou des médecins à investir du temps sur le remplissage du « nombre de patients traités » dans les matrices budgétaires.

Enfin, la troisième raison porte sur le système de comptabilisation des commandes médicales internationales de MSF, comme expliqué ci-dessous :

Responsable service Gestion Terrain, MSF : En général, c'est la pharmacie centrale du projet qui récupère toutes les commandes [...] Tous les quatre mois la pharmacie [...] génère une commande internationale auprès de Bordeaux [MSF Logistique] qui est notre centrale d'achat. Ensuite, on comptabilise nos factures internationale [...] dans la pharmacie centrale, mais après, quand le service [médical] commande à la pharmacie, il n'y a pas de trace comptable de ça. On a un logiciel de gestion de stocks physique, mais pas comptable. Du coup, toute la commande médicale, elle réapprovisionne tout le projet mais chaque le service donc, pas la chirurgie ou la maternité (Responsable Service Gestion Terrain, MSF, 22/7/16)

Les commandes médicales représentent une partie importante des coûts globaux de MSF. Cependant, comme ces commandes transitent par une pharmacie centrale, ni les achats de médicaments ou d'équipements médicaux, ni les consommations ne peuvent être suivies

automatiquement par activité, et c'est la raison pour laquelle la contrôleuse de gestion explique qu'il lui faut « revoir ces dépenses avec les moyens du bord ».

La combinaison de ces trois difficultés techniques – la granularité différente entre indicateurs des « gestionnaires » et ceux des « médecins », l'obligation de ressaisie manuelle de la *baseline* médicale dans la matrice budgétaire et l'impossibilité technique de comptabiliser automatiquement des achats et des consommations médicales par activité – aboutit à l'utilisation par les personnels de terrain d'une activité médico-opérationnelle « fourre-tout » qui leur permet de remplir plus facilement la matrice budgétaire.

Une analyse menée par l'adjoint du responsable du service Gestion Terrain de MSF en Décembre 2015 montre que sur les 180 M€ des budgets de dépenses 2015 (projets et coordinations), 70% des dépenses sont encodées sous l'activité médico-opérationnelle « *Transversal* ». La deuxième activité la plus utilisée est « *Chirurgie* », mais elle ne représente que 6% des dépenses budgétées. Pour des raisons de simplicité, les équipes de terrain préfèrent sélectionner l'activité *Transversal* dans les matrices pour avoir une vue d'ensemble de leur enveloppe budgétaire du projet, ce qui empêche très fréquemment de disposer du coût complet de chaque activité médico-opérationnelle.

Le Tableau 23 ci-dessous, extrait d'une matrice budgétaire, illustre ce point et reprend de manière simplifiée la présentation d'un budget des commandes médicales d'un projet.

Tableau 23 – Budget simplifié des commandes médicales d'un projet ⁽¹⁾

Nature	Description	Activity	Qty	Price Unit	Total in €
Medicines	Cde Annuelle Consommables 1	Transversal	1	121 355	121 355
Medicines	Complement Medocs 2 - Cde Annuelle 2	Immunization	1	84 000	84 000
Medicines	Cde Annuelle 3	Transversal	1	70 000	70 000
Medicines	Cde Annuelle 4 / Act Externes	Health_Center	1	158 000	158 000
Vaccines	Vaccins 3	Immunization	1	46 000	46 000
Medicines	Donations	Transversal	1	9 822	9 822
Vaccines	Donations Medocs - Complement 4	Immunization	1	9 878	9 878
Total MEDICINES					499 055

⁽¹⁾ Source : Matrice Budgétaire - MSF

Sur les 500.000 euros de commandes médicales budgétées, près de 200.000 euros sont affectés à l'activité « *Transversal* », autrement dire non-affectées.

Plus l'encodage analytique rattache des coûts à l'une ou l'autre des activités, plus la capacité à rapporter ces coûts (ici ceux des médicaments) à des indicateurs de volumétrie est facilitée. Or, l'option d'analyser les coûts d'une activité n'est pas celle qui est retenue la plupart du temps, comme l'explique cette contrôleuse de gestion :

Contrôleuse de gestion, Desk J: Par exemple, tu prends le Projet#34 [...] A l'intérieur tu as trois activités tellement différentes qu'on s'est posé la question de créer trois codes projet. Le problème, c'est que qu'est-ce que tu fais des coûts de chef de projet et de toute l'équipe de projet, tu vois ? Donc on est restés à la maille du projet. (Entretien#4 Contrôleuse de gestion, Desk J, 05/04/2016)

Comme un projet englobe plusieurs activités très différentes (pédiatrie, centre de soins, vaccination), la question que se pose la contrôleuse de gestion est celle d'affecter et de répartir les coûts communs de l'équipe en charge du projet – c'est à dire les coûts de personnel, de loyers, de déplacement du chef de projet, de l'administratif ou du logisticien – sur les activités. Par simplicité, le choix qui est fait est celui de privilégier le niveau du projet pour disposer (la « maille du projet ») d'une enveloppe budgétaire.

Cette conception d'une « enveloppe budgétaire » est encouragée par certains opérationnels, comme le précise ce responsable de *desk*, « MSF expérimenté » lors d'une discussion sur le budget :

Responsable de *desk*, Desk O

Est entré chez MSF en 2000. Entre 2000 et 2006, il était chef de mission en Afghanistan et au Pakistan. En 2006, il est rentré en France et il a travaillé dans la logistique dans une entreprise privée, mais il s'y ennueie rapidement. Il revient chez MSF en 2009 et prend la responsabilité du Desk O.

Responsable de *desk*, Desk O: Tu sais, chez nous, environ 50 % des dépenses d'un pays sont des frais de personnel [...] Après ça, ce n'est pas difficile de prévoir les différentes grosses charges [...] Le budget ? Oui, bien sûr, c'est quelque chose d'important mais ça doit juste servir à cadrer, c'est-à-dire qu'il ne faut pas qu'on passe de deux millions de budgets à 15 millions de dépensés, bien sûr, mais il faut que ça [le budget] nous aide à avoir une vision holistique de l'activité, c'est ça son rôle. (Notes de terrain, 3/11/15)

La vision « holistique » du budget défendue par ce responsable de *desk* est également celle présentée par les deux contrôleuses de gestion des *desks* H et J : la matrice budgétaire est principalement utilisée pour « cadrer » des budgets de dépenses que d'associer des coûts à des volumes.

Synthèse de Section 6.1.3.2 – La matrice budgétaire : un outil (trop ?) sophistiqué du contrôle de gestion de MSF

La matrice budgétaire de MSF est un outil sophistiqué de contrôle de gestion en comparaison aux autres outils du secteur. La construction du budget dans cette matrice repose sur une combinaison d'activités médico-opérationnelles et d'indicateurs de volumétries (nombre de patients, nombre de lits). Pour les gestionnaires centraux, le remplissage du planning médico-opérationnel est supposé faciliter la réconciliation entre une « nombre de patients » et un poste de coûts important chez MSF que sont les commandes médicales.

Un des prérequis du fonctionnement de la matrice est que les informations soient disponibles de manière détaillée, automatique et régulière, en budget comme en suivi budgétaire. Budgeter des indicateurs de volumétrie sur de nouveaux projets est compliqué mais pas infaisable, compte-tenu des ressources, de l'expérience et du nombre de terrains d'intervention de MSF. La principale difficulté revient concrètement à ce que les équipes de terrains, à savoir les gestionnaires du terrain et leurs collègues médecins ou logisticiens s'approprient les combinaisons précises activités et indicateurs pour que des coûts et des volumes puissent être associés.

Les faiblesses de la matrice ne sont pas la conséquence d'un dysfonctionnement technique, mais proviennent d'un manque d'articulation entre les données médico-opérationnelles (qui existent pour la plupart dans la *baseline* médicale mais ne sont pas reprises automatiquement dans la matrice) et les coûts qui existent seulement au niveau global du projet et pas au niveau de l'activité.

Finalement, la mise en rapport entre des volumétries et des ressources n'est pas prioritaire pour les terrains chez MSF : ce constat est renforcé par l'utilisation importante de l'activité « *Transversal* » qui participe à faire de la matrice budgétaire un outil destiné à calculer et discuter une « enveloppe budgétaire globale » et n'a pas pour objectif une analyse de l'efficacité des activités de chaque projet. Si la construction et les fonctionnalités de la matrice budgétaire reflètent une philosophie qu'on peut qualifier « d'efficacité » (rapport ressources / réalisations), l'utilisation qui en est faite reflète avant tout des préoccupations « d'efficacité » (quels montants de ressources ?), le tout dans un contexte d'abondance de ressources financières.

En synthèse, cette souplesse « tolérée » dans l'utilisation des outils matérialise un autre marqueur du modèle de performance de MSF.

6.1.3.3 Les Commissions Budgétaires

Les projets validés lors des MAP sont ensuite chiffrés entre les équipes des pays et celles du *desk* avant d'être présentés à la Direction des Opérations de MSF lors des Commissions Budgétaires. Nous suggérons que chaque Commission Budgétaire suit un « script » formel : nous décrivons ces réunions comme « le grand oral » du responsable de *desk* et son équipe vis-à-vis des équipes centrales **(a)**. Dans un premier temps, le responsable de *desk* – comme ses chefs de mission avant lui – réinscrit ses réalisations et projets dans l'*ethos* médico-opérationnel de MSF **(b)**. La discussion et l'interprétation des indicateurs médicaux donne lieu ensuite à un contrôle de pair à pair entre les médecins du siège et ceux

des *desks* (c). Enfin, nous montrons à travers deux exemples que la troisième étape de la Commission Budgétaire ne constitue, comme les MAP, qu'un « grand oral sous faibles contraintes financières » (d).

a) Le script d'une commission budgétaire

Le format d'une Commission Budgétaire est plus formel et moins « public » que celui de la MAP : les Annexes 8.3 et 8.4 détaillent les fonctions des participants aux Commissions Budgétaires de 2016 auxquelles nous avons assisté. Généralement, deux équipes constituent ce que l'on peut qualifier le « noyau » permanent de ces Commissions Budgétaires. D'un côté, l'équipe du *desk* : le/la responsable de *desk*, son adjoint(e), le médecin du *desk*, le/la responsable des ressources humaines et son adjoint(e), le/la contrôleur (se) de gestion, le/la responsable logistique. De l'autre, les équipes centrales de MSF : la directrice des opérations et son adjoint et certains directeurs des sièges comme la directrice du département médical et son adjointe, le directeur financier et le responsable du service Gestion Terrain. Parfois, en fonction des sujets et des pays, la directrice des ressources humaines, le directeur de la logistique, la responsable de la *supply chain* ou la responsable des financements institutionnels sont présents.

Chaque projet opérationnel déjà existant en 2015 donne lieu à une matrice budgétaire pour 2016. Pour les nouveaux projets, et en fonction du degré de maturité du *desk* sur ce projet, des enveloppes budgétaires sont présentées et discutées lors des commissions.

Globalement, les supports de présentation budgétaire ne sont pas formalisés : tous les participants du siège n'ont pas automatiquement accès ni aux matrices budgétaires ni à la *baseline* médicale²²² de chaque projet. En fonction du *desk*, cette formalisation peut prendre la forme de fiches pays présentant le contexte politique ou sanitaire du pays, des diagrammes présentant la variation des six principales lignes de coûts entre le dernier « *forecast* » connu des dépenses de chaque projet (*i.e.* coûts médico-opérationnels, coûts des expatriés, coûts des équipes locales, coûts des locaux et coûts de transports) et la proposition de budget du *desk* (respectivement « 2015 Final » et « 2016 Initial »), des graphes de statistiques médicales. Parfois, le/la contrôleur (se) de gestion présente des *slides* dont l'objectif est d'expliquer les principales variations entre le « 2015 Final » et le « 2016 Initial ».

²²² Il s'agit de statistiques médicales: la *baseline* médicale intègre un ensemble d'indicateurs mensuels (en général, il s'agit d'un nombre de consultations, d'hospitalisations, de nombre de lits, ou plus rarement de taux de mortalité) spécifiques à chaque pathologie dont la nomenclature est commune à tout MSF.

Même en l'absence de formalisation des supports, la Commission Budgétaire suit le *script* asse similaire: d'abord, le/la responsable de *desk* présente la « toile de fond » politique et sanitaire du pays ; deuxièmement, il/elle détaille chaque projet en « zoomant » sur les activités médicales de l'année en cours et en détaillant ses objectifs; troisièmement, à la fin de chaque projet, elle fait brièvement intervenir le/la contrôleur (se) de gestion du *desk* pour présenter le budget du projet et expliquer les variations. Les équipes du siège posent alors parfois des questions sur les variations des dépenses de chaque projet. Nous montrons dans la section suivante comment le/la responsable de *desk* réinscrit ses projets dans les valeurs de MSF.

b) Réaffirmer la singularité de MSF par les responsables de desks

La première étape du *script* de la Commission Budgétaire est à l'initiative du/de la responsable de *desk* qui repositionne son activité en insistant sur la singularité de MSF dans le champ humanitaire :

Responsable de *desk*, Desk P : Il y a de plus en plus d'ONG qui arrivent et qui ne font rien dans Hôpital#116. C'est un sacré problème. Les bailleurs poussent les ONG pour aller à Hôpital#116 et du coup, il y a tout le monde, mais il n'y a que MSF et ONG#3 qui travaillent. Bon. ONG#3 est incompetent, ils foutent leur logo sur l'hôpital MSF et ils font une photo. Pour nos équipes ce n'est pas top. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

En mentionnant dans l'extrait ci-dessus que « ONG#3 est incompetent », la responsable de *desk* donne un exemple de discours parfois très direct que les médico-opérationnels de MSF tiennent parfois vis-à-vis d'autres ONG et qui contribue à accentuer la perception de la « différence » de MSF. Il en est de même pour la « mise en récits » de l'action de MSF, comme l'illustre l'échange ci-dessous à propos du Pays#4:

Responsable de *desk*, Desk P : Donc on a pris un avion. On a eu des problèmes, mais finalement, il a décollé ! [...] En 2016, on veut se désengager des hôpitaux de CapitalePays#4 pour [...] toucher toutes ces populations qui sont des petites poches, mais qui n'ont pas accès aux soins. Là, on n'est pas sûrs de ce qu'on va faire de l'avion [...]

Directrice des opérations, MSF : En attendant, nos pilotes à nous, ils volent, alors que les pilotes de CompagnieAériennePays#4, ils ne volent plus ! (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#4, 8/12/15)

Nous avons montré comment la capacité financière de MSF lui permet d'avoir rapidement accès à des ressources opérationnelles significatives, comme la location d'un avion, alors que la CompagnieAériennePays#4 fait face à une grève de longue durée. Les expressions « finalement, il [notre avion] a décollé » et « nos pilotes à nous, ils volent » illustrent le fait que MSF a les moyens « d'aller là où les autres ne vont pas »²²³ et de faire

²²³ Président de MSF-France, Rapport Moral, MSF, 1981, cité dans Rambaud et Dobry, (2015 : 147).

leur métier d'humanitaire médical, c'est à dire d'aller soigner des populations marginalisées « qui n'ont pas accès aux soins ».

Enfin, tout en présentant le contexte des projets, certains responsables de *desks* replacent souvent leur logique d'intervention vis-à-vis de la mission de MSF :

Responsable de *desk*, Desk P : Sur les centres de soin du Quartier#4, on a retravaillé sur les critères d'admission [dans nos propres centres de soins]. Au bout de quelques heures de traitement chez nous, le gamin allait mieux. On n'est pas là pour ça. Même si à CapitalePays#4, ce n'est pas stable, on reste dans nos bureaux! [...] On voudrait être plus efficaces et plus présent sur les consultations extérieures. Je voudrais qu'on soit un peu plus qu'un *discounter* de médicaments ! (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#4, 8/12/15)

L'extrait ci-dessus présente plusieurs facettes de *l'ethos* médical de MSF : ne pas être un « gestionnaire médical » (être plus qu'un simple distributeur de médicaments), prioriser les cas compliqués (pour la responsable de *desk*, si le patient sort au bout de quelques heures, il s'agit alors d'un patient « vert » qui ne constitue pas une priorité pour les équipes de MSF). Enfin, la responsable de *desk* ci-dessus n'hésite pas à critiquer la manière dont la mission est actuellement menée et ce qu'il faut changer : accueillir des patients est moins important que d'aller à leur rencontre (comme dans le cas de populations qui ne peuvent être touchées que par avion dans le *verbatim* précédent).

Cette première partie est généralement suivie par un « zoom » sur les indicateurs médicaux de chaque projet. Cette seconde phase, que nous décrivons ci-dessous, est animée par le médecin du *desk*.

c) L'analyse des indicateurs médicaux : anticipation des besoins et contrôle par les pairs

Nous montrons ci-dessous trois échanges caractéristiques de la seconde phase des Commissions Budgétaires. Ces discussions sont l'occasion de jeux de questions-réponses entre médecins sur l'analyse de la *baseline* médicale (*i.e.* les indicateurs mensuels associés à chaque activité médico-opérationnelle de MSF).

Contexte : Pour le Pays#16, le médecin du *desk* T présente l'évolution hebdomadaire en 2013, 2014 et 2015 du nombre de patients admis dans l'unité de paludisme gérée par MSF dans le Projet #127. Les graphes font apparaître un cycle similaire en 2013, 2014, et un changement brutal de cycle en 2015, ce qui amène la discussion suivante²²⁴ :

Directrice adjointe, département médical : Je me demande s'il n'y a pas un problème de cohérence dans vos statistiques [...] Lorsque je [les] regarde, je me demande s'il n'y a pas des

²²⁴ Le paludisme est une maladie saisonnière pour laquelle 60% des cas de transmission interviennent sur une saison de trois à quatre mois, généralement la saison des pluies. Le paludisme est transmis par la piqure d'un moustique.

changements dans les critères d'admission. Avant, [en 2013 et 2014] on avait une tendance, et en 2015, on perd cette tendance. C'est très bizarre!

Directrice des opérations, MSF : Soit la pathologie change, soit ce sont nos critères d'admission, mais est-ce que les gens viennent de plus loin ?

Médecin, Desk T : On essaye de suivre et de tracer les origines des gens mais c'est très difficile. Ou alors peut-être qu'on a des cas qui sont plus graves ? On essaie encore de comprendre. (Commission Budgétaire, Desk T, Pays#16, 2/12/15)

Dans cette seconde phase, les discussions sur l'interprétation des indicateurs médicaux sont très opérationnelles (notamment médicales). Ces échanges interviennent entre médecins (celui du *desk*, la directrice adjointe du département médical et la directrice des opérations, également médecin). La discussion débute lorsque la directrice adjointe du département médical repère une rupture de tendance en 2015 dans le nombre de patients atteints de paludisme en Pays#16 : la question est alors celle de l'explication de cette rupture de tendance. Cette question est importante pour calibrer les types de soins et dimensionner le budget. Deux hypothèses sont avancées : la première est que « la pathologie change » ou que les « cas [sont] plus graves », la seconde est que « [les] critères d'admission changent ». La directrice des opérations de MSF pose la question de l'origine des malades, mais le médecin du *desk* n'a pas de réponse à apporter.

Cette incertitude sur l'explication des tendances n'est pas propre à des endémies telles que le paludisme, comme l'illustrent les échanges ci-dessous sur une maternité gérée par MSF en Pays#17 :

Directrice adjointe, département médical : Vous avez un chiffre bizarre sur le taux de mortalité néonatale²²⁵. On avait commencé à 25 %, on a réussi à baisser à 14 %, et là on en train de remonter. Peut-être qu'on a changé les critères d'admission ?

(Observateur : Je n'ai pas la baseline sur les yeux mais je vois que la directrice des opérations de MSF acquiesce)

Médecin, Desk T : Le critère d'admissibilité, c'est le poids [de l'enfant] et après, c'est une question de pur jugement clinique.

Directrice des opérations, MSF : Et alors, est-ce que ce sont des bons jugements ou pas ? A ton avis, [directrice adjointe, département médical] ?

Directrice adjointe, département médical : Eh bien, ça veut dire que si le taux de mortalité augmente, peut-être qu'on a des critères qui sont plus sévères. Et du coup, le taux de mortalité augmente. (Commission Budgétaire, Desk T, Pays#17, 2/12/15)

Les échanges ci-dessus portent également sur une rupture de tendance, c'est à dire une l'amorce d'une baisse du taux de mortalité néonatale mais non confirmée et pour laquelle les trois médecins essaient de trouver une explication. L'explication qui est avancée est que les « critères d'admission » changent : les équipes de MSF prendraient alors en charge des cas de nouveau-nés médicalement plus complexes. La discussion tourne autour de ce qui constitue finalement un des aspects de la « performance » médicale de MSF : pour reprendre la

²²⁵ Le taux de *mortalité néonatale* est le ratio mesurant (l'ensemble des enfants nés vivants mais décédés entre la naissance et le 28e jour de vie) / (l'ensemble des enfants nés vivants).

métaphore des patients « verts », « jaunes » ou « rouges », accepter des nouveau-nés « verts » débouche vraisemblablement sur un taux de mortalité néonatal plus faible, alors que ce taux risque d'augmenter en acceptant des nouveau-nés « jaunes » ou « rouges ». Pour le médecin du *desk*, deux critères sont nécessaires pour que MSF admette l'enfant dans le service: son poids et le « pur jugement clinique » du praticien. Sa réponse ne satisfait pas sa collègue qui suggère implicitement que l'un ou l'autre de ces critères a changé.

Enfin, les questions-réponses entre les médecins centraux et leurs collègues du *desk* ne portent pas uniquement sur l'apparition d'un « signal faible » sur un indicateur précis, mais également sur la mise en relation de plusieurs indicateurs :

Contexte : Dans le Pays#4, MSF a pris en charge une campagne de prévention (dite CPS²²⁶) dont l'objectif est de limiter les effets du paludisme. La CPS est administrée entre Août et Octobre. Ses effets sont attendus un mois après, soit au moment du démarrage de la saison des pluies. L'objectif est de faire baisser le nombre de patients atteints de paludisme qui consultent MSF. Les échanges ci-dessous portent sur l'analyse de la performance de cette CPS.

Directrice des opérations, MSF : Je ne comprends pas que le nombre de consultations externes [liées au paludisme] reste stable ?

Responsable de *desk*, Desk P : C'est vrai [mais] les cas sont moins graves et les gosses restent moins longtemps.

Directrice adjointe, département médical : Sur la même période, on a doublé le nombre de consultations pour des cas d'infections respiratoires? Comment on explique ça ? Ou bien ce sont les *data* qui sont fausses ?

Responsable de *desk*, Desk P : Je ne sais pas. On a eu un thésard qui a essayé de corrélérer les deux, mais on ne sait pas trop. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#4, 8/12/15)

La discussion ci-dessus porte sur la réussite d'une campagne de vaccination préventive dont les résultats n'apparaissent pas clairement : la directrice des opérations cherche à repérer la tendance qui montre que la CPS a permis une baisse des consultations liées au paludisme. Or, cette tendance n'apparaît pas. La responsable du *desk* précise que la *baseline* médicale ne rend pas compte de la nature des consultations : en précisant que les « cas sont moins graves et les gosses restent moins longtemps », elle explique que les chiffres seuls ne sont pas suffisants pour apprécier la performance médicale de son équipe. Un second problème est soulevé par la directrice adjointe du département médical qui repère une tendance parallèle mais sur un autre indicateur et se demande s'il s'agit d'une coïncidence, d'un effet secondaire ou d'une erreur. La responsable de *desk* est consciente de ce parallèle (« on a eu un thésard qui a essayé de corrélérer les deux ») mais sa conclusion finale aboutit sur: « on ne sait pas trop ».

²²⁶ La CPS est la *Chimio-prévention du Paludisme Saisonnier*. Elle consiste à administrer une combinaison de médicaments antipaludiques [...] durant la saison où le risque lié à la transmission du paludisme est le plus élevé. Cette action a pour but de réduire la morbidité et la mortalité liée au paludisme (Source : http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/201307_cps-Pays#5-fr.pdf consulté le 8/3/17)

Les échanges ci-dessus sont caractéristiques de la seconde phase des Commissions Budgétaires et ils en illustrent trois aspects. D'abord, la discussion est avant tout médicale et à un niveau micro : les médecins cherchent à repérer des « signaux faibles », comme des ruptures de tendances ou des anomalies dans les indicateurs; deuxièmement, l'objectif du collectif de médecins est d'interpréter les « signaux faibles » qui peuvent avoir des conséquences sur la performance médicale de l'ONG, même si dans les trois exemples ci-dessus, aucune réponse ne semble satisfaire les équipes du siège et du *desk*; enfin, ces échanges sur la performance médicale des *desks* peuvent également s'interpréter comme un contrôle de pairs à pairs, entre médecins centraux (ceux du siège) et locaux (le médecin du *desk*).

Les échanges entre médecins sur les activités médicales existantes amènent à la troisième phase de la Commission Budgétaire, qui est consacrée aux projets et aux budgets nécessaires. Cette troisième phase est présentée dans la section suivante.

d) Une discussion budgétaire sous faible contrainte financière

La troisième phase de la Commission Budgétaire est consacrée à l'analyse des budgets nécessaires aux projets. Nous analysons cette phase à travers les échanges entre équipes de *desk* et équipes centrales autour de deux projets, à savoir la reconfiguration de l'accès aux soins dans le Camp de Réfugiés#163 et l'accueil de femmes enceintes dans l'Hôpital#116.

Contexte: Sur le plan sanitaire et humanitaire, le Pays#17 est connu comme ayant le taux de mortalité maternelle le plus élevé au monde. MSF est présent dans le pays depuis 2011 à travers quatre projets dont. Le Camp de Réfugiés#163 – dont la taille augmente depuis trois ans – accueille des réfugiés du Pays#18 frontalier (en guerre). La Responsable de *desk* présente le budget pour reconfigurer l'accès au Camps de Réfugiés#163. La variation est de 700.000 euros (+20% de croissance).

Responsable de *desk*, Desk T : Pour Camp de Réfugiés#163 [...], on a fait un projet pour améliorer la fluidité des opérations. À Camp de Réfugiés#163, on réduit la voilure [...] et on ferme notre hôpital de jour. On crée deux centres de stabilisation dans les montagnes : l'idée c'est que les patients restent maximum 48 heures et ensuite en fonction de leur état, ils sont envoyés dans les hôpitaux locaux de CapitaleEtat#17 et plus uniquement à Camp de Réfugiés#163.

Directrice adjointe, département médical : Si je comprends bien, votre projet, [...] c'est une sorte de triage ?

Chef de mission, Pays#17 : Oui, c'est ça.

Directrice adjointe, Département Médical : Ce n'est pas bête! Mais est-ce que l'équipe de l'hôpital de jour est d'accord pour retourner dans les montagnes pour faire ça ?

Chef de mission, Pays#17 : Oui oui ! Ils sont très enthousiastes. Ils veulent y aller !

Directrice des opérations, MSF : Ça c'est bien !

Adjoint, directrice des opérations, MSF (tapant sur la table et scandant) : Le budget !! Le budget !!

Contrôleur de gestion, *desk* T : Bon...Le budget. Alors on ferme l'hôpital de jour et le plus gros impact vient des augmentations de salaire parce qu'on a remis tout le monde sur la grille MSF. Vous avez des questions ? (Commission Budgétaire, Desk T, Pays#17, 2/12/15)

Dans cet extrait, la responsable de *desk* explique son projet. Son idée n'est pas de faire grossir le camp de réfugiés et l'activité de l'hôpital de jour géré par MSF. Au contraire, et en cohérence avec l'idée de triage de MSF entre patients « verts », « jaunes » et « rouges », les « centres de stabilisation » permettent de n'orienter vers le Camp de Réfugiés#163 que les éventuels patients « jaunes » et « rouges ». Le contrôleur de gestion reste très laconique dans l'analyse des 700.000 euros de croissance, se contentant de mentionner que « le plus gros impact vient des augmentations de salaires ».

La discussion rebondit sur une question de la directrice adjointe du département médical :

Directrice adjointe, département médical : Une question... Même si c'est une question de budget, je peux ? Je ne comprends pas les variations de consommation de médicaments ? Pourquoi est-ce que ça varie autant ?

Contrôleur de gestion, Desk T : Heu...

Directrice adjointe, Département Médical : On ferme l'hôpital de jour mais je vois que vous avez budgété le même niveau de consommations médicales. On devrait en avoir moins, non ?

Médecin, Desk T : Heu...Oui. En fait, on pense qu'il y aura de la croissance dans les différentes activités.

Responsable service Gestion Terrain : Qu'est-ce qui *drive* la variation des projections : les volumes, les activités ?

Contrôleur de gestion, Desk T : Heu...

Responsable service Gestion Terrain : Il faut qu'on aille plus loin sur l'analyse des consommations médicales parce que ça ne colle pas. (Commission Budgétaire, Desk T, Pays#17, 2/12/15)

A travers sa question, la directrice adjointe du département médical soulève un problème de cohérence entre le projet (la fermeture de l'hôpital de jour du Camp de Réfugiés#163) et le budget de consommations de médicaments. Dans la mesure où le projet de triage doit servir à « dégonfler » le nombre de patients - tout en permettant une meilleure orientation – arrivant à Camp de Réfugiés#163, la directrice adjointe du département médical suggère qu'il serait logique d'attendre une consommation de médicaments plus faible, ce qui n'est pas le cas. Ni le contrôleur de gestion ni le médecin n'ont de réponse satisfaisante. A son tour, le responsable du service Gestion Terrain cherche à comprendre ce qui pourrait « *driver* » cette consommation mais sans avoir de réponse définitive.

L'exemple des échanges autour du budget du Camp de Réfugiés#163 illustre la faible contrainte financière qui entoure la prise de décision en Commission Budgétaire : la discussion porte avant tout sur la conformité du projet par rapport à la logique médico-opérationnelle de MSF, c'est à dire la logique de triage en amont pour ne traiter que les cas compliqués. La priorité n'est donc pas de comparer les moyens engagés – comme les frais de personnels ou la consommation de médicaments – par rapport à des objectifs à atteindre. Dans cette discussion, c'est avant tout l'efficacité du projet qui est examinée plus que son

efficience, ce qui peut expliquer la « tolérance » sur le manque de cohérence entre le déploiement du projet et son chiffrage financier.

Le second exemple est celui d'un projet pour lequel la discussion budgétaire va plus loin que celle du Camp de Réfugiés#163.

Contexte : L'état de Région#116 en Pays#5 a l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés du pays. MSF intervient dans Hôpital#116 dans le cadre d'accouchements difficiles. Les femmes enceintes arrivent très tardivement à Hôpital#116, ce qui augmente le risque de décès. Les équipes de MSF reçoivent des patientes en surtension artérielle qu'il est donc délicat de soigner et d'accoucher.²²⁷ Depuis cinq ans, Hôpital#116 connaît une croissance continue. Pour le nouveau budget 2016, la responsable du *desk P* présente une augmentation de près d'un million d'euros (30% d'augmentation) pour le projet.

Responsable de *desk*, Desk P : Bon, alors parlons maintenant de Hôpital#116, notre bébé ! (*Rires*). Et bien notre bébé, il a bien grossi ! [...] Depuis 2011, on prend plus 17% de patients chaque année, et on prévoit plus 20 % d'augmentation pour 2016. Mais attention, j'anticipe la question de [directrice adjointe du département médical]. Nous, on est là que pour les complications obstétriques, mêmes si les activités néonatales continuent d'augmenter [...] Ce qui est compliqué à la maternité, c'est [de gérer] la combinaison des volumes et les complications. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

Comme l'exemple précédent, le contexte de l'Hôpital#116 est un contexte de croissance du nombre de patients accueillis par MSF. En anticipant « la question de [directrice adjointe du département médical] », la responsable de *desk* replace une fois encore le projet dans le « cœur de métier » de MSF, celui des cas compliqués. Elle précise que la complexité du projet, c'est qu'il y semble y avoir à la fois une « combinaison des volumes et [des] complications ». La suite de la discussion se centre sur l'analyse des indicateurs médicaux et les projets pour améliorer la lisibilité de ces indicateurs :

Directrice adjointe, département médical : Je vois que vous avez 163 % de taux d'occupation [des lits dans le département gynéco-obstétrique] ? Comment c'est possible ?

Responsable de *desk*, Desk P : Eh bien, parfois on a 2 à 3 femmes par lit dans la journée et j'ai même vu qu'une fois, on avait trois patientes par lit ! [...] Il faut beaucoup de sensibilisation pour que les centres de santé du Pays#5 montent en compétence pour alléger Hôpital#116! Donc, pour nous, c'est ça le nouveau projet de cette année : c'est d'essayer d'alléger Hôpital#116 en créant trois unités de SONUB²²⁸ en périphérie de l'Hôpital#116. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

²²⁷ Source : Rapport Annuel MSF 2016, p.93.

²²⁸ SONUB : Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence de Base. Il s'agit d'une unité médicale délivrant des soins aux mères et nouveau-nés. La SONUB est gérée par des personnels du Ministère de la Santé auxquels MSF apporte du matériel et des médicaments mais sans aucune responsabilité médicale directe, il s'agit donc d'une logique de pré-triage entre patientes « vertes », « jaunes » et « rouges ». (Source : *Soins obstétricaux et néonataux essentiels. Guide pratique à l'usage des sages-femmes, médecins spécialisés en obstétrique et personnel de santé devant faire face à des urgences obstétricales*, Éditions MSF, 2015).

En pointant le « 163% de taux d'occupation », la directrice adjointe du département médical suggère implicitement que la qualité des soins risque de souffrir de cet engorgement. La responsable de *desk* commente les raisons de cette sur-occupation : elle estime que les centres de soins locaux en amont de l'Hôpital#116 – en charge de trier les patientes – ne sont pas compétents – et préfèrent orienter toutes les femmes enceintes vers l'Hôpital#116, géré par MSF. Le projet est donc d'investir pour équiper trois centres de soins « managés » par MSF dans une logique de triage, pour que l'Hôpital#116 n'accueille que les patientes « compliquées », ce qui permettrait de revenir à des taux d'occupation plus faibles des lits.

La phase suivante est celle de la discussion sur le chiffrage du projet :

Directrice des opérations : Et tout ça se traduit par la somme de...? (*Rires autour de la table*)

Contrôleur de gestion, Desk P : Oui, alors tout ça se traduit par...? (*Affiche un slide sur les coûts de l'Hôpital#116*). Pour Hôpital#116, c'est une augmentation de plus 30 % du budget, puisqu'on passe de 3 millions d'euros à quasiment 4 millions d'euros.

Directrice des opérations : Vous dites que l'installation de trois SONUB, ça va vous coûter 420.000 €? Ce n'est pas cher !

Directeur Financier : Je vois que vous avez budgété 1,1 M€ en commandes médicales... Sur quelles bases vous les avez calés vos 1,1 M€ de commandes médicales dans le budget ?

Contrôleur de gestion, Desk P : Heu... C'est peut-être un peu optimiste. On ne sera peut-être pas prêt avant le premier trimestre. Si on prend l'hypothèse qu'on a tout le *staff* en Février déjà, ce sera bien. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

La croissance du budget (une augmentation d'un million d'euros) n'amène en fait qu'une seule question de la part du directeur financier, encore une fois liée aux bases qui ont permis de calculer la valeur de la consommation de médicaments. Le *desk* a chiffré qu'il aura besoin de passer une commande médicale d'un montant de 1,1 millions d'euros et le directeur financier essaie de comprendre comment le calcul a été fait par rapport aux 20% d'activité supplémentaire attendue. La réponse du contrôleur de gestion reste imprécise, même s'il fait comprendre au directeur financier qu'il a été prudent dans son estimation. Le coût de l'installation d'une unité de SONUB n'est pas discuté alors que la directrice des opérations estime pourtant que « ce n'est pas cher ».

La discussion se poursuit et une seconde question est posée sur le dimensionnement des équipes pour prendre en charge cette croissance de l'activité :

Responsable Service Gestion Terrain : Est-ce qu'il faut compter que le *staff* va augmenter ? Parce que pour 20% d'activité en plus, vous ne recrutez pas beaucoup

Directrice des opérations : Oui c'est vrai... Je ne comprends pas : l'année prochaine on dit qu'il va y avoir plus 20 % d'activité ? Et les équipes restent stables ? [*Le slide du budget ne fait effectivement référence à aucun recrutement d'expatrié ni de personnel national*]

Responsable RH, Desk P : Les problèmes de *staffing* ne sont pas liés qu'à la variation des activités. On va rester stable sur 2016. Par contre, le vrai *challenge*, c'est pour mettre en place les SONUB avec les personnels du Ministère de la Santé. C'est très compliqué de trouver un bon équilibre pour bien travailler avec ces équipes.

Responsable de desk, Desk P : Avec les SONUB, si on arrive à gérer le nombre de cas compliqués, on devrait y arriver.

Directrice des opérations : Vous êtes sûrs ?

Responsable de desk, Desk P : C'est sûr qu'au bout de la dixième heure d'affilée pour les équipes, c'est chaud ! (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

Les échanges ci-dessus illustrent une difficulté complémentaire pour mettre en relation les variations d'activités et les besoins complémentaires de personnels à budgéter. Le responsable du service Gestion Terrain et la directrice des opérations s'étonnent que le nombre d'expatriés et de personnel MSF n'augmentent pas en proportion du nombre attendu de nouvelles patientes (+20%). Pour la responsable du desk et sa responsable RH, c'est moins le recrutement de « nouveaux MSF » qui est en jeu que la formation – aux procédures MSF – des personnels du Ministère de la Santé dans les SONUB. Leur réponse montre également que l'équipe en place est capable – même si, comme l'avoue la responsable du desk : « c'est chaud » – d'absorber 20% d'activité additionnelle.

Synthèse de Section 6.1.3.3 - Les Commissions Budgétaires

Les projets validés lors des MAP sont présentés à la direction des opérations de MSF et de nouveau discutés lors des Commissions Budgétaires. Le formalisme de ces réunions est assez faible, mais chaque Commission suit globalement un *script* en trois étapes. La première étape permet aux responsables de desks de réinscrire leur action et celle de leurs équipes dans l'*ethos* médico-opérationnel de l'ONG (notamment être différent, « aller où les autres ne vont pas », privilégier l'efficacité médicale et ne traiter que les cas compliqués).

La seconde étape de la Commission Budgétaire a également une forte dimension normative puisque les discussions sur la détection et l'interprétation des « signaux faibles » permettent aux médecins du siège de challenger leurs homologues de desks.

Les interactions de la troisième étape de la Commission Budgétaire portent sur le chiffrage financier des projets. Les équipes du siège questionnent les desks sur le « calibrage » de leurs projets, et s'efforcent de comprendre la cohérence entre la croissance de l'activité prévisionnelle et les ressources supplémentaires budgétées (équipes, moyens médicaux). Les équipes centrales rencontrent deux difficultés: d'abord, l'absence de standards leur permettant de valider si le budget est sur ou sous-dimensionné, et, ensuite, la diversité des contextes locaux. Ces « interactions budgétaires » confirment la relative absence de contraintes financières de MSF : l'objectif des Commissions Budgétaires est de s'assurer que les projets – et les équipes qui les portent – sont « compatibles » avec l'*ethos* humanitaire de l'ONG.

La section suivante propose de discuter les raisons qui font que, malgré l'existence de mécanismes de contrôle cybernétiques sophistiqués, ces derniers sont peu mobilisés et valorisés.

6.1.4 Systèmes de contrôle des dépenses : limites et enjeux pour la finance centrale

Malgré la sophistication des outils comptables et de budgétisation de MSF, nous avons montré que les systèmes de contrôles formels utilisés lors des Commissions Budgétaires – c’est à dire visant à analyser des écarts de dépenses par rapport à des objectifs ou des dépenses des années antérieures – sont peu utilisés.

La **Section (6.1.4.1)** montre qu’à l’origine, ces systèmes de contrôle des dépenses ont été conçus pour suivre les besoins de trésorerie du terrain. La **Section (6.1.4.2)** montre que la finance centrale souhaite renforcer le caractère plus contraignant de ces systèmes de contrôles avec l’objectif de mieux corréliser des dépenses avec des niveaux d’activité.

6.1.4.1 La construction historique des systèmes de contrôle des dépenses

Nous analysons dans cette section le contexte de la création de certains systèmes de contrôle des dépenses de MSF. Comme une des priorités de MSF est d’anticiper les mouvements de trésorerie, la construction des outils a été articulée autour de cette priorité **(a)**. Nous montrons ensuite que la fonction finance se décrit comme une fonction plus habilitante que contraignante dans l’exploitation de ces outils **(b)**.

a) L’importance de la gestion de trésorerie dans la conception des systèmes de contrôle

Chez MSF, la gestion de trésorerie est essentielle pour quatre grandes raisons. Premièrement, MSF doit impérativement s’assurer que les terrains reçoivent de la trésorerie en temps et en heure pour payer les personnels nationaux car les paiements et les achats au niveau des projets comme des coordinations sont principalement réglés en espèces.

À titre d’illustration, le Tableau 24 ci-dessous présente la structure de coûts de l’un des plus gros projets de MSF-France au Pays#7.

Tableau 24 – Coûts de l’hôpital#7 (en K€) ¹

Nature des dépenses	Coûts 2015 (K €)	% des dépenses totales
Personnel national (coûts salariaux)	1.614	40%
Coûts médico-opérationnels	1.044	26%
Personnels Expatriés (coûts salariaux)	560	14%
Coûts des locaux	371	9%
Transport et fret	361	9%
Frais de fonctionnement	75	2%
TOTAL DES DÉPENSES	4 025	100%

(1) Sources : documents internes – MSF

Comme le montre le Tableau 24, 40% des coûts totaux engagés dans l'hôpital #7 sont des frais de personnel nationaux. Non seulement MSF emploie du personnel médical (médecins, infirmières, ambulanciers, responsables de pharmacies) mais salarie également d'autres types de personnels comme des chauffeurs, des gardiens ou des assistants administratifs majoritairement payés en espèces. Cela signifie que des sommes d'argent liquides importantes sont nécessaires localement. Comme certains pays connaissent d'un mois sur l'autre une hyperinflation, l'anticipation de trésorerie est primordiale. Il s'agit pour le terrain de s'assurer que les fonds seront disponibles à la fin du mois afin d'éviter tout blocage des activités, le déclenchement de troubles sociaux ou un risque de réputation pour l'ONG. Néanmoins, comme l'illustre ci-dessous le directeur financier, anticiper les besoins de trésorerie est une chose, faire parvenir les fonds nécessaires en est une autre :

Directeur Financier, MSF : Bien évidemment, il y a des spécificités qui sont liées au coût des interventions. C'est à dire qu'en ce moment, avec les différents conflits qu'on voit, le terrorisme qu'on peut voir émerger à droite à gauche, les pays sous embargo etc. intervenir dans certains pays, ça nécessite aussi d'acheminer de l'argent. Et juste pouvoir acheminer de l'argent dans certains pays, et ça dans des conditions légales, ça relève de temps en temps du sport et d'une complexité, on va dire, « relativement sympathique »²²⁹.

Afin de transférer les fonds rapidement de Paris à la coordination (souvent située dans la capitale du pays), puis au projet, les administrateurs de chaque projet doivent prévoir mensuellement leurs dépenses du mois suivant. Sur la base de cette prévision mensuelle, chaque administrateur rédige une demande normalisée de trésorerie (la *Cash Request* dans la nomenclature MSF) et la soumet ensuite à sa coordination, afin qu'elle la valide et qu'elle la complète de ses propres besoins de trésorerie.

La seconde spécificité de la gestion de trésorerie d'une ONG réside dans la relative volatilité des ressources, ce qui oblige MSF à être très attentive à ne pas subir des « à-coups » de trésorerie. Comme dans la plupart des organisations, le cycle de liquidités de MSF n'est pas linéaire : même si l'ONG dispose à la fois de réserves importantes de trésorerie et des rentrées régulières, des « à-coups » de ressources peuvent arriver, comme l'explique le directeur financier :

Directeur Financier, MSF : [...] il y a aussi une volatilité potentielle sur les dons qui viennent du public, que ce soit en France ou dans les autres pays. Ce sont deux paramètres sur lesquels on a rarement des certitudes, même si on a quand même des grands *trends*, et il faut quand même être capable [...] de pouvoir subir des à-coups de [...] sans déstabiliser l'ensemble. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

²²⁹ Directeur financier MSF, Table Ronde ESCP, 21 Juin 2015.

Même si l'ONG bénéficie de prélèvements automatiques qui permettent un lissage de la trésorerie, l'encaissement des dons individuels peut beaucoup varier d'un trimestre à l'autre. Par exemple, en 2015, MSF dispose d'une trésorerie disponible moyenne de 95 M€, alors que sa trésorerie à fin décembre est de 143 M€, ce qui s'explique par des dons individuels très élevés sur le dernier trimestre, voire sur le dernier mois de l'année.

Troisièmement, en cas d'urgence humanitaire, MSF doit être capable de débloquer immédiatement des sommes importantes. Des sorties mensuelles de fonds sont nécessaires pour les projets réguliers, mais ces besoins de trésorerie peuvent également varier en fonction des besoins du *desk* des Urgences de l'ONG. Être capable de débloquer immédiatement des montants importants de trésorerie est synonyme d'efficacité et de performance dans le financement de ces interventions.

Par exemple, en 2015, les besoins de trésorerie du *desk* Urgence ont doublé entre le budget initial (21 M€) et la trésorerie effectivement utilisée (44 M€). Tout au long de 2015, au fur et à mesure du développement de la crise migratoire, MSF est d'abord intervenue en Pays#8 puis en Pays#9. Le durcissement des combats au Pays#10 a également contribué à cette croissance imprévue – et difficilement prévisible – des besoins en liquidités. C'est ce qu'explique ci-dessous le responsable du *desk* Urgence de MSF :

Responsable de *desk*, Desk Urgence : A Ville#1, on est entre deux lignes de front et notre hôpital est pris en sandwich depuis fin mars. On reçoit 250 patients par jour [...] On fait beaucoup d'achats locaux, et en termes de prévisions, on a eu une provision de médicaments de trois mois bouffés en deux jours ! [...] Dans l'Hôpital#1Ville#1, pour la petite histoire, deux jours avant, on avait envoyé le *cash* pour payer le personnel et puis, ils ont dit que le pognon avait été bombardé! (Commission Budgétaire Desk Urgence, 8/12/2015)

Cet extrait montre que les besoins en liquidités peuvent être difficiles à anticiper. L'anecdote du « *cash* bombardé » montre également que la gestion de trésorerie au niveau local peut se révéler très hasardeuse : que ce soit sur le terrain ou dans des contextes d'urgence, la détention en espèces et les transferts de fonds peuvent également s'avérer dangereux (vols ou vols avec violence).

Une des solutions pourrait être d'allouer un montant récurrent de trésorerie disponible suffisant au niveau des projets et des coordinations, mais cette approche est très risquée : dans certains des pays où MSF opère, le système bancaire lui-même peut être temporairement déstabilisé de telle sorte que laisser de l'argent dans des dépôts bancaires non utilisés est risqué. La discussion ci-dessous illustre ce type de situation:

Contrôleuse de gestion, Desk V : Le compte Banque#1 au Pays#3 est bloqué ! Il y a des fonds qui sont bloqués à Capitale Pays#3 et il manque à la Coordination 200.000 [monnaie locale] pour payer les journaliers et les salaires.

Responsable du service Gestion Terrain : On ne peut pas reporter les paiements sur les semaines suivantes ?

Contrôleuse de gestion, Desk V: Le problème, c'est que je n'ai pas les *Cash Requests* [les demandes normalisées de trésorerie] pour le Pays#3! Je leur ai demandé mais je n'ai rien eu.

Responsable du service Gestion Terrain : Moi je pense qu'il y a un gros vent de panique en Pays#4 et il y a des gros industriels qui ont retiré leurs fonds...On peut ouvrir d'autres comptes ?

Contrôleuse de gestion, Desk V: OCA [la section allemande de MSF International] a essayé de transférer des fonds entre Banque#1 et Banque#2 mais Banque#2 a refusé.

Responsable du service Gestion Terrain : Bon mais Banque#1, elle ne va pas tomber tout de suite...C'est la 3^e banque de Continent#1. [...] Et il faudra voir la stratégie avec Banque#1, on doit lâcher 7 à 8 millions à l'année, on doit être un de ses gros clients.

Contrôleuse de gestion, Desk V: Bon on part sur Banque#2 ?

Responsable du service Gestion Terrain : Oui [...] Après, tu dis [à la coordination] qu'ils se débrouillent pour faire attention, repousser les dépenses au strict nécessaire hein ! On voit la semaine prochaine. (Notes de Terrain, 4/4/2016)

Comme l'illustre cet exemple, MSF fait face à des chocs extérieurs incontrôlables qui peuvent conduire au gel de ses comptes. Ce dernier exemple fait courir le risque à MSF de ne pas être en mesure de payer les salaires du personnel national et des journalistes. C'est pourquoi la direction financière de MSF est très réticente à laisser des fonds à chaque projet : la décision a été prise de limiter strictement le volume des dépôts bancaires et des liquidités disponibles au niveau de la mission.

Nous suggérons dans la section suivante que le positionnement de la finance centrale chez MSF rend également difficile le renforcement d'une logique de contrôle par les dépenses.

b) Une fonction finance « accompagnante »

Nous essayons de comprendre le rôle de la finance centrale chez MSF :

Q: Qu'est-ce qui, selon vous, différencie un directeur financier d'une ONG d'un directeur financier dans le privé ?

Directeur Financier, MSF : La différence se fait beaucoup plus sur la façon dont la fonction financière va être exercée plus que sur les techniques à disposition [...] Il y a deux aspects très marqués chez MSF qui sont la culture et le mode de gouvernance. Aujourd'hui, quand, au Conseil d'Administration de MSF, on se retrouve avec 14 personnes, et que sur 14 personnes, on a une majorité écrasante d'opérationnels et une seule personne cooptée - un ancien banquier qui tenait la fonction de trésorier - ça vous donne une représentation de la sensibilité - en tout cas chez MSF - à la chose financière. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Pour notre interlocuteur, les « techniques de gestion » – au sens des différents outils utilisés – ne constituent pas un élément différenciant entre la finance d'une entreprise privée et celle de MSF. Une première différence provient du statut associatif de MSF (comme c'est le cas de la plupart des ONG), la seconde est spécifique à MSF. D'un point de vue légal, la gouvernance d'une association Loi 1901 est articulée autour d'un comité exécutif composé de *managers* ou d'experts opérationnels, comité dont le directeur général répond au conseil d'administration composé de bénévoles. Plus spécifiquement chez MSF, le directeur financier

insiste sur l'absence de « sensibilité [...] à la chose financière » du conseil d'administration : sur 14 membres, un seul n'est pas « opérationnel », ce qui signifie que les sujets d'ordre administratifs ou financiers ne sont probablement pas considérés comme des priorités.²³⁰

Néanmoins, d'autres spécificités de MSF conduisent la direction financière à adopter une posture compatible avec les besoins et la culture de l'organisation, comme le directeur financier nous le décrit ci-dessous :

Q: Est-ce qu'il y a d'autres spécificités qui impactent la direction financière ?

Directeur Financier, MSF : Mmmm...Les principales spécificités ? [...] la première des spécificités, c'est la durée moyenne des missions [...] sur le terrain. Dans la fonction financière, c'est six à sept mois ! [...] ça veut dire que [...] la fonction financière est organisée, ou plutôt, non, elle s'est organisée en fonction. C'est à dire qu'on va être beaucoup plus sur des fonctions d'accompagnement, sur des fonctions de *coaching*, sur de la mise à disposition. [...] D'où le rôle des fameuses *guidelines*²³¹ qui ont comme objectif premier de faire en sorte que quelqu'un rentrant dans le poste puisse d'abord savoir comment opérer. Et cette fonction vient avant un objectif de contrôle (Directeur financier MSF, 26/5/14).

Cet extrait nous renseigne sur trois choses. Premièrement, il montre que le premier objectif du directeur financier est de faire en sorte que les expatriés prenant des fonctions financières sur les terrains (administrateur de projet ou responsable financier de mission) soient capables « d'opérer » le plus rapidement possible. Dans le contexte MSF, « opérer » signifie aussi bien prendre en charge une équipe, s'assurer de la sécurité des fonds à sa disposition ou vérifier que les rapprochements bancaires sont correctement réalisés pour éviter les risques de vol, gérer quotidiennement la caisse pour demander du *cash* si nécessaires, bref, assurer le quotidien. Deuxièmement, cet extrait montre que ce choix de *coaching* passe avant « un objectif de contrôle » dans le travail de ces financiers. Troisièmement, la dimension « d'accompagnement » se matérialise par des techniques de *coaching* ou l'utilisation de *guidelines* : compte-tenu de la rotation rapide des expatriés, les modes de contrôle sont administratifs ou procéduraux. En synthèse, le choix de ce positionnement « d'accompagnement » est avant tout dicté par le contexte du mode d'intervention de MSF : comme les missions durent six à sept mois, le financier de terrain n'a pas de temps à perdre pour prendre son poste et il doit donc être rapidement opérationnel.

²³⁰ Le conseil d'administration de MSF en 2016 est composé de 15 membres élus pour trois ans. Neuf des membres sont des médecins. Depuis dix ans, chaque président(e) de MSF-France a toujours été un médecin.

²³¹ Les *guidelines* sont des manuels décrivant de manière très détaillée et didactique tout ce que l'expatrié a besoin de connaître pour opérer. Ces manuels existent aussi bien pour la comptabilité, que pour la sécurité, le médical ou la logistique. Ils constituent une forme de contrôle par les actions que nous avons décrits dans la revue de littérature.

Après avoir décrit le contexte de la mise en place des contrôles des dépenses, la section suivante illustre quelles sont les améliorations que la finance centrale souhaiterait mettre en place chez MSF.

6.1.4.2 Les enjeux du renforcement des contrôles des dépenses pour la finance centrale

Dans cette section, nous montrons que la finance centrale souhaite « verrouiller » davantage les systèmes de contrôle des dépenses. Pour le directeur financier comme pour le responsable du service Gestion Terrain, il s'agit d'adapter certains systèmes de contrôles afin de refléter le changement progressif de la nature des missions de MSF (notamment l'accroissement des programmes réguliers), contrôler plus finement les consommations de médicaments afin de parvenir à une meilleure mise en cohérence entre des indicateurs de volumes et des coûts.

La configuration des outils de contrôle de MSF est très spécifique à la nature des terrains d'intervention de l'ONG comme nous l'explique le directeur financier :

Q: De quels types de systèmes d'information disposez-vous ? Des outils standard ou des outils que vous avez créés vous-mêmes ?

Directeur Financier, MSF : On utilise des progiciels faits par nous directement, comme par exemple le recueil de données médicales ; soit des logiciels qui ont été développés pour qu'on soit [disposent d'outils] quel que soit le type de configuration de l'intervention. Si on est au fin fond du *bush*, il faut qu'on ait quand même quelque chose de simple à mettre en place et de pas trop compliqué [à maintenir]. [Notre personnel] est juste là pour six mois, donc il faut [des outils fonctionnant] avec une connexion Internet. Mais du coup [comme ces logiciels sont] spécifiques, [ils] présentent aussi la particularité de ne pas communiquer entre eux.²³² (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Comme l'a mentionné plus haut le directeur financier, les missions de MSF sont marquées par des contextes d'intervention « bien cognés » et une durée moyenne des expatriés de six mois en moyenne. Dans ces conditions, le recours à des outils standard comme un ERP²³³ est difficile. MSF dispose donc d'outils-maison, robustes, faciles d'accès mais qui nécessitent encore parfois des ressaisies manuelles pour mettre en cohérence des informations médico-opérationnelles, financières et RH et disposer d'une vue globale. Au fur et à mesure du développement de MSF, les différents départements et services de l'ONG ont

²³² La cartographie des différents progiciels de MSF que nous avons étudiée montre que la mise en relation des différents outils-métiers se réalise à travers de nombreuses interfaces, ce qui augmente le risque d'incohérences entre les différentes informations.

²³³ *Enterprise Resources Planning* : il s'agit de logiciels dont l'objectif est de pouvoir assurer de manière complète l'intégralité de la gestion d'une organisation en limitant les ressaisies manuelles et en permettant une traçabilité importante de l'information. Un des ERP les plus connus est SAP.

créé des bases de données propriétaires qu'il est souvent nécessaire d'interfacier pour mettre en relation différents indicateurs.

Comme le directeur financier le suggère ci-dessous, un des enjeux est d'adapter les outils actuels à ce qu'il perçoit comme un changement dans les missions de l'organisation :

Q: Est-ce que ces nouveaux outils de gestion permettraient de mieux mesurer la performance de MSF ?

Directeur Financier, MSF : Mmmm...Enfin...Par rapport à l'efficacité, si. Mais pas pour l'efficience [...] L'association, à l'origine, c'est [...] sa dimension urgentiste qui vient d'abord [...] C'est-à-dire que tout est mis sur l'efficacité. L'efficience, c'est seulement dans un deuxième temps. C'est aussi ce qui explique comment tout ça évolue : il y a une dizaine d'années [...] il n'y avait pas de logiciel de gestion de stocks, et on commence à se structurer [...] parce qu'il y a effectivement une prise en compte de cette évolution [des missions]. Le changement de culture et celui des systèmes d'information sont aussi à lier avec l'identité de l'association et avec son cœur de métier. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

À notre question sur la manière dont de nouveaux outils reflèteraient mieux la « performance de MSF », le directeur financier fait une première distinction entre « efficacité » et « efficience ». Pour notre interlocuteur, la « performance » d'un « urgentiste » se manifeste d'abord par son efficacité, comme par exemple la capacité à mobiliser des fonds immédiatement ou la capacité d'envoyer des équipes sur place les premiers afin de fournir les premiers soins. Il s'agit avant tout « d'être là », quel que soit le coût dans un premier temps, d'où l'importance moindre de « l'efficience », qui vient « seulement dans un second temps ».

Or, le directeur financier suggère que la nature des missions de l'ONG change et que depuis dix ans, la multiplication des projets réguliers de long terme amène MSF à « se structurer », c'est à dire mettre en place plus d'outils de pilotage. Pour notre interlocuteur, le fait que la gestion des stocks et le développement des systèmes d'information apparaissent désormais comme des sujets importants reflète la proportion grandissante de ces missions régulières, dont le pilotage nécessite un système de contrôle de gestion plus formel des dépenses ou des consommations de médicaments.

En synthèse, l'extrait ci-dessus montre que pour le directeur financier, « l'efficience » pourrait devenir chez MSF une dimension importante, mais que ce changement impliquerait alors la mise en place de nouveaux modes de contrôles dont les caractéristiques seraient les suivantes :

Directeur Financier, MSF : Un des éléments qui manque, encore cruellement, enfin, je pense, à MSF, c'est vraiment un contrôle de gestion, mais pas sous l'angle du contrôle [...] des procédures, mais plutôt un contrôle de gestion de type « industriel », qui puisse être capable de [...] mettre en relation les moyens déployés avec les volumes traités. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Selon le directeur financier, cette nouvelle forme de « contrôle de gestion industriel » qui manquerait chez MSF viendrait compléter les modes de contrôles administratifs ou

procéduraux déjà existant dans l'ONG, comme « le contrôle [...] des procédures » ; ce « contrôle de gestion industriel » aurait pour objectifs de « mettre en relation les moyens déployés avec les volumes traités ».

Pour la finance centrale, l'enjeu majeur de la mise en place de ce mode de contrôle porte sur les achats et les consommations de médicaments sur les terrains ainsi que sur le contrôle des stocks :

Directeur Financier, MSF : Ce n'est pas parce que nos achats sont bons qu'on a eu raison de les faire en quantité [...] Pour être très schématique, un mauvais suivi de stocks entraîne derrière un approvisionnement en urgence, qui lui doit partir par avion, alors qu'un bon suivi de stocks, lui va partir par maritime, prévu d'avance. C'est forcément un poids financier qui est un peu différent. Comme on est en comptabilité de caisse, l'attention qui est portée sur la fiabilité des données des inventaires [...] dépend beaucoup de la chaîne médicale présente sur place. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Cet extrait illustre une des spécificités de MSF : tous les achats de médicaments ne transitent pas, comme c'est le cas dans une entreprise classique par des comptes de stocks. Avec le système de comptabilité de caisse de MSF, un médicament acheté est finalement un médicament considéré comme consommé ou administré. Cette forme de comptabilisation n'impacte pas l'affichage des comptes de l'ONG puisque, comme l'explique le directeur financier : « nos achats sont bons » (au sens de correctement comptabilisés avec pièces justificatives à l'appui), mais le directeur financier explique qu'il manque d'outils lui permettant de contrôler si ces achats ont été correctement planifiés ou si leur consommation est anormale. Une comptabilité de caisse rend plus compliquée un suivi de stocks : des commandes de médicaments non-planifiées (donc coûteuses car envoyées par avion) peuvent être déclenchées, ce que souligne d'ailleurs le président de MSF dans le Rapport Annuel de 2015, en mentionnant que : « Je me permets un petit détour par la question des médicaments, dont le volume des commandes a été en augmentation de 43% entre 2014 et 2015... » (Rapport Annuel 2015, p.21) alors que les dépenses opérationnelles globales n'ont progressé « que » de 28% sur la même période.²³⁴

Enfin, même si un suivi des stocks existe au sein de la chaîne médicale, ce dernier n'est pas automatiquement interfacé fait avec les systèmes comptables de l'ONG, ce qui amène le directeur financier à conclure que la fiabilité des stocks repose avant tout sur la « chaîne médicale » sur place.

Pour le directeur financier, le manque de fiabilité des stocks est d'abord un problème opérationnel avant d'être un problème financier :

²³⁴ Selon le Président dans le même Rapport Annuel, les dépenses opérationnelles passent de 141 à 181 M€ (p.19)

Directeur Financier, MSF : Les terrains ont aussi pris de conscience que les outils de gestion peuvent aussi [les] amener à se poser des questions : l'analyse des consommations de stock peut révéler [...] des protocoles [non] suivis, ce qu'on appelle gentiment du « coulage » [...] Aujourd'hui, on a un suivi des stocks médicaux sur tous les terrains [...] Par contre on ne le reporte pas derrière [...] Enfin, ce n'est pas lisible au travers de nos états financiers. [...] Bon, mais la fiabilité des comptes, elle est bonne [et] les commissaires aux comptes n'entrent pas trop là-dedans. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

En insistant que « la fiabilité des compte est bonne [et que] les commissaires aux comptes n'entrent pas trop là-dedans », le directeur financier explique que la mise en place de mécanismes de contrôles formels serait surtout utile pour permettre aux opérationnels de mieux réaliser leur mission. Comprendre l'origine d'une surconsommation de médicaments peut permettre d'identifier des protocoles inadaptés, mal suivis, ou signaler du « coulage », c'est à dire des détournements ou des vols potentiels de médicaments, ce qui relève avant tout de la responsabilité de la chaîne médicale (responsables et assistants des pharmacies centrales ou locales gérées par MSF, puis médecins et infirmières).

L'existence de « coulages » potentiels joue aussi un rôle important dans la mise en place d'un contrôle de gestion industriel, comme l'illustre l'échange suivant :

Q: Je suppose que depuis que vous avez pris le poste²³⁵, vous avez vu une évolution dans les outils de gestion. Pour vous, quels sont ceux qui ont évolué le plus rapidement ? Ceux du terrain ou plutôt ceux des sièges?

Directeur Financier, MSF : Les deux. Parce que du coup on se retrouve avec une augmentation énorme des besoins des deux côtés. Sur le terrain, pour être très schématique, il y a dix ans on se contentait d'une comptabilité de caisse, d'un budget par nature de charges et d'un inventaire périodique...Lorsqu'il était réalisé ! Aujourd'hui, le budget, on veut essayer d'arriver à le comprendre, donc de [...] dépasser le côté : « *J'ai moins de charges de personnel parce que j'ai moins de monde* »...Bon, c'est très bien mais quoi encore ? (Directeur financier MSF, 26/5/14)

L'évolution décrite ci-dessus est à mettre en perspective avec la croissance des ressources financières et opérationnelles de MSF. Pour la finance centrale, « arriver à [...] comprendre » le budget implique d'aller au-delà de certaines explications présentées comme simplistes – comme l'argument que les frais de personnel baissent car il y a moins de personnel – afin de mieux comprendre le détail des opérations.

Dans l'esprit du directeur financier, ce nouveau « contrôle de gestion industriel » reposerait sur une meilleure modélisation des différentes activités opérationnelles :

Directeur Financier, MSF : Il y a une préoccupation pour [...] faire en sorte que [la construction du] budget [...] soit représentative des activités opérationnelles. [Cette] mise en cohérence [doit aussi passer] par celle d'un niveau d'activité cohérent avec des indicateurs de nombre de *staff* ou

²³⁵ Le directeur financier a été nommé à ce poste en 2005. Précédemment, et après avoir quitté CabinetAudit#1 comme *senior manager*, il a passé cinq ans (2000-2005) comme Coordinateur Financier International. Dans ce poste, il était rattaché au Bureau International du MSF International et en charge de mettre en place la combinaison des comptes de MSF International.

de consommation du nombre de kits médicaux. Ca, c'est une prise de conscience qui a [démarré]. Il y a dix ans, lorsque les budgets [...] des terrains étaient [présentés], ils n'étaient pas forcément présentés avec des activités prévisionnelles. Ils étaient faits à partir de la composition de l'équipe, et [en fonction] de l'année précédente, où on se disait : « *Finalement il y aura 5 % de plus ou 10% de plus* ». (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Un des premiers enjeux porte sur la construction du budget. Sur la base des « activités opérationnelles », le budget doit refléter une « mise en cohérence » avec des indicateurs de volumétrie, c'est à dire la manière dont les « volumes » (comme par exemple le nombre de consultations) et les coûts qui y sont associés (comme ceux des médicaments) varient

La « prise de conscience » qu'évoque le directeur financier ci-dessus est liée à la volonté de mieux relier les ressources (*inputs*) et leur traduction en termes financiers, que ce soit à travers les besoins en ressources humaines ou en consommation de médicaments. Or, nous avons montré que l'appropriation de la matrice budgétaire par les opérationnels n'est pas complètement conforme aux besoins de la finance centrale.

Comme l'explique notre interlocuteur ci-dessous, cette absence d'alignement entre la finance centrale et les médico-opérationnels repose sur deux visions différentes de ce qui est important :

Directeur Financier, MSF : Par exemple, si des médicaux [veulent] suivre le nombre de cas de tuberculoses [dans] tel hôpital, nous, [les gestionnaires] on veut [...] pouvoir dire combien ça coûte et pouvoir [...] modéliser et avoir un suivi par patient [...] Et là on se retrouve dans des difficultés d'identification des médicaments associés au traitement, du *staff* associé au traitement etc. Et [en plus] d'un point de vue gestion, c'est pas forcément [...] l'activité phare qu'on veut suivre [même si] d'un point de vue médical, [les médecins] ont un intérêt évident à le suivre. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Le premier prérequis pour aligner les besoins de la finance centrale et ceux des médico-opérationnels de définir ce que recouvre une « activité importante » d'un point de vue médical ou gestionnaire ; le second est celui de se mettre d'accord sur les « principaux indicateurs » à associer à chacune des activités pour disposer d'une lecture partagée sur les dimensions qui intéressent à la fois les opérationnels et les gestionnaires. Le *verbatim* ci-dessus illustre la coexistence de deux logiques : la logique médicale et la logique gestionnaire. Dans le cas de la logique médicale, les « médicaux » vont s'interroger et chercher à investiguer des cas cliniques extrêmes, dans un hôpital précis, éventuellement pour détecter si l'origine ou les antécédents d'un nombre anormal de cas extrêmes sont externes ou bien s'il peut s'agir d'un éventuel non-respect ou d'une modification des protocoles médicaux de MSF (critères d'admission par exemple). Dans le cadre de la logique gestionnaire, l'objectif est moins celui de se concentrer sur des cas extrêmes que de s'intéresser à des cas moyens pour disposer d'un coût par patient, éventuellement comparable avec celui d'autres patients atteints de tuberculose dans d'autres hôpitaux. Cependant, trois éléments compliquent l'atteinte d'un

consensus : premièrement, quels sont les coûts à affecter à telle ou telle pathologie (quels personnels ? quels médicaments ?); deuxièmement, parce que, dans ce cas, la logique médicale, *i.e.* analyser une anomalie pathologique même sur un ou deux individus, ne rejoint pas la logique gestionnaire (*i.e.* même si le cas est anormal, il est possible que le volume financier en jeu ne soit pas suffisamment important pour que les contrôleurs de gestion s’y intéressent). Troisièmement, dans la mesure où toutes les interfaces ne sont pas connectées automatiquement, le coût d’obtention de l’information reste pour l’instant encore élevé.

Synthèse de Section 6.1.4 – Les enjeux du renforcement des contrôles des dépenses pour la finance centrale

Dans cette section, nous avons montré que la gestion de la trésorerie est historiquement une activité importante pour tous les gestionnaires de MSF, que ce soit pour payer les personnels nationaux ou payer *cash* des équipements ou des achats de médicaments en local. La finance centrale doit aussi s’assurer qu’elle dispose des fonds suffisants pour prévenir toute urgence humanitaire.

En conséquence, comme MSF souhaite laisser un minimum de trésorerie sur les terrains, une grande partie des contrôles des dépenses concernent la gestion des fluctuations de trésorerie et structurent les remontées d’information entre les terrains et le siège.

La fonction finance chez MSF se positionne et se perçoit plus comme « facilitante » – faute d’ailleurs de pouvoir être réellement « contraignante » – et privilégie une posture d’accompagnement et de support aux opérations.

Néanmoins, comme le poids des urgences humanitaires devient moins important dans le « portefeuille » d’activités de MSF, et ce, au profit d’activités plus régulières, la finance centrale souhaite modifier les systèmes de contrôle des dépenses pour faciliter la mise en cohérence entre l’activité médico-opérationnelle et certains coûts, comme ceux liés à la consommation de médicaments.

Sur ce point, une des principales difficultés de MSF est d’accorder la logique médico-opérationnelle et la logique gestionnaire : les praticiens – et *a fortiori* les urgentistes – de MSF veulent pouvoir « zoomer » sur des pathologies rares ou des cas anormaux ou extrêmes, alors que les gestionnaires veulent être capables de mettre en relation des coûts à des volumétries pour comprendre si ces évolutions sont anormales. Au-delà de ces deux approches contradictoires, les différents systèmes d’information de MSF nécessitent de nombreuses interfaces, ralentissant cette mise en cohérence. Les souhaits de reconfiguration des modes de contrôles portent sur le renforcement des modes de contrôles cybernétiques

pour mettre en cohérence des ressources (*inputs*) avec des résultats (*outputs*), ce qui pourrait augmenter la visibilité de l'activité des praticiens.

6.1.5 L'importance des normes et des valeurs chez MSF

Dans cette partie, nous détaillons plusieurs pratiques qui permettent à MSF d'affirmer et de renforcer sa singularité dans le champ humanitaire. L'importance de la dimension de socialisation chez MSF n'est pas seulement visible au moment du recrutement de ses membres (6.1.5.1), mais elle l'est également – voire encore plus – tout au long de la construction de la trajectoire professionnelle des expatriés sur les terrains (6.1.5.2).

6.1.5.1 Être recruté chez MSF

Nous montrons dans la section suivante que les critères de recrutement chez MSF sont exigeants (a). Simultanément, grâce à ses ressources financières, l'ONG peut également « prendre le pari » de recruter des candidats inexpérimentés, puis de les former et les socialiser (b).

a) Le recrutement sélectif de MSF

L'une des principales difficultés des « grandes ONG » est de recruter de nouveaux salariés. Ce problème est d'autant plus important que le « réservoir » de cadres expérimentés en missions humanitaires n'est pas infini et que la plupart des candidats n'ont aucune expérience préalable des missions sur le terrain. Dans le vocabulaire de MSF, les fonctions de support RH doivent constamment combler les *gaps* de postes : ces *gaps* sont liés à la forte croissance opérationnelle de l'ONG, qui doit recruter de manière continue dans des pays ou des projets qui manquent de personnels expatriés. Ce problème de *gaps* est d'autant plus important que la rotation des expatriés est élevée : ce phénomène s'explique par les conditions de terrain difficiles dans lesquelles MSF opère (la durée moyenne d'une mission pour un expatrié est seulement de sept mois).

Malgré ce problème chronique pour un grand nombre d'ONG, MSF maintient des critères de sélection très exigeants. Un expert du champ humanitaire français qualifie métaphoriquement l'ONG de « *Rolls-Royce* du champ humanitaire »²³⁶, suggérant que celle-ci est extrêmement sélective dans ses recrutements. En 2015, à titre d'exemple, MSF a reçu

²³⁶ Philippe Ryfman, Table Ronde ESCP, 15 Juin 2015.

4.000 candidatures, a retenu 520 candidats et a finalement « placé » seulement 318²³⁷ nouveaux membres sur le terrain, ce qui représente un ratio de 8% entre le nombre de candidatures reçues par l'ONG et le nombre de « Premières Missions » (ou « PM ») envoyées sur le terrain.

La discussion ci-dessous entre la responsable du *desk* T et un de ses chefs de mission illustre les raisons de cette exigence et permet de mieux comprendre la notion « d'expertise » – ici logistique – telle qu'elle est explicitée par une responsable de *desk* :

Responsable de *desk*, Desk T : En Pays#15, il faut être préparé au pire [...] donc il ne faut pas seulement un diplôme ou avoir livré du pinard là-bas il y a dix ans comme nous avons vu certains candidats le revendiquer pour montrer qu'ils connaissaient Pays#15 ! Comme c'est le cas du chauffeur de taxi qu'on avait balancé logisticien! Ce n'est pas possible en Pays#15. Et d'ailleurs, c'est un problème dans la manière dont on envisage l'expertise chez MSF.

Chef de mission, Pays#15 : En Pays#15, il faut l'expérience et le diplôme aussi ! Pour les Habitants du Pays#15, un expert, c'est un ingénieur.

Responsable de *desk*, Desk T : Un expert, c'est un gars dont on ne va pas mettre en cause l'expertise et avec lequel on est confortable. Il n'y a pas deux dimensions dans l'expertise. (MAP, Pays#15, 6/11/15)

Dans de nombreux pays, les conditions dans lesquelles MSF intervient sont souvent complexes. En Pays#15, une trentaine d'expatriés a été expulsée d'un hôpital régional par le gouvernement à l'été 2015 et seuls trois expatriés de MSF ont été autorisés à rester. Malgré cette expulsion, l'ONG parvient de maintenir une présence *a minima*. « Etre préparé au pire » pour la responsable de *desk* signifie qu'en dépit de son expulsion, cette responsable anticipe que l'ONG puisse être rappelée en urgence par le gouvernement en cas de crise humanitaire et de nouveau autorisée à opérer. Dans ce contexte, la responsable de *desk* définit ce qu'est un mauvais recrutement et s'appuie sur deux exemples : il ne suffit ni de connaître le pays ni d'avoir des connaissances en mécanique (le chauffeur de taxi) pour prétendre postuler à un poste de logisticien chez MSF. Pour la responsable de *desk*, la « manière dont on envisage l'expertise chez MSF » passe à la fois par une double compétence traduite par un diplôme et une expérience du pays.

Face aux difficultés de recrutement chroniques des ONG humanitaires, nous montrons dans la section ci-dessous que MSF a la capacité et les structures pour pouvoir recruter puis former des cadres ne disposant pas nécessairement d'une expérience préalable dans l'humanitaire.

b) Recruter des « bébés MSF »

Alors que la plupart des ONG cherche à recruter des cadres expérimentés, MSF dispose de la capacité financière de recruter des candidats ne présentant pas nécessairement

²³⁷ Source : document interne – MSF.

d'expérience préalable dans l'humanitaire. La spécificité de l'ONG est alors de pouvoir former ces nouveaux cadres « maison » et les « placer » ensuite sur des terrain, en général comme chef de projet dans la filière médico-opérationnelle ou dans des postes fonctionnels à responsabilités. C'est ce que nous décrit la contrôleuse de gestion ci-dessous :

Contrôleuse de gestion, Desk H: Moi je suis un bébé MSF ! J'ai commencé chez MSF comme comptable programmes en 2006. D'abord, j'ai fait deux ans. Le *deal*, c'est que dès que tu as tes deux ans d'expérience MSF, tu peux partir sur le terrain [...] et je trouvais ça pas mal, ça m'a bien plu.

Q : Tu as dit que tu étais un « bébé MSF » ?

Contrôleuse de gestion, Desk H: Oui. Parce que c'est quasiment mon premier boulot. J'avais travaillé avant, mais [seulement] six mois comme comptable dans un supermarché (*rires*). Donc, je suis parti en 2008 sur le terrain comme Administrateur de projet au Pays#22. [...] On a fermé au bout de six mois [parce que] on s'est fait suspendre nos activités par le gouvernement. Je suis revenu trois mois en France. Je me suis faite former pour prendre un poste de Responsable Financier et je suis repartie très vite pour prendre le poste de Responsable Financier du Pays#23 pendant six mois. Ensuite, je suis partie neuf mois en Pays#31 comme Responsable Financier. (Entretien#3, Desk H, 01/04/16)

Cet extrait permet d'illustrer plusieurs phénomènes spécifiques à MSF. Le cas de la contrôleuse de gestion ci-dessus incarne d'abord la capacité de MSF à recruter des profils sans expertise et sans ancienneté particulière : recruter un « bébé MSF », c'est parier que le temps et la formation investies sur la personne recrutée vont permettre une fidélisation *a minima*. Dans le cas de la contrôleuse de gestion, après une « incubation » de deux ans au siège, celle-ci occupe successivement trois postes en 24 mois (six mois au Pays#22 comme administrateur de projet, suivis de trois mois de formation en France, suivis de six mois comme responsable financier de la coordination dans le Pays#23, puis neuf mois comme responsable financier dans le Pays#31). La trajectoire de la contrôleuse de gestion permet également de matérialiser le problème de combler les *gaps* de postes au fur et à mesure où les pays s'ouvrent et se ferment.

Cependant, « être un bébé MSF » n'a pas que des avantages. La contrôleuse de gestion nous explique la suite de son parcours :

Contrôleuse de gestion, Desk H: Ensuite j'ai quitté MSF et j'ai tenté une reconversion dans l'audiovisuel, mais ça n'a pas marché. Ensuite, j'ai fait neuf mois comme contrôleuse de gestion à la ONG#4 et puis je suis revenue [à MSF]...Je n'ai pas du tout aimé ONG#4 ! C'est assez particulier [comme association] parce que c'est vraiment un auxiliaire de l'État, tu sens qu'il y a vraiment le côté hiérarchique très très fort...Bon, en même temps, c'était aussi bien parce que moi je me suis dit : « *Il faut que tu t'adaptes parce que tu as pris trop d'habitudes à MSF* », mais...

Q : Pourquoi est-ce que tu parles d'« habitudes » ?

Contrôleuse de gestion, Desk H: Je ne dirai pas des mauvaises habitudes [...] Chez MSF, il y a des trucs que je trouve bien, [comme] de pouvoir donner son avis sur tout [...] mais [chez ONG#4], ça m'a vraiment frustrée. À un moment, je devais valider une commande : je vais voir le logisticien en disant : « *Mais là, quand même, le transport, c'est plus cher que ce qu'on va livrer ! Il n'y a pas un autre moyen de transport ?* ». Surtout que c'était un truc stupide, tu vois, c'était des *pins* qu'on devait envoyer ! Et il me dit : « *Non, mais toi, tu dois juste valider que c'est dans le*

budget. » Alors je lui réponds: « Ah ben ouais, mais en même temps, je peux quand même réfléchir et te donner mon avis, non ? » (Entretien#3, Desk H, 01/04/16)

L'extrait ci-dessus, même s'il ne prétend pas être généralisable à tous les « bébés MSF » suggère que certaines valeurs de l'ONG – comme la liberté de ton – semblent difficilement transposables à d'autres ONG. La contrôleuse de gestion mentionne qu'elle a été « frustrée » par « le côté hiérarchique très très fort » chez ONG#4. Son commentaire rejoint celui du président de 2007 de MSF qui estimait que : « [Chez MSF] Nous n'avons pas une culture très prononcée de la discipline, nous n'avons pas une culture du commandement central, avec tout le monde au garde à vous »²³⁸. Le commentaire de la contrôleuse de gestion fait également apparaître que la séparation des tâches chez MSF est moins stricte que celle existant chez ONG#4 : chez MSF, même si le sujet ne ressort pas directement de son champ de responsabilités, chacun – selon la contrôleuse de gestion – « [...] peut quand même réfléchir et [...] donner [son] avis », surtout si une décision apparaît économiquement injustifiée ou absurde. *In fine*, la contrôleuse de gestion revient chez MSF où elle est consciente de reprendre ses anciennes « habitudes », ce qui peut aussi traduire la difficulté de certaines personnes à se réinscrire durablement dans d'autres organisations humanitaires.

Dans la section suivante, nous montrons l'importance – symbolique et instrumentale – « d'avoir été sur le terrain » chez MSF.

6.1.5.2 Construire et maintenir sa légitimité : « avoir été sur le terrain »

Dans les trois sections suivantes, nous montrons que le recrutement n'est pas le seul moment au cours duquel les valeurs de MSF jouent un rôle important dans la construction de la trajectoire professionnelle. Chez MSF, « avoir été sur le terrain » consacre une légitimité symbolique **(a)**, mais aussi pratique et instrumentale **(b)**. Pour permettre à du « sang neuf » d'arriver sur le terrain, nous montrons comment les placements des « Premières Missions » sont organisés et suivis par la direction générale **(c)**.

a) Légitimité symbolique du terrain

« Avoir été sur le terrain » avec MSF constitue l'une des caractéristiques les plus distinctives de l'ONG. Quelle que soit l'expérience préalable dont bénéficient les nouveaux recrutés au moment de leur embauche, leur socialisation se poursuit à travers le nombre de missions effectuées avec MSF. Nous avons fréquemment observé cette importance du « terrain » au cours de notre ethnographie, l'illustration la plus marquante étant la suivante :

²³⁸ Rapport Moral 2006, p.13.

Q : « Avoir été sur le terrain », ça a l'air d'être important chez vous, non ?

Référent Formation, Gestion Terrain : Oui, c'est vrai que si tu as été sur le terrain, ça t'aide à bien comprendre ce dont les équipes ont besoin.

Q : Mais c'est aussi important pour des fonctions support ?

Référent Formation, Gestion Terrain : Ah oui, moi j'ai fait le Darfour et le Nigéria...ça t'aide à comprendre les besoins des Projets et de la Coordination.

Référent Comptabilité, Gestion Terrain : La première chose qu'on te demande, presque avant ton prénom, c'est si tu as fait du terrain ! (Notes de terrain, déjeuner du 6/11/15)

Cette anecdote, tirée d'une conversation informelle lors d'un déjeuner, souligne l'importance symbolique « d'avoir été sur le terrain » même pour des personnels de fonctions support, comme la formation. Lorsqu'elle explique avoir « fait le Darfour et le Nigéria », la référent formation y fait référence comme si elle avait « fait campagne » dans ces deux pays, alors que sa collègue de comptabilité, elle, n'a jamais « fait du terrain ».

Cette symbolique du terrain est *a fortiori* importante pour des fonctions de direction, comme le mentionne le directeur financier de MSF [entre 2005 et 2016] :

Directeur financier, MSF : Si j'étais arrivé directement de CabinetAudit#1 à MSF, je pense que je n'aurais pas pu prendre le poste [de directeur financier].

Q : Pourquoi ?

Directeur financier, MSF : Parce que le décalage culturel était trop grand, parce que j'avais une méconnaissance de l'activité, et aussi parce que je n'avais pas fait de terrain avant. Donc [...] en termes de compréhension et d'acceptation, ça n'aurait pas été possible. Le fait de passer par un poste de coordinateur financier international [un poste financier au niveau de MSF International] m'a permis, moi, du coup d'avoir un vernis suffisant pour pouvoir prendre ensuite cette fonction-là. (Directeur financier MSF, 26/5/14)

Pour le directeur financier sortant d'un cabinet d'audit, le fait de ne pas avoir « fait de terrain » avant de rejoindre MSF est présenté comme rédhibitoire en termes de « compréhension et d'acceptation ». D'ailleurs, le passage par un poste financier au niveau de la structure internationale du Mouvement MSF est présenté comme une sorte de « sas de décompression » entre le métier d'auditeur et le poste de directeur financier. En mentionnant que le poste de coordinateur financier international lui a fourni « un vernis suffisant », le directeur financier souligne que ce poste a constitué une alternative au fait de ne pas « avoir été sur le terrain » et qu'il lui a permis de comprendre l'ONG et d'être plus facilement accepté.

L'importance « d'avoir fait du terrain » chez MSF – ou avec d'autres sections de MSF – est parfois si forte qu'elle peut être contraindre certains recrutements, comme l'illustre la discussion ci-suivante :

Contexte : Nous nous trouvons dans le bureau du *desk* Y. La responsable RH du *desk* s'entretient avec son responsable logistique à propos du recrutement d'un logisticien au niveau d'un pays. La responsable RH du *desk* a du mal à finaliser ce recrutement car les RH centrales sont réticentes à recruter le candidat présenté par le *desk*.

Responsable RH, desk Y : On [les RH centrales] me dit : « *Chez MSF, on ne veut que des purs MSF qui ont fait du terrain* ». Je leur ai répondu que je ne savais pas ce que ça voulait dire. (Elle commence à parler plus fort). Un poste de logisticien en coordination, c'est avant tout un *manager* [...] ! Il n'y a pas que l'expérience MSF qui compte. Le candidat, il va nous dire : « *Mais moi, j'ai déjà managé. Et vous êtes qui pour me dire que vous ne me faites pas confiance ? Et pourquoi vous devez valider mon expérience ? Parce que je ne suis pas déjà MSF ou que je n'ai jamais fait du terrain chez MSF ?* »

Responsable Logistique, desk Y : (*soupire*) Moi, c'est ce que j'entends, c'est qu'on a déjà tellement de mal à trouver des gens. (Notes de terrain, 13/4/16)

Même si la notoriété de MSF attire de nombreux candidats, les exigences de recrutement sont parfois telles qu'elles créent des tensions entre RH centrales et *desk* opérationnels comme le montre l'échange ci-dessus. Cette discussion reflète d'abord la difficulté d'équilibrer l'exigence des critères de recrutements de MSF (« on ne veut que des purs MSF qui ont fait du terrain ») et les besoins immédiats des *desks* opérationnels pour combler leurs *gaps* de postes sur les terrains (« on a déjà tellement de mal à trouver des gens ») ; l'irritation de la responsable RH du *desk Y* porte également sur la sous-valorisation des capacités de management d'un « non-MSF » par ses collègues de la RH central.

Dans la section suivante, nous montrons que la valorisation « d'avoir été sur le terrain » n'est pas que symbolique mais qu'elle a également des effets très concrets sur l'employabilité des « MSF ».

b) Légitimité instrumentale du terrain

La valeur d'« avoir été sur le terrain » est plus que symbolique. L'expertise professionnelle est également évaluée en fonction du nombre de mois passés sur le terrain ou du nombre de missions effectuées pour MSF. Au-delà des compétences techniques des expatriés, nous suggérons qu'une hiérarchie émerge, basée sur « l'expérience acquise chez MSF ». L'extrait ci-dessous montre les différentes nuances de la façon dont l'expertise professionnelle est évaluée :

Contexte : Le responsable du *desk A* et sa responsable des RH viennent de discuter en ma présence du profil d'un chef de mission à envoyer en Pays#25. A la suite de cette discussion, nous interrogeons le responsable du *desk A* :

Q : J'ai entendu que vous avez mentionné « *expertise plus* » ou « *expertise plus plus* » lorsque vous parliez de votre chef de mission idéal? Ça veut dire quoi pour vous : « *expertise* »?

Responsable de desk A : Nous parlions de l'expérience du chef de mission.

Q : Ah ok ! Donc, lorsque vous dites « *expertise plus* » ou « *expertise plus plus* », ça se rapporte au nombre d'années d'expérience en tant que médecin ou en tant que logisticien?

Responsable de desk A : Oui, mais attention, ce sont des années d'expérience avec MSF. Donc « *expertise plus plus* » signifie que vous avez plus de 48 mois de missions chez MSF. (Notes de terrain, 3/11/15)

Le système de classification officiel de MSF hiérarchise les expatriés selon une grille comportant cinq niveaux. Les expatriés côtés « 0 XP » sont ceux qui n'ont aucune expérience au sein de MSF. Les « Premières Missions » (ou « débutants ») sont recensés comme « 1 XP » ou « XP + » signifiant qu'ils ont déjà accompli une mission avec MSF. Les salariés « 2 XP » ou « XP ++ » ont déjà été sur le terrain pour une durée plus longue, tandis que les expatriés « 3 XP - 5XP » ou « > 5 XP » sont des membres de MSF ayant passé plus de 48 mois sur le terrain.

Cette classification crée une hiérarchie qui n'est pas uniquement fondée sur les compétences techniques, mais qui accorde une priorité au temps consacré aux missions sur le terrain. Cette classification permet d'apprécier le « niveau d'intimité » dont chaque expatrié dispose vis-à-vis de la manière dont MSF opère ; cette classification matérialise également le réseau que chaque expatrié a pu tisser avec d'autres expatriés au fur et à mesure de ses différentes missions. Dans une certaine mesure, cette hiérarchie donne lieu à une sorte de « marché interne des RH » où les membres (très) expérimentés peuvent capitaliser sur leur « connaissance du terrain ». Nous montrons ci-dessous comment se traduit ce « marché interne » et ce que met en place la direction générale de MSF pour tenter d'organiser ce « marché interne ».

c) Organiser les placements du « sang neuf »

MSF a mis en œuvre et suit un KPI spécifique pour s'assurer que le recrutement de « sang neuf » se traduit par des placements sur le terrain. Pour 2015, l'objectif de l'ONG est de s'assurer que 40% de tous les expatriés doivent être des « Premières Missions » : en 2015, le ratio n'est que de 28%, ce qui se concrétise par le fait que sur les 624 membres du personnel international de MSF, seulement 172 sont des « nouveaux arrivants ». Le recrutement comme « sang neuf » de *managers* expérimentés issus d'autres ONG est également une option : cependant, ce flux de nouveaux arrivants expérimentés est assez faible, puisque seulement 13 de ces recrutements ont été réalisés en 2015. Les deux exemples ci-dessous illustrent que le choix de positionner des MSF expérimentés peut répondre à des préoccupations de sécurité des personnels, ou bien des préoccupations de performance opérationnelle :

Contexte : La discussion a lieu au cours de la MAP du Pays#34. Le chef de mission et son adjoint expliquent le fait que HôpitalCapitalePays#34, dont l'unité de chirurgie est gérée par MSF est de plus en plus dangereuse pour les expatriés.

Chef de mission, Pays#34 : Il faut absolument réduire le nombre d'expatriés. On n'arrête pas d'empiler des postes. On est dans une capitale très dangereuse, il y a des événements une à deux fois par mois, on se fait menacer de mort quand on traverse CapitalePays#34 pour aller à

l'aéroport. Ce qui nous protège, c'est que les communautés savent que nous avons une activité chirurgicale.

Responsable RH, Desk U : L'année dernière, on avait dit que le maximum, c'était d'avoir 14 expatriés en Coordination, et là on est à 18.

Chef de mission, Pays#34 : Il faut absolument réduire, on ne peut pas gérer le risque.

Référent Logistique, MSF : Pour les postes [...] de logistique et de mécanique, est-ce que ça pourrait être des nationaux ?

Adjoint, Chef de mission, Pays#34 : Peut-être qu'au lieu d'avoir trois Premières Missions, on prend une Première Mission et un médecin expérimenté ? À HôpitalCapitalePays#34, on a 70 % de Premières Missions et il faut leur expliquer 15 fois et comme les gens restent trois à six mois, ce n'est pas possible. En tout cas, ce n'est pas en maintenant un expatrié confirmé derrière chaque Première Mission qu'on va y arriver. (MAP, Pays#34, 13/11/2015)

Dans l'extrait ci-dessus, le chef de mission et son adjoint se plaignent qu'ils ne sont plus capables d'assurer la protection de l'équipe d'expatriés de la coordination en CapitalePays#34 : les risques liés à la sécurité augmentent et le nombre d'expatriés est supérieur à celui de l'année de précédente. Deux propositions sont faites pour réduire le risque. D'abord, remplacer les expatriés par du personnel national : cette proposition du référent logistique ne diminue pas le nombre de *staff* MSF à CapitalePays#34 mais elle diminue le risque que des expatriés soient pris pour cibles. La seconde proposition est celle de réduire le nombre des Premières Missions : cette seconde proposition est plus agressive puisque l'adjoint au chef de mission envisage de passer de trois expatriés à deux expatriés mais en remplaçant deux Premières Missions par un MSF confirmé. Il se plaint ensuite que la situation de Pays #34 n'est pas compatible avec des postes occupés de 60% à 70% par des Premières Missions. En synthèse, ce que souhaitent le chef de mission et son adjoint, c'est de pouvoir « récupérer » des MSF expérimentés pour limiter les risques.

Parfois, « recycler » des MSF expérimentés est un moyen de sécuriser la performance du responsable de *desk*, ou de s'assurer qu'un projet délicat sera mené à bien, comme l'illustre l'exemple ci-dessous :

Contexte : La discussion a lieu au cours de la Commission Budgétaire du Pays#5. La responsable du *Desk P* présente pour le Pays#5 un budget 2016 qui double et passe de 7 M € à 14 M€. Ce budget intègre notamment la récupération d'un hôpital géré par la direction des urgences en 2015. Le responsable du service Gestion Terrain questionne la faisabilité du projet en termes de ressources humaines.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Mon point, c'est que votre portefeuille 2016 est composé de la récupération d'un gros hôpital plus un nouveau projet [...] Vous avez intérêt à vous assurer que les équipes de votre pays sont à la hauteur.

Responsable de desk, Desk P : Oui, c'est pourquoi j'ai proposé de créer deux niveaux de coordination. Il pourrait y avoir la coordination Pays#5-Sud plus la coordination Pays#5-Nord. Nous avons à relever de grands défis. Comme je le dis toujours: «Pays#5 ? Surement pas un pays pour des Premières Missions !» (Commission Budgétaire, Pays#5, 8/12/15)

Pour la responsable du *desk P*, « relever de grands défis » consiste à montrer qu'elle a la capacité à recruter des équipes pour mener à bien le projet de récupération de l'hôpital dans le

Pays#5. En affirmant que le Pays#5, n'est « surement pas un pays pour les Premières Missions », la position « naturelle » du responsable du *Desk P* va être de privilégier les membres expérimentés au détriment des « nouveaux arrivants » et de « recycler » des MSF-France « *XP Plus Plus* ».

La question du « recyclage » des cadres expérimentés au détriment des Premières Missions – c'est à dire l'attitude visant à favoriser des « déjà-MSF » – est donc un problème pour MSF sur le terrain. Néanmoins, cette problématique est également perceptible au niveau des fonctions support, comme le montre l'échange ci-dessous :

Contexte : Le responsable du service Gestion Terrain est à la recherche d'un nouveau collaborateur spécialisé en outils décisionnels. Ce nouveau collaborateur est principalement en charge de mettre en place et développer les outils tels que la trame budgétaire. Il est surtout en lien avec les contrôleurs de gestion des *desks*, des responsables des *desks* et des responsables financiers des coordinations. Nous discutons avec le responsable du service Gestion Terrain du type de profil qu'il recherche.

Q : Tu recherches quoi comme profil ? Tu cherches quelqu'un qui ait la connaissance d'un outil particulier, comme *Business Object* ou *Cognos* ? [Des outils décisionnels très répandus en contrôle de gestion]

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Non. Avant tout, il faut quelqu'un qui soit crédible par rapport aux *desks*!

Q : ça veut dire quoi « *crédible* » ?

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Il s'agit plutôt de recruter quelqu'un qui connaît MSF. (Notes de terrain, Déjeuner du 3/11/15)

L'utilisation d'outils décisionnels requiert à la fois une expertise informatique et une bonne capacité à comprendre les opérations pour pouvoir ensuite les traduire dans des outils utilisables par des opérationnels. La discussion ci-dessus reflète que le responsable du service Gestion Terrain est prêt à faire un compromis entre l'expertise technique et les « connaissances » de MSF afin que le nouveau venu soit « crédible », et notamment qu'il soit légitime vis-à-vis des *desks*. Dans ce cas, « quelqu'un qui connaît MSF » est une fois de plus un collaborateur qui a une bonne compréhension de la façon dont MSF travaille, mais qui est capable d'actionner d'anciennes connaissances sur le terrain, dans les *desks* voire dans d'autres sections du Mouvement MSF.

Nous avons exposé dans les sections précédentes les modes de contrôles par les dépenses et plusieurs modes de contrôle culturel utilisés chez MSF. Nous montrons dans les deux sections suivantes comment une réorganisation de l'ONG entraîne un nouvel agencement de ces différents modes de contrôles et fait émerger la figure d'un « entrepreneur humanitaire ».

Synthèse de Section 6.1.5 – L'importance des normes et valeurs chez MSF

Une des conclusions de cette partie est que l'expérience du terrain et la « connaissance de MSF » peuvent être parfois survalorisées au détriment de l'expertise

technique. « L'expérience du terrain » se mesure à travers le nombre de missions réalisées pour le Mouvement MSF, mais plus encore pour le compte de la section française de MSF. Quant à la « connaissance de MSF », elle correspond au degré « d'intimité » que l'expatrié a de l'ONG : la compréhension de ses valeurs spécifiques, son mode de fonctionnement et la connaissance des réseaux qui y existent. Comme le conclut le responsable du service Gestion terrain, « connaître MSF » ne se limite pas à une simple compréhension « explicite » du fonctionnement de l'organisation, c'est également avoir des liens avec d'autres chefs de mission voire avec des membres d'autres sections internationales de MSF.

Une autre conclusion concerne l'importance de la socialisation chez MSF : plutôt que de recruter des *managers* expérimentés externes, le « recyclage » d'expatriés expérimentés – des expatriés ayant intériorisé les « codes » MSF – est privilégié. C'est une façon de réaffirmer, mais aussi de renforcer, la distinction entre MSF et d'autres ONG. Comme MSF se positionne comme un « *outlier* » du champ humanitaire, les nouveaux arrivants – même les plus expérimentés – peuvent avoir des difficultés à valoriser l'expérience qu'ils ont acquise ailleurs comme similaire à celle de leurs collègues MSF.

Nous avons montré que l'intériorisation des normes et des valeurs de l'ONG est également active au sein des fonctions support : l'exemple de la contrôleur de gestion « bébé-MSF » illustre que faire du contrôle de gestion chez MSF peut également être différent que dans d'autres ONG.

Ces conclusions renforcent l'analyse selon laquelle certains dispositifs de contrôle influencent la subjectivité des « MSF » (expatriés ou membres du siège) qui intériorisent les valeurs adéquates et les normes du sans-frontériste.

6.2 ► Le plan OSCAR : faire émerger des « néo-entrepreneurs humanitaires »

Cette partie sert à contextualiser la récente réorganisation de MSF autour du plan OSCAR. Nous analysons les arguments du conseil d'administration de l'ONG pour motiver cette réorganisation, à la fois sur un plan interne et externe (6.2.1). Nous détaillons ensuite les deux leviers qui sont actionnés : autonomisation des terrains et ajustement des frais de siège (6.2.2).

6.2.1 Les fondements du plan OSCAR

Cette partie sert à contextualiser la récente réorganisation de MSF à laquelle nous nous intéressons: le plan OSCAR. Nous exposons les arguments qui permettent au conseil d'administration de l'ONG de motiver cette réorganisation, à la fois sur un plan interne et externe, au niveau du Mouvement International.

Dans cette section, nous analysons les raisons qui sont invoquées pour réorganiser MSF.

Une des premières raisons invoquées par le conseil d'administration porte sur le souhait de solutionner un problème d'efficacité lié aux tensions entre le siège et le terrain qui se traduit par une perte de lisibilité de l'organisation, comme l'analyse la présidente ci-dessous :

L'action humanitaire [...] a évolué. [Notre] rôle [...] en tant qu'organisation humanitaire médicale, est devenu prépondérant [...] Nous avons trop longtemps repoussé la révision globale de nos modalités de travail au siège et de l'interaction entre le siège et nos missions sur le terrain. Les solutions *ad hoc* mises en place n'ont fait que rendre l'organisation de moins en moins lisible et compliquer les processus de prises de décision qui sont souvent mal compris, et en tout cas très longs. Au final, chacun éprouve des difficultés à trouver sa place, à comprendre son rôle et à connaître ses responsabilités au sein de l'association. (présidente MSF, Rapport Moral 2011 : 8)

Dans cet extrait, quatre constats sont mentionnés: premièrement, les « modalités de travail du siège » – *i.e.* de « l'institution » – n'ont pas été adaptées au fur et à mesure du changement de « rôle » et de la croissance de MSF. Ce premier constat est celui de la déconnexion entre la professionnalisation des activités médico-opérationnelles du terrain et l'absence de « révision globale » des outils, des équipes et des procédures du siège. Le second constat porte sur le fait que les « interactions » entre le siège et les « missions sur le terrain » doivent également être revues et traduit implicitement que l'Institution et le Terrain peuvent être très souvent en tension. Troisièmement, les deux transformations ci-dessus n'ont pas fait l'objet, selon la présidente, d'une réflexion globale : seules des « solutions *ad hoc* » ont été apportées, mais partielles et insatisfaisantes. Le quatrième constat, en forme de conclusion, mentionne que cette absence de réflexion sur l'organisation globale « complique [...] les prises de décision », et génère de l'inconfort pour les équipes, à savoir « des difficultés à trouver sa place, à comprendre son rôle et à connaître ses responsabilités ».

Les enjeux de transformation sont donc d'abord présentés comme relatifs à l'efficacité de l'ONG. La réorganisation a également une dimension plus politique, celle du positionnement – voire du « rayonnement » – de MSF-France au sein du Mouvement International, comme suggéré ci-dessous :

Le Mouvement International de Médecins Sans Frontières a [...] évolué. Aujourd'hui, 19 sections et 23 associations existent à travers le monde [...] Si, au cours de ces 20 dernières années, des changements majeurs sont intervenus à l'échelle du Mouvement International de MSF²³⁹ [...] Nous n'avons pas, à l'échelle de notre propre association française, su ou voulu nous transformer. Je pense qu'il y a là une véritable révolution à faire dans les esprits ou du moins dans certains esprits. Il faut accepter que nous ne sommes plus dans les années 1990, mais largement entrés dans le XXI^{ème} siècle, que MSF-F n'est pas figé dans le temps [...] (présidente MSF, Rapport Moral 2012, p.4)

Dans cet extrait, la présidente décrit l'association française, pourtant initiatrice du Mouvement International²⁴⁰, comme doublement « figé[e] » : dans « les esprits » d'abord, ensuite dans sa capacité – ou sa volonté – à se remettre en cause. La métaphore de la « révolution à faire dans les esprits » pour « [entrer] dans le XXI^{ème} siècle » semble décrire une organisation dont l'immobilisme organisationnel contraste avec la dynamique du Mouvement International.

En outre, pour la présidente, cette absence de transformation intervient dans un contexte dans lequel les interactions se renforcent au sein du Mouvement :

La croissance du Mouvement MSF [...] a aussi entraîné une complexification croissante des modes de relation [et] de travail entre les différentes associations [du Mouvement]. De la collaboration à la compétition, on trouve toutes les formes d'interactions dans le Mouvement [...] dans un cadre d'interdépendances de plus en plus prononcées. (Présidente MSF, Rapport Moral 2012 : 12)

La « croissance du Mouvement MSF » amène une multiplication des échanges entre les différentes composantes du Mouvement International. Ces relations ne sont pas uniquement limitées à des actions de coordination, Les concepts « d'interdépendances » et « d'interactions » englobent à la fois des relations de « collaboration », mais également des modes de travail fondés sur la « concurrence » entre les différents centres opérationnels. Nous avons illustré dans la partie consacrée aux Commissions Budgétaires comment peut parfois transparaître cette concurrence entre différentes sections du Mouvement dès lors que plusieurs sections du Mouvement opèrent dans un même pays. A travers ces trois extraits, la présidente de MSF suggère implicitement que l'absence de transformation de l'association française – amenant une perte d'efficacité – peut également aboutir à la diminution de l'influence de la section française de MSF au sein du Mouvement.

Dans la section suivante, nous détaillons les différents leviers utilisés par le conseil d'administration pour réorganiser MSF.

²³⁹ Dont la structuration de MSF International autour de cinq groupes opérationnels en 1997.

²⁴⁰ À trois reprises, le Président de MSF-France a également été celui du Conseil d'Administration de MSF International (Brauman entre 1991 et 1992, puis entre 1996 et 1997 ; Biberson entre 1992 et 1994).

6.2.2 Une réorganisation progressive autour de trois leviers

Cette section nous permet de présenter les deux chantiers sur lesquels le conseil d'administration de MSF travaille plusieurs années pour réorganiser l'ONG. La première transformation, centrale mais perçue comme inachevée, est celle du renforcement de l'autonomie du Terrain; la seconde initiative, plus récente, est celle de la maîtrise des frais de siège pour prioriser les investissements sur les missions sociales.

Nous avons détaillé plusieurs dimensions importantes de la culture de MSF. Comme le rappelle ci-dessous le président, ce système de valeurs joue un rôle important dans les modes de prises de décisions de MSF-France :

Nous ne pouvons pas nous développer en centralisant les décisions. Nous n'avons pas une culture très prononcée de la discipline, nous n'avons pas une culture du commandement central, avec tout le monde au garde à vous. La seule carte réaliste que nous pouvons jouer, c'est la décentralisation et la délégation des responsabilités. [...] Je pense qu'il nous faut aborder les ajustements de notre organisation et de notre fonctionnement autour d'idées comme celles-là: [...] décentralisation des prises de décision sur le terrain, [...] décentralisation à l'intérieur du Mouvement [International] [...] (Président MSF, Rapport Moral 2006 : 13)

Dans cet extrait, l'idée centrale est celle du refus de la centralisation de la prise de décision. Cette idée est traduite de manière très imagée par le refus de la « culture du commandement [...] avec tout le monde au garde à vous ». La décentralisation qui est décrite s'applique à deux niveaux. D'abord, cette délégation des responsabilités s'applique d'abord entre le siège et les terrains de MSF. Les terrains – *i.e.* les *desks* et les coordinations – doivent devenir de plus en plus responsables de leurs décisions : cette approche s'oppose à celle d'un siège qui viendrait valider *ex ante* les projets et initiatives des terrains. Ce souhait d'une plus grande délégation s'applique également entre le Mouvement International et le Centre Opérationnel de Paris (COP) : le COP revendique également une marge de manœuvre dans ses projets et ses ambitions, sans avoir besoin de l'aval préalable de MSF International – ce qui équivaut à contester en partie le rôle de coordination de MSF International.

Le second axe est une initiative visant à redéfinir le partage des responsabilités entre le siège et le terrain, comme résumé ci-dessous :

En effet, l'autre chantier urgent que nous avons à mener concerne la réorganisation du travail [...] entre la [direction] des opérations et les départements de support, [ainsi que] l'évolution du partage des responsabilités entre les équipes de Coordination [dans les pays] et les équipes de *desks*. [...] (Présidente MSF, Rapport Annuel 2010 : 10)

Cet extrait confirme qui sont les équipes « pivot » dans « la réorganisation du travail » chez MSF. Le premier niveau d'« évolution du partage des responsabilités » est inter-

organisationnel : d'un côté, le siège et de l'autre, la direction des opérations. Le second niveau de redéfinition des responsabilités est intra-organisationnel : de nouvelles règles doivent être définies entre les trois sous-équipes composant la direction des opérations, à savoir, l'équipe de direction en charge des *desks*, les équipes des *desks* en charge des coordinations, et les équipes des coordinations situées dans les pays d'opérations.

Si les deux premiers axes de transformation (professionnalisation et autonomisation des terrains) ont été progressivement portés par le conseil d'administration, le troisième axe de la transformation est un axe plus récent de maîtrise – voire de réduction – des coûts de siège, comme nous l'expliquons ci-dessous.

Nous avons montré que la croissance des frais de fonctionnement (ou de siège) entre 2005 et 2015 est supérieure à celle des investissements liés aux missions sociales sur la même période (Tableau 19).

Depuis 2013 – date de l'élection d'un nouveau président de MSF – une priorité transparaît dans les rapports moraux de MSF, à savoir celle de la réduction des coûts de siège, comme l'indique le nouveau président ci-dessous :

Sur ces dossiers [les questions liées aux dépenses et à l'efficacité de nos activités de secours] les avancées sont trop lentes. C'est pourquoi il est indispensable que notre section montre la voie, en affirmant des choix clairs : priorité des secours sur la structure de support, réduction des dépenses au niveau des sièges bien sûr, mais sans faire l'économie d'une réflexion sur nos dépenses terrain. (Président MSF, Rapport Moral 2013 : 9)

Cet extrait confirme, en les mettant en perspective, plusieurs éléments sur les raisons de la réorganisation de MSF-France : les terrains doivent retrouver la priorité sur la « structure de support » (le siège ou l'Institution), dont il s'agit de « réduire les dépenses ». Quant aux « dépenses de terrain », le président précise qu'il faut entamer une « réflexion » sur leur contenu, mais sans plus de précisions. Enfin, l'appel à « montrer la voie » peut s'interpréter comme la volonté de la section française de retrouver son influence dans MSF International.

Ce second extrait, issu du même rapport moral, complète le contenu du précédent :

En particulier, il me semble utile de rappeler [...] que le travail d'analyse structurelle conduite par le Bureau International a montré que le [Centre Opérationnel de Paris] n'était pas parmi les bons élèves en termes de ratio siège/terrain. Si cet indicateur a de nombreuses limites, pour autant, ce serait une erreur de ne pas s'attacher à augmenter la part de nos ressources allouées à nos programmes de terrain. (Président MSF-France, Rapport Moral 2013, p.10)

Le président explique qu'une analyse a été réalisée par le Bureau International sur les cinq centres opérationnels de MSF-International. Ce travail a donné lieu au calcul d'un

« indicateur » pour les cinq centres, à savoir un « ratio siège/terrain »²⁴¹ : le résultat de cette comparaison montre que le Centre Opérationnel de Paris n'est pas « parmi les bons élèves », c'est à dire que les ressources engagées dans les sièges parisiens pour soutenir les terrains sont plus élevées que dans d'autres centres opérationnels.

Le président modère l'interprétation de cet indicateur – le ratio a de « nombreuses limites » – mais donne une piste d'amélioration : il s'agit de conserver un niveau identique de ressources de sièges en augmentant les investissements liés aux missions sociales.

Synthèse de Section 6.2 – Le plan OSCAR - faire émerger des « néo-entrepreneurs humanitaires »

Dans cette partie, nous avons montré comment le conseil d'administration de MSF motive la réorganisation de l'ONG, notamment en pointant que l'existence de dysfonctionnements et de tensions entre le siège et le terrain sont jugées préjudiciables aussi bien à l'efficacité interne qu'à l'image de MSF dans le Mouvement International.

Pour rééquilibrer les rôles du terrain et du siège, plusieurs initiatives sont menées : la première consiste à finaliser un projet de décentralisation qui repose sur deux piliers : une plus grande autonomie d'action des Terrains – à savoir l'équipe de management de la direction des opérations, les équipes des *desks* parisiens, et celles des coordinations dans les pays – et la redéfinition des responsabilités entre le siège et ces trois équipes. Enfin, une initiative émergente consiste à ajuster les dépenses du siège.

L'axe principal de ce plan est celui de spécifier encore un peu plus le modèle de performance de MSF : moins de frais de structure, des fonctions support comme ressources à des opérationnels qui doivent réaliser la « mission » de l'ONG.

La section suivante montre comment se manifeste le déploiement du plan sur les différentes équipes et les ajustements des modes de contrôles qui y sont associés.

6.3 ► Le plan OSCAR : gérer l'abondance et la croissance en créant des auto-entrepreneurs humanitaires

En **Section (6.3.1)**, nous analysons le contenu de « l'opération Oscar », projet de réorganisation initié en 2012 par le Conseil d'Administration de MSF et mis en oeuvre fin

²⁴¹ Sans plus d'explications, il peut aussi bien s'agir des ratios suivants : (Frais de fonctionnement / Coût des missions sociales); (Frais de fonctionnement + Frais de collecte / Coût des missions sociales). Plus vraisemblablement, il s'agit d'un ratio comparant les effectifs, *i.e.* (Effectifs des Sièges / Effectifs des Terrains)

2015. Nous montrons dans la **Section (6.3.2)** la mise en œuvre du plan, ainsi que certaines résistances et critiques que cette réorganisation entraîne.

6.3.1 Le plan OSCAR : en théorie

Nous présentons le cadrage global du projet en montrant que la priorité est donnée au terrain au détriment du siège. Nous mettons en évidence comment cette réorganisation repositionne les opérationnels comme des « néo-entrepreneurs humanitaires ». Enfin – en contrepoint – nous analysons les effets de ces changements sur les fonctions support.

Le « Terrain » – c'est-à-dire principalement les chefs de mission au niveau des pays – a vivement critiqué la bureaucratisation croissante de MSF. En 2012, le conseil d'administration de l'ONG a lancé un projet centré sur la redéfinition des rôles et des responsabilités de ces chefs de mission. L'objectif officiel du projet est présenté comme suit:

Depuis des années, il en a été beaucoup question : la délégation, la décentralisation, l'autonomie des responsables sur les terrains. Aujourd'hui, des mots d'ordre, nous sommes passés à l'impulsion d'initiatives. Reste donc à transformer l'essai. Car entre les intentions et la réalisation, les écarts sont importants. Et encore trop souvent, mes discussions avec nos cadres opérationnels me permettent de constater notre lourdeur bureaucratique [...] (Président MSF, Rapport Moral 2014 : 22)

Officiellement, la réorganisation vise d'abord à renforcer « la délégation, la décentralisation et l'autonomie ». L'équipe de direction de MSF considère ce projet comme le point de départ d'une décentralisation des responsabilités très attendue car amorcée depuis plusieurs années mais jamais aboutie. Lors d'une présentation du projet final en Octobre 2015, le directeur général fait d'ailleurs remarquer que « [...] ce processus de [décentralisation] est un processus que MSF n'a jamais réussi à mettre en place depuis plusieurs années » (réunion du 27 Octobre 2015).

Cette réorganisation a comme objectif principal de donner plus d'autonomie aux opérationnels et diminuer la « lourdeur bureaucratique » : les équipes de terrain sont présentées comme les populations prioritaires devant bénéficier de ces changements, en leur conférant plus de marges de manœuvre.

Les deux questions suivantes – qui servent de chapeau à la présentation du plan dans un document de synthèse – « *Pourquoi devons-nous changer ?* »²⁴² et « *Que veut-on être ou rester ?* »²⁴³ – permettent de mettre en lumière plusieurs problématiques.

²⁴² *Ib.*, p.3. Cette question reflète le Titre I d'un document de synthèse sur OSCAR : « *Titre I : La nécessité du changement (ou Pourquoi devons-nous changer ?)* »

L'équipe de direction de MSF mentionne que cette réorganisation doit permettre à l'ONG de résoudre « [ses] difficultés à construire des positions publiques pertinentes [...] à alimenter le débat interne » et également à contribuer à des « travaux en réseau plus importants »²⁴⁴ au sein de MSF International. Certains enjeux liés à OSCAR apparaissent comme des enjeux politiques : il s'agit pour la section française de retrouver sa position originelle de porte-parole au sein du Mouvement, position qu'elle estime avoir partiellement perdue²⁴⁵.

Pour la direction générale de l'ONG, l'objectif de la réorganisation est d'abord de renforcer l'efficacité des opérations de l'ONG à travers trois grands axes. D'abord, de nouvelles modalités de travail doivent refléter la modification du portefeuille d'opérations de l'ONG (« des missions différentes : horizons pluriannuels [...] davantage de pays à niveau de revenus intermédiaire »²⁴⁶ ; « le développement de la gestion de projets »²⁴⁷). Nous avons montré que le nombre de projets réguliers et de moyen-terme de MSF augmentait au détriment des interventions d'urgence. Par exemple, les modalités de budgétisation et de suivi des activités médico-opérationnelles sont de plus en plus liées aux « projets réguliers », ce qui permet une meilleure anticipation des besoins.

Ensuite, l'objectif est également de remplacer « une organisation et des pratiques qui sont celles d'une organisation de taille plus limitée [...] reposant sur des relations interpersonnelles »²⁴⁸. Pour l'équipe de direction de MSF, ces « relations interpersonnelles » ne sont plus adaptées à la taille de l'organisation et le fonctionnement de l'ONG appelle désormais plus de formalisation, par exemple dans les descriptifs de tâches et les responsabilités des membres et départements de MSF-F.

Enfin, le dernier axe de transformation est central dans le changement : il porte sur l'émergence d'un état d'esprit entrepreneurial chez MSF-F. Nous reproduisons *in extenso* l'extrait ci-dessous²⁴⁹ qui illustre les différentes facettes d'une nouvelle « capacité d'initiative et d'innovation » :

²⁴³ *Ib.*, p.5. Cette question reflète le Titre II du même document. : « Titre II : Les principes directeurs du changement (ou *Que veut-on être ou rester?*) »

²⁴⁴ *Ib.*, p.4

²⁴⁵ Ce constat est explicite dans le document de synthèse qui conclue à : « la perception d'une influence [du Centre Opérationnel de Paris] moins grande dans le Mouvement et en externe » (p.4). De plus, la notoriété hors urgences de MSF-F se serait « effritée » depuis 2012 (p.4).

²⁴⁶ *Ib.*, p.3

²⁴⁷ *Ib.*, p.5

²⁴⁸ *Ib.*, p.4

²⁴⁹ *Ib.*, p.5

<p>2. Une organisation favorisant et facilitant davantage la prise de responsabilités</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La promotion de la capacité d'initiative et d'innovation <ul style="list-style-type: none"> - Davantage d'audace et d'innovation, sur les terrains mais aussi au siège - Capacité à proposer des projets ambitieux et atypiques si pertinents - S'autoriser des prises de risque nécessaires à l'innovation et la dynamique ■ La mise en oeuvre d'une plus grande délégation du Siège vers le Terrain avec la volonté de conférer plus d'autonomie au Terrain <ul style="list-style-type: none"> - Des rôles et des responsabilités clarifiés le long de la chaîne opérationnelle - Davantage de responsabilités pour les chefs de missions et coordinateurs de projets
--

Le vocabulaire utilisé ci-dessus pour décrire les apports de la nouvelle organisation est celui d'un entrepreneur (« audace et innovation », « projets ambitieux et atypiques »). Ces nouvelles capacités opérationnelles vont de pair avec un nouvel « état d'esprit » décliné tout au long de la « chaîne opérationnelle », c'est à dire que sont concernés non seulement les chefs de projets, mais également les chefs de missions et les responsables de *desks*. Ces nouveaux « entrepreneurs humanitaires » sont « force de proposition et d'initiatives »²⁵⁰, prennent des risques (« prises de risques nécessaires à l'innovation et la dynamique ») et les assument en devenant le « porteur [s] de [leurs] projets »²⁵¹

En parlant des responsables de *desks*, le président résume explicitement cette nouvelle posture de la manière suivante :

Le passage en *cellule* devrait permettre au responsable de [*desk*] d'acquérir de l'autonomie, en faisant de lui le responsable d'une petite PME en situation de gérer projets, équipes et budgets [...]
(Président MSF-France, Rapport Moral 2014 : 22)

Outre plusieurs changements de noms (l'appellation historique « *desk* » est remplacée par celle de « cellule opérationnelle »), les chefs de mission et les responsables des *desks* sont encouragés à gérer leurs projets, leurs équipes et leurs budgets comme s'ils étaient à la tête d'une « petite PME ».²⁵²

L'émergence de ce nouvel « entrepreneur humanitaire » vise également à traiter un des « problèmes » illustrés dans le précédent Tableau 18, c'est à dire transformer la croissance financière (les dons collectés) en croissance opérationnelle (les projets médico-opérationnels) et amener l'ONG à exploiter au mieux ses surplus financiers. En appelant ses nouveaux « entrepreneurs » à multiplier les projets, prendre des risques et innover, un des objectifs est *in fine* d'être en position de dépenser plus.

²⁵⁰ MSF-OCP. Projet de stratégie de changement – Objectif 2015. Projet au 16 Mai 2014, p.10.

²⁵¹ *Ib.*, p.10

²⁵² Pour la simplicité de la lecture, dans la suite du document, nous continuerons d'utiliser les termes de *desk* et de responsable de *desk*.

Parallèlement, une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités entre le siège et le terrain accompagne l'apparition des « entrepreneurs humanitaires ». Les responsabilités du Siège sont reformulées de la manière suivante²⁵³ :

■ **Une répartition claire des responsabilités entre siège et terrain**

Cette répartition sera précisée et explicitée pour chaque métier

• **Les responsabilités du siège**

Les responsabilités qui ne peuvent pas être déléguées au terrain sont celles qui relèvent de :

- La stratégie opérationnelle globale et au sein de chaque métier
- Les référentiels, les normes et leur contrôle / évaluation
- Le support aux missions (coordination et équipes terrain)

En contrepoint de l'autonomie accrue des opérationnels, cet extrait permet de mieux comprendre quel est le nouveau positionnement du siège. D'abord, le siège est responsable de la « stratégie opérationnelle et globale » : cette distinction permet à la direction générale et à la direction des opérations de conserver la cohérence des projets au niveau du Centre Opérationnel de Paris ; le siège est positionné ensuite dans une fonction globale de normalisateur et d'évaluateur *a posteriori* (« les référentiels, les normes et leur contrôle / évaluation ») et enfin, comme un fournisseur d'outils et de conseils (« support aux missions »).

En synthèse, dans cet extrait, le siège est présenté comme un ensemble de « métiers », c'est à dire à des expertises techniques et des outils que les « entrepreneurs » peuvent mobiliser s'ils ont en besoin : les fonctions support deviennent des ressources pour les projets : l'action des équipes du siège ne se situe plus en amont des décisions des « entrepreneurs » mais en aval (contrôle et évaluation).

Dans la section suivante, nous décrivons et analysons concrètement certains effets de la mise en œuvre du plan de réorganisation sur les différentes équipes : nous mettons en perspective certains effets attendus et inattendus de cette réorganisation.

6.3.2 Le déploiement du plan OSCAR

Dans cette partie, nous détaillons comment, dans la pratique, OSCAR est mis en œuvre chez MSF. Suite à cette réorganisation, le rôle et l'influence de la direction des opérations sont considérablement renforcés par l'attribution de nouveaux moyens (6.3.2.1). Les chefs de mission profitent de nouvelles marges de manœuvre incitatives pour engager de nouveaux projets et utiliser au mieux les financements non utilisés : dans ce contexte, la concurrence

²⁵³ *Ib.*, p.10

apparaît comme renforcée entre chefs de mission de MSF mais également avec d'autres sections du Mouvement (6.3.2.2). Ce mouvement de décentralisation s'accompagne d'une volonté de « retournement » de la culture du contrôle chez MSF (6.3.2.3) ce qui provoque certaines critiques et craintes de la part des personnels du siège (6.3.2.4).

6.3.2.1 Le renforcement du rôle de la direction des opérations

Tout en accordant des marges de manœuvre supplémentaires aux Terrains, ces changements s'accompagnent du renforcement du rôle de la direction des opérations au sein du siège.

Entre Octobre 2015 et Décembre 2015, chaque responsable de département du siège (ressources humaines, finances, médical, logistique, *supply chain*, communication, juridique) est « invité(e) » à « [préciser] et [expliquer] »²⁵⁴ comment il/elle décline ses expertises pour accroître l'autonomie des terrains. Cet exercice prend la forme d'un « grand oral », au cours duquel chaque responsable de département décline ses nouvelles modalités d'organisation devant la direction des opérations. Chaque présentation se déroule en présence du directeur général qui introduit la présentation de la manière suivante :

Directeur général, MSF : L'objectif de ces réunions, c'est que chacune des fonctions support [...] comme la logistique, les achats, le médical, la finance ou les ressources humaines présentent à la direction des opérations [...] les changements et les conséquences de la nouvelle organisation, sur ses attentes et les obligations des [opérationnels]. L'idée n'est pas de réexpliquer la raison de ces changements mais de les mettre en place. (Présentation OSCAR Logistique, 1^{er} Décembre 2015)

Comme l'explique le directeur général en introduction, l'objectif de ces présentations n'est pas de « réexpliquer la raison [des] changements » et de renégocier entre siège et terrains de nouvelles marges de manœuvre. Il s'agit pour chaque responsable de département support de « [présenter] [...] ses attentes et les obligations des opérationnels ». En théorie, chaque responsable fonctionnel est supposé présenter comment il/elle contribue à l'autonomie des terrains. Cependant, malgré cette précaution, certains responsables de département – fidèles à la culture de remise en cause propre à MSF – tentent de renégocier des contreparties pour remplir leurs nouvelles missions de normalisateur et de contrôleur *a posteriori*. L'exemple ci-dessous illustre comment le directeur de la logistique introduit son « grand oral » :

²⁵⁴ MSF-OCP. Projet de stratégie de changement – Objectif 2015. Projet au 16 Mai 2014, p.10.

Directeur de la Logistique, MSF : Les deux questions principales sont les suivantes : d'abord, quels sont vos moyens pour manager la logistique, ensuite, quelles sont vos nouvelles obligations. Désormais, la direction logistique doit se mettre dans une logique de support et d'expertise, on est OK. Mais j'ai également besoin qu'un certain nombre de standards et de procédures soient respectée par les opérations, donc il faut trouver le meilleur équilibre entre ces deux dimensions. (Présentation OSCAR, Direction Logistique, 1^{er} Décembre 2015)

Pour le directeur logistique, l'objectif de sa présentation est de « trouver le meilleur équilibre entre [...] deux dimensions », c'est à dire entre d'un côté le « support et l'expertise » (c'est à dire les ressources mises à disposition des entrepreneurs) et de l'autre, le respect « d'un certain nombre de standards et de procédures » (la dimension normalisation et contrôle).

En réponse à cette demande de clarification, la direction des opérations – fidèle également à la culture de remise en cause de MSF – tente d'obtenir de nouvelles concessions de la part des fonctions support, comme nous le montrons dans les échanges ci-dessous :

Directrice des Opérations, MSF : En Pays#9, on voulait mettre des latrines dans un camp et on a attendu trois à quatre mois pour avoir une réponse de la direction logistique. Mon exemple n'est peut-être pas parfait, mais comment est-ce qu'on fait ? Qui est responsable ? Comment on fait pour éviter ce problème ? On entend souvent des questions sur l'arbitrage [...] entre la simplicité et l'expertise. Et puis aussi, moi ce que j'entends, c'est qu'il y a beaucoup de paperasse [et] que c'est long.

Directeur de la Logistique, MSF : Moi, ce que je veux éviter c'est d'entendre : « *J'attends la validation* ». Ou alors, il faut un système de tickets, mais je ne pense pas que MSF soit prêt ! (Présentation OSCAR, Direction Logistique, 1^{er} Décembre 2015)

Dans cet extrait, le problème évoqué par la directrice des opérations est un problème assez courant chez MSF. Des camps de réfugiés doivent être démontés, puis remontés en fonction des flux de migrants. Dans ces conditions, la directrice des opérations questionne la question de « l'arbitrage entre la simplicité et l'expertise ». L'arbitrage en question est posé de la manière suivante : soit les équipes de terrain respectent les normes de construction et d'hygiène de latrines par des « experts » – notamment en vue d'éviter des risques de diffusion de certaines maladies – soit les équipes de terrain apportent une réponse opérationnelle immédiate mais prennent un risque. En rajoutant « qu'il y a beaucoup de paperasse et que c'est long », la directrice des opérations critique également le processus de remontée d'informations entre le siège et le terrain, décrit comme très bureaucratique. Le directeur de la logistique ne répond ni sur le processus de remontée d'informations ni sur l'arbitrage entre expertise et réponse opérationnelle : ce qu'il suggère, c'est que sa nouvelle mission est de valider la demande le plus vite possible, mais uniquement lors qu'il a la demande du terrain, d'où la proposition d'un système de tickets.

Cet échange illustre le contraste entre deux logiques qui semblent s'affronter entre le siège et le terrain : pour ce dernier, dans sa nouvelle logique « d'entrepreneur humanitaire », il

s'agit de prendre des risques et de répondre immédiatement. Pour le siège, la logique du respect de la norme semble présider, ce qui contribue finalement à figer encore un peu plus les positions entre des deux participants. La fin de cet échange se conclut d'ailleurs par une sorte de « dialogue de sourds »:

Directrice des Opérations, MSF : Mais alors on fait quoi ? Je crois qu'il faut qu'on ait une réponse temporaire avant d'avoir une réponse technique complète

Responsable de desk, Desk J : La spécialisation ralentit. On ne peut pas attendre la réponse de spécialistes.

Directrice des Opérations, MSF : Les rôles des [logisticiens de terrain], ce sont des rôles de généralistes [...] Il ne faut pas leur demander des trucs parfaits. Et on ne dit pas que la science ou la technique ne sont pas importantes, mais on a besoin de latrines tout de suite et après on verra.

Directeur de la Logistique, MSF : Moi ce que j'entends quand ça bloque, c'est : « *On attend la validation* ». (Présentation OSCAR, Direction Logistique, 1^{er} Décembre 2015)

Finalement, la stratégie de la directrice des opérations est de plaider pour « une réponse temporaire avant d'avoir une réponse technique complète ». En reconnaissant que « la science et la technique [sont] importantes », elle ne nie ni l'expertise ni le rôle de normalisateur du siège, mais elle réaffirme sa mission « d'entrepreneur humanitaire » comme prioritaire en insistant qu'« on a besoin de latrines *tout de suite* et *après* on verra ». De son côté, le directeur de la logistique conclut (laconiquement) que l'arbitrage entre réponse opérationnelle et expertise est hors sujet, puisque ce qui bloque la décision est l'attente de la validation : en synthèse, l'extrait ci-dessus reflète le fait que la direction logistique, en tant que fournisseurs de moyens, devient partiellement comptable de sa performance devant la direction des opérations.

D'autres changements illustrent l'influence accrue de la direction des opérations : les contrôleurs de gestion et les comptables de programme deviennent également « décentralisés » et sont intégrés à leurs *desks* respectifs. Auparavant, les huit contrôleurs de gestion et les six comptables programmes reportaient au responsable du service Gestion Terrain : seuls trois « référents techniques » (comptabilité, formation et outils décisionnels) restent rattachés directement à la direction financière. Enfin, la directrice des opérations obtient des ressources supplémentaires pour renforcer sa capacité à contrôler les *desks* et les pays dont elle et son équipe sont en charge : elle choisit de nommer deux responsables de *desk* très expérimentés comme adjoints, recrute une nouvelle responsable des ressources humaines et intègre un chef de projet chargé de la mise en place d'un nouvel outil de *business intelligence*.

Dans la section suivante, nous montrons que la direction des opérations n'est pas la seule à bénéficier de marges de manœuvre élargies et nous détaillons comment se matérialise cette nouvelle autonomie pour les chefs de mission.

6.3.2.2 Des « entrepreneurs » bénéficiant d'une plus grande autonomie, mis en concurrence

Les marges de manœuvre opérationnelles et financières sont également redéfinies au bénéfice des chefs de mission et des responsables de *desk*. Par exemple, les logisticiens des missions bénéficient désormais de nouvelles capacités d'investissement: au-dessous d'un seuil de 50 K€, les logisticiens du terrain sont désormais autorisés à investir dans des constructions ou des équipements « non complexes » sans autorisation préalable de la direction logistique de Paris. De même, certains achats internationaux – auparavant soumis à la validation préalable de la direction logistique – sont désormais validés par les logisticiens du terrain eux-mêmes.

En outre, le directeur général et la directrice des opérations introduisent deux autres mesures clés afin de générer des nouveaux projets :

Directrice des Opérations, MSF: Nous mettrons en place trois types de budgets. Il y aura des « Projets », c'est à dire ceux qui existent déjà et que nous suivrons d'année en année; Ensuite, nous aurons deux autres lignes budgétaires qui sont les « Intentions Planifiées » et les « Intentions Non Planifiées ». Les « Intentions Non Planifiées », ce sont des « Explorations » [...] Ces nouvelles lignes budgétaires libèrent le chef de mission de l'obligation de débattre et de présenter ses projets *a priori*. En outre, nous avons prévu d'accorder à chaque *desk* une marge de manœuvre financière officielle égale à 5% de son budget initial.

Directeur Général, MSF: En plus, pour la première fois, le *desk* aura le droit de procéder à des ajustements internes au niveau des pays s'il en a besoin. (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

D'un point de vue financier, dans la mesure où les *desks* et les pays ne dépensent pas plus que leurs budgets initiaux, les chefs de mission et les responsables de *desk* peuvent désormais gérer plus librement leur portefeuille de projets, équilibrer leurs ressources d'un projet à un autre au besoin, sans avoir à demander une autorisation préalable au siège. La multiplication des « lignes budgétaires » (Projet, Intention Planifiée, Exploration) est présentée comme un outil pour susciter les investissements des opérationnels et limiter les validations *a priori*.

En ce qui concerne les sujets médicaux, l'autonomie de chaque médecin est renforcée. Si le médecin de la mission ne reçoit pas assez vite une réponse de la part d'Epicentre – le centre d'expertise épidémiologique du Mouvement – ou du Département Médical de MSF, le médecin de la mission peut s'appuyer sur d'autres ressources locales, ce qui conduit à placer les fonctions de soutien centrales en concurrence avec des expertises locales. Enfin, l'un des changements majeurs concerne les ressources humaines, fonction critique chez MSF : les responsables de *desk* et les chefs de mission ont désormais le droit de recruter un adjoint, de choisir leur propre équipe, de mettre en concurrence les services centraux des ressources humaines de Paris avec des recruteurs locaux et de demander des dérogations sur les grilles

salariales centrales afin de mieux « coller » à leurs marchés locaux et pouvoir recruter plus vite.

Pour justifier de la création d'un nouveau poste de directeur RH, la directrice des opérations explique que la volonté des « entrepreneurs » d'ouvrir de nouveaux projets est ralentie par un recrutement trop centralisé :

Directrice des Opérations, MSF: [Cette création de poste] s'inscrit dans la décentralisation de la prise de décision afin que nous puissions continuer à développer [...] des terrains forts et à rendre les jobs [des chefs de missions] plus intéressants. Notre problème n'est pas un problème de réserves financières, mais un problème de RH et la création de ce poste est précisément de créer une dynamique autour des opérations. (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

Dans cet extrait, l'objectif clairement revendiqué est d'encourager les chefs de mission à lancer de nouveaux projets : comme les « réserves financières » ne sont pas un « problème », le diagnostic de la directrice des opérations est que le manque d'expansion est dû à « un problème de RH », ce qui signifie qu'un système centralisé de recrutement empêche les *desks* et les pays de croître.

Indirectement, l'un des résultats de la réorganisation conduit à multiplier les projets et à renforcer la concurrence entre les chefs de mission à l'intérieur de la section française. Cette multiplication des projets parfois critiquée par certains collaborateurs du siège, comme le montre l'échange ci-dessous:

Manager RH, Siège: Je pense quand même qu'il faut qu'on mette des garde-fous ! Il faut qu'on fasse gaffe ! Par exemple, j'ai deux demandes pour ouvrir des maternités au Pays#12, alors que j'en ai déjà une à Capitale#12! Alors, même si on a du pognon, moi je vais dire : « *Non* », ou alors je vais demander [à la mission] de me garantir que dans six mois, [l'équipe] aura les ressources humaines pour faire tourner son projet !

Directrice des Opérations: Oui, c'est vrai que, dit comme ça, c'est vraiment flippant, mais ce n'est pas ça qu'on veut ! [II] reste encore du travail à faire dans le cas de cette autonomisation [...] Moi je n'ai pas l'impression qu'on ouvre la porte à n'importe quoi...Ce n'est pas la porte ouverte à tout : on reste dans une [feuille de route]. (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

Comme les projets sont sur le point de se multiplier suite à la nouvelle réorganisation, certains membres du siège alertent sur le fait que bénéficier de ressources abondantes n'implique pas de dire « oui » et de financer n'importe quel projet. Dans le cas présenté ci-dessus, il est probable que, compte-tenu des nouvelles répartitions de responsabilité entre le siège et le terrain, le positionnement de la *manager* RH centrale soit moins tenable qu'auparavant, puisqu'elle n'a plus de rôle à jouer dans la validation *a priori* du projet.

La réponse de la directrice des opérations porte sur la « feuille de route », qui valide les engagements et les responsabilités du chef de mission, mais elle n'explique pas en pratique

comment va se matérialiser ce contrôle et quelles pourraient être les conséquences si le chef de mission ne respectait pas sa feuille de route.

Cependant, l'accentuation de cette compétition ne se fait pas seulement entre chefs de mission de la section française. L'extrait ci-dessous illustre que la nouvelle autonomie des chefs de missions et des responsables de *desk* va probablement renforcer la concurrence avec les autres sections de MSF International:

Responsable de desk, Desk P: Il y a un Yalta traditionnel au Pays#4 dans trois secteurs. Les Hollandais dans le nord-ouest, alors que nous, on est plutôt en surveillance épidémiologique. Les Espagnols, eux, sont à Ville#4.

Directrice Adjointe, Département Médical : Et il n'y a personne dans le Sud ?

Responsable de desk, Desk P: Non. Et les Espagnols ont décidé de revenir à Ville#2. [...] Ensuite il y a les urgences à Ville#3. Donc, nous, on ne peut pas être présents partout [...] Ah. Un dernier point ! J'aimerais bien qu'on ouvre un projet sur Ville#4. Et quand je dis : « avoir un projet », ce que je veux dire, c'est de donner carte blanche à la Coordination ! Les Espagnols ont déjà un projet là-bas mais on va essayer de les griller ! [La Directrice Adjointe du Département Médical rit et soupire en secouant la tête].

Directrice des Opérations, MSF: Moi, j'aimerais bien que nous ayons un projet chirurgie. C'est-à-dire un projet [...] utile en cas de dégradation du pays [...] Donc on dit trois projets : un projet chirurgie, une carte blanche à Ville#4 et l'hôpital. (Commission Budgétaire, Desk P, Pays#5, 8/12/15)

Profiter de nouvelles marges de manœuvre grâce aux financements non utilisés permet à la responsable de *desk* de demander une « carte blanche » à un nouveau projet dans Ville#4. La raison d'être de la « carte blanche » est mal définie, à l'exception du souhait d'occuper le terrain avant d'autres sections – peut-être sur un projet innovant – et de « griller » la section espagnole. En même temps, la raison d'être du nouveau projet de chirurgie proposé par la directrice des opérations n'est pas plus précise et contribue à l'impression générale d'une répartition d'enveloppes budgétaires dans un contexte de faible contrainte financière.

Nous montrons dans la section suivante comment ces nouvelles pratiques opérationnelles s'accompagnent d'un souhait de « retournement » des modes de contrôle.

6.3.2.3 La réorientation de la conception du contrôle : d'une validation *a priori* aux contrôles *a posteriori*

Afin de renforcer les effets de l'autonomie et de la décentralisation, une nouvelle logique de contrôle est envisagée. Le directeur général explique cette nouvelle conception:

Directeur général, MSF : Notre volonté, c'est de passer d'un dispositif de contrôle *a priori* et de circuits lourds à une culture de contrôle et de justification *a posteriori* sur la base d'expertises [...] Donc c'est vrai qu'on va peut-être avoir une phase dans laquelle on va connaître un allègement, puisqu'on va supprimer des *steps* de validation *a priori*, et le temps qu'on mette en place les contrôles de remplacement *a posteriori*, on risque de connaître un certain déséquilibre. (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

Le changement de « culture de contrôle » consiste à basculer de « circuits lourds » *a priori* à une « culture de contrôle et de justification *a posteriori* sur la base d'expertises ». Le

directeur général explique que les nouveaux « entrepreneurs » seront libérés de demander constamment des accords préalables des services centraux avant de lancer de nouveaux projets. En même temps, le directeur général reconnaît un risque de « déséquilibre »: la suppression des contrôles actuels *ex ante* peut être exécutée dans un premier temps et assez rapidement. Supprimer ces autorisations préalables signifie que le *desk* et les missions peuvent déjà bénéficier de marges de manœuvre pour engager des projets, alors que les nouveaux contrôles *ex post* ne seront déployés que dans une deuxième étape et seront plus longs à mettre en place. Une fois de plus, la direction des opérations joue un rôle clé dans la mise en œuvre de ces nouveaux contrôles *a posteriori* : la directrice des opérations explique que « les budgets des *desks* et celui de la direction des opérations intégreront des lignes budgétaires pour [...] des honoraires de consultants, des évaluations *a posteriori* et des audits ».

Dans cette dernière partie, nous analysons les principales critiques et craintes qui apparaissent suite à la mise en œuvre d’OSCAR.

6.3.2.4 Les critiques d’OSCAR

La réforme n’est pas acceptée par tous et les trois principales critiques qui sont levées le sont au niveau des équipes du siège.

Premièrement, en l’absence de contrôles *a priori* et une fois les contrôleurs de gestion *deskés* – c’est à dire ne dépendant plus de la responsabilité hiérarchique de la direction financière mais de celle du responsable de *desk* – la direction financière évoque le risque d’un contrôle moins efficace sur les dépenses. Le responsable du service Gestion Terrain a exprimé explicitement ses inquiétudes quant au fait de « perdre la main » sur le budget : selon lui, les contrôleurs de gestion risquent de rencontrer des difficultés pour challenger leurs nouveaux responsables – les responsables de *desks* – et s’assurer de la cohérence des chiffres produits lors des commissions budgétaires. Le responsable du service Gestion Terrain illustre cette problématique en montrant que les missions et les *desks* ont présenté des budgets à la hausse de + 25% d’augmentation en moyenne sur un an, ce qui est sans précédent pour MSF. Le directeur financier et le responsable du service Gestion Terrain parlent « d’une très forte corrélation » entre cette forte augmentation et les nouveaux slogans d’expansion », de « croissance » et de « contrôles *a posteriori* ». ²⁵⁵

Au-delà du risque financier, c’est à dire de finalement dépenser plus que les ressources disponibles, d’autres critiques, détaillées ci-dessous, sont liées à la crainte d’une

²⁵⁵ Notes de terrain, 7/1/16.

marginalisation du siège. Certains membres du siège ont en effet exprimé leur réticence à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme une réorganisation ne profitant qu'aux chefs de missions et aux responsables de *desks*, comme l'explique cette responsable RH:

Manager RH, Siège: MSF-F se dirige vers une organisation très indépendante au bénéfice des terrains : on a beaucoup parlé des chefs de mission, des responsables de *desks* mais on n'a pas beaucoup parlé des équipes administratives qui les entourent au niveau de la finance ou des ressources humaines [...] Je regrette qu'on n'ait pas plus parlé des implications de l'accroissement des marges de manœuvre des terrains pour [ces] métiers [finance ou des ressources humaines].

Directrice des Opérations, MSF: C'est un choix de modèle de notre organisation qui laisse effectivement beaucoup de pouvoirs au terrain. Il va falloir trouver les moyens de contrebalancer ces pouvoirs. Pour cela, il faudra mettre en place des dispositifs d'évaluation *a posteriori* et avoir des regards extérieurs sur nos opérations. Ce regard extérieur, il est super important à condition que l'on réalise des audits et qu'on diffuse les résultats ensuite [...] (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

L'argument principal de la directrice des opérations est celui de l'émergence d'un nouveau « modèle [de MSF] » qui repose désormais sur l'octroi de « beaucoup de pouvoirs au terrain ». Dans ce contexte, elle reconnaît implicitement que le rôle du siège est modifié: les fonctions support ne sont pas seulement chargées de fournir un soutien approprié (par exemple, des réponses rapides et une expertise sur des questions délicates) mais de ne faire que des contrôles *a posteriori*. Cette modification de positionnement entraîne également des inquiétudes sur un éventuel appauvrissement des tâches au siège. Certains contrôleurs de gestion nouvellement « *deskés* »²⁵⁶ sont gênés par leur nouveau rôle, comme le traduit l'échange ci-dessous entre un contrôleur de gestion et le directeur général :

Contrôleur de gestion, Desk P: Au niveau de l'intérêt des postes, on a l'impression de passer d'un poste de validation à un poste d'évaluation, d'audit, de contrôle *a posteriori*. [...] Mon souci, c'est que, comme il y a plus de délégation au terrain [c'est que] que nos postes, ils deviennent moins intéressants.

Directeur Général, MSF: Oui, c'est vrai. Historiquement, la validation remontait mécaniquement vers le siège et [...] aujourd'hui, ce qu'on essaie de faire, c'est le contraire. On essaie de redescendre cette validation au niveau du pays et du *desk*. Mais il ne faut pas oublier qu'au niveau des *desks*, vous aurez désormais la capacité de faire des ajustements entre pays [...]

Directrice des Opérations, MSF: Mais de l'autre côté, ton poste, il va devenir différent. [Ton poste] devient quasiment un poste de « petit directeur financier » [...] Et c'est pour ça aussi qu'on parle de « mini-DRH » et de « mini-DAF ».

Adjointe au Directeur Financier, MSF: Ce qui change aussi, dans le job, c'est que tu auras aussi à développer une approche support et formation au terrain. (Présentation OSCAR, Direction des Opérations, 17/10/2015)

L'impression générale du contrôleur de gestion est que son nouveau poste est « moins intéressant » que le précédent. Il décrit son rôle précédent comme « un travail de validation », comme par exemple aider le terrain à prendre des décisions concernant l'affectation des ressources ou de valider les demandes du terrain en veillant à ce que ces demandes fassent

²⁵⁶ Dans le vocabulaire MSF, une personne, une équipe ou une fonction « *deskée* » signifie que cette personne, équipe ou fonction reporte hiérarchiquement au responsable du *desk*.

sens par rapport aux budgets. Comme le terrain dispose désormais de « plus de délégation » son impression est que son rôle se transforme en un simple rôle « d'évaluation, d'audit, de contrôle *a posteriori* ». Dans une certaine mesure, le directeur général est d'accord avec ce constat: il explique que la validation doit être réalisée au niveau le plus bas possible et que le niveau supérieur sera moins impliqué dans la prise de décision. A la suite du directeur général, la directrice des opérations et l'adjointe au directeur financier avancent de nouveaux arguments pour convaincre le contrôleur de gestion que la réorganisation est également bénéfique aux fonctions administratives: les « anciens » postes de contrôleurs de gestion sont transformés en postes de « mini DAF ». Enfin, l'argument de « développer une approche support et formation au terrain » est un argument engageant le contrôleur de gestion à adopter une approche de type « *business partner* »: finalement, le contrôleur de gestion doit également devenir un « entrepreneur » auprès de ses clients internes.

L'annonce du plan OSCAR entraîne la redéfinition des rôles entre le siège et les terrains mais également entre les responsabilités de la direction financière et celles de la direction des opérations. Dans la section finale, nous montrons comment la direction des opérations entreprend de renforcer le rôle des contrôles des dépenses et comment la direction financière réfléchit, elle, à la manière de « construire un bon financier MSF ».

Synthèse de Section 6.3 – Le plan OSCAR : gérer l'abondance et la croissance

Dans cette partie, nous avons montré les différents enjeux, effets et critiques du plan de réorganisation « OSCAR » chez MSF. Le premier enjeu de cette réorganisation est de donner aux chefs de missions de nouvelles capacités et de nouvelles marges de manœuvre, marquées par un nouvel état d'esprit d'« entrepreneur »; le second enjeu est celui de renforcer la formalisation de l'organisation en redéfinissant les contours du siège comme un ensemble de fonctions support au service de nouveaux « mini-MSF » au niveau des terrains.

L'émergence de cet « entrepreneuriat humanitaire » chez MSF se manifeste par la multiplication des projets présentés lors des commissions budgétaires. Comme l'ONG dégage un surplus récurrent depuis plusieurs années, les ressources financières ne sont pas un « problème » immédiat: les « entrepreneurs du terrain » disposent désormais de marges de manœuvre additionnelles pour mettre en concurrence leurs projets, en interne et au sein du Mouvement. Nous suggérons que ce mouvement d'expansion constitue également un signal sur le fait que la section française ambitionne de retrouver de l'influence au sein de MSF International.

Parallèlement, l'émergence de « l'entrepreneur humanitaire » responsable de ses résultats s'accompagne du repositionnement des responsabilités des fonctions support centrales. Le siège a désormais trois fonctions : il est un ensemble de ressources centrales à disposition des terrains – ressources que les opérationnels peuvent mettre en concurrence avec des expertises locales – un normalisateur et enfin un contrôleur *a posteriori* des décisions opérationnelles. Cette ré-articulation des responsabilités entre siège et terrain entraîne un changement majeur de logique de contrôle qui doit évoluer d'une culture de contrôle *a priori* à une culture de contrôle *a posteriori*. Ce changement de modes de contrôle est critiqué par certaines équipes équipes dont le rôle précédent était d'assurer des validations *a priori* : le risque évoqué est que ce nouveau mouvement d'expansion amène MSF à dépenser au-delà de ses ressources disponibles. Mais les principales craintes sont celles liées aux transformations des postes des équipes centrales : la perception de la réorganisation est celle d'une marginalisation du siège et d'un appauvrissement des postes en central.

6.4 ► La reconfiguration d'un nouveau régime de contrôle chez MSF

Le nouveau modèle d'organisation de MSF consacre une plus grande autonomie des pays et des *desks* : dans ce nouveau modèle, le rôle de la direction des opérations de MSF s'accroît. Nous montrons dans cette partie comment ce nouveau modèle s'accompagne d'une reconfiguration des modes de contrôle, et, en particulier, comment la direction des opérations cherche à renforcer certains contrôles formels en central et normaliser certains flux d'informations de gestion (6.4.1).

De son côté, parallèlement à ce changement de culture de contrôle, la direction financière cherche à décentraliser certains contrôles culturels: le rôle du responsable financier de projet et de pays terrain est redéfini, et, pour renforcer le sens d'appartenance et la socialisation du financier de terrain au sein de sa filière d'origine, des outils de formation et d'accompagnement sont repensés (6.4.2).

6.4.1 Renforcer les contrôles formels

Suite à la nouvelle réorganisation, la direction des opérations dispose de moyens et d'une influence accrue. Nous détaillons comment cette direction envisage de mettre en œuvre une nouvelle « culture de contrôle *a posteriori* » : d'abord en renforçant le cadrage des

budgets (6.4.1.1), en formalisant les restitutions budgétaires (6.4.1.2) et en normalisant certains flux d'information (6.4.1.3).

6.4.1.1 Les deux motifs d'insatisfaction de la direction des opérations sur le budget

La réorganisation entraîne une influence accrue de la direction des opérations. Afin de permettre à cette direction de mieux suivre comment les nouvelles marges de manœuvre données au terrain sont mises en œuvre, quatre postes additionnels sont créés au sein de cette direction. Il s'agit de deux postes d'adjoints, d'un poste de responsable des ressources humaines et d'un chef de projet sur le déploiement d'un outil décisionnel. Les deux directeurs adjoints ne sont pas en management direct d'un *desk* : leur rôle est de prendre en charge des dossiers transversaux, comme celui, par exemple, du renforcement des capacités de contrôles des *desks* et des pays.

Dès la fin des commissions budgétaires, la directrice des opérations demande à un de ses adjoints de modifier le processus et les outils budgétaires : c'est ce qu'explique son nouvel adjoint lors d'une première réunion d'un groupe de travail sur le sujet,

Adjoint, directrice des opérations: À la fin des commissions budgétaires, on finit sur une liste de questions sur lesquelles les *desks* n'ont pas de réponses à apporter. Par exemple, sur les RH : parce que les *desks* n'ont pas eu le temps de discuter de leurs besoins avec les services du siège.

Adjointe, directrice médicale: En fait, notre truc, ça s'appelle une « commission budgétaire » mais ça ressemble plus à une « commission projets ». Mais ça fait des années que ça n'est plus une réunion budgétaire. On ne regarde pas les budgets, on regarde les projets.

Adjoint, directrice des opérations: En plus, toutes les MAP ne sont pas pareilles. Là aussi, on peut se poser la question de ce qu'on veut faire de ces MAP? [...] Il faut qu'on cadre [ces réunions] pour éviter que ça parte dans tous les sens et il faut dire aux *desks* et aux pays ce dont nous avons besoin (Réunion KPIs, Direction des Opérations, 29/3/2016).

L'insatisfaction de l'équipe des opérations provient d'abord de la « liste de questions » qui n'est pas clôturée à la fin de la commission budgétaire, alors que la discussion devrait être close. Cette remarque amène l'adjointe à la directrice médicale à dissocier les « budgets » des « projets ». À travers cette précision, elle suggère que les dépenses liées au projet ne sont pas au cœur des discussions de cette réunion : ce qui est au cœur de ces discussions – comme nous l'avons montré dans la section sur les commissions budgétaires – c'est de détailler la cohérence entre les projets présentés et la mission – ou la vision – que MSF a du pays ou de la pathologie. La seconde insatisfaction de la direction des opérations tient au format de ces réunions – aussi bien des MAP que des commissions budgétaires – qui, selon l'adjoint à la directrice des opérations, « partent dans tous les sens », ce qui l'amène à préconiser un

« cadrage » en amont de ces réunions « car il faut dire aux *desks* et aux pays ce dont [la direction des opérations a] besoin ».

Face à la nouvelle autonomie des *desks* et des pays, et alors qu'elle en est le promoteur, la direction des opérations réagit également en contrepoint en proposant une plus grande harmonisation et une plus forte formalisation des processus et du contenu des Mises A Plat (les journées stratégiques de MSF) comme celui des commissions budgétaires.

Pour la direction des opérations, le second motif d'insatisfaction porte sur les nombreuses « questions sans réponses » qui clôturent les commissions budgétaires. Comme l'exprime l'adjoint à la directrice des opérations, ce dernier regrette l'absence d'explications des écarts entre les volumes liés aux activités médico-opérationnelles et les coûts budgétés :

Adjoint, directrice des opérations: Je ne comprends pas que nous n'ayons pas les explications ! Pourtant les budgets sont faits à partir des matrices budgétaires qui sont remplies de manière très détaillée.

Référent Logistique, siège: Pas vraiment. Nous faisons des budgets très détaillés mais avec beaucoup d'estimations ! Comme par exemple au niveau des constructions: nous avons des risques de dérapage très nombreux, que ce soit pour le démarrage des constructions ou les retards ou les délais [...]

Responsable, service Gestion Terrain: Cet exemple ne me fait pas trop peur [...] ce sont des coûts qui ne sont trop difficiles à cadrer [...] Par contre, si nous arrivons à cadrer deux ou trois indicateurs qui sont le nombre d'expatriés, le nombre de personnels nationaux et les dépenses de consommations médicales, c'est parfait [...] Autre exemple : les effectifs, normalement, devraient varier avec les évolutions de l'activité. Mais comme les matrices [budgétaires] ne sont pas correctement remplies...Par exemple, personne ne parle jamais de la mise en relation entre les activités et les personnels rattachés à cette activité. (Réunion KPIs, Direction des Opérations, 29/3/2016).

Ces interactions sur les matrices budgétaires fournissent plusieurs éclairages sur la perception de ce qu'est un « bon » budget pour les trois interlocuteurs, issus de trois filières différentes (opérations, logistique, finance). Pour l'adjoint à la directrice des opérations, à partir du moment où la matrice budgétaire « est remplie de manière très détaillée », toutes les explications – au sens d'une analyse des écarts – doivent être disponibles dans le budget. Cette vision très mécanique – voire « magique » – de l'outil est contredite par le référent logistique qui fait une distinction entre, d'un côté, des « budgets très détaillés » et de l'autre, des « estimations » en donnant l'exemple des constructions. Pour le référent logistique, le budget doit être considéré comme un cadrage de certains dossiers significatifs. Finalement, la vision du responsable du service Gestion Terrain est qu'un « bon » budget doit mettre en relation des volumes (le nombre de patients d'une activité *versus* le nombre de personnels MSF qui y sont attachés) ou mettre en relation des volumes (nombre de patients) et des dépenses (les consommations de médicaments). Sa conclusion est que le remplissage des matrices budgétaires n'est pas assez détaillé pour permettre de mettre en cohérence des

nombres de patients et des effectifs qui leur sont dédiés et encore moins à des dépenses : pour le responsable de la Gestion Terrain, le budget ne peut expliquer des variations qu'à la condition que les ressources (équipes d'expatriés, personnel national, véhicules, consommation de médicaments) soient allouées budgétairement pour chacune des activités médico-opérationnelles engagées.

La discussion ci-dessus reflète l'absence de consensus sur la fonction d'un budget. Dans la section ci-dessous, nous montrons comment la direction des opérations va promouvoir sa propre approche budgétaire.

6.4.1.2 Les ambitions de la direction des opérations

Aucune des propositions ci-dessus ne satisfait l'adjoint à la direction des opérations, qui reprecise et reformule ses objectifs de formalisation :

Adjoint, directrice des opérations : Donc, l'objectif de ce groupe de travail, c'est de proposer une liste d'indicateurs précis, qui soit aussi précise que la *baseline* médicale. Parce que j'ai quand même l'impression que côté *baseline* médicale, c'est plus proche de la réalité et c'est mieux fait.

Adjointe, directrice médicale : (*s'esclaffe*). Ça dépend des pays!

Responsable, service Gestion Terrain : En fonction des budgets, c'est très hétéroclite quand même. Sur la *baseline*, je ne suis pas d'accord [pour dire que c'est bien fait] car certains la remplissent correctement, d'autres ne remplissent pas mais connaissent leurs chiffres [...] et d'autres extrapolent en fonction des informations qu'ils ont sous les yeux, et donc la qualité est très hétérogène [...] mais finalement on prend des risques sur des budgets qui ne sont ni explicables ni clairs. Essentiellement parce qu'on ne comprend pas le volume de commandes médicales par rapport aux fluctuations des activités.

Adjoint, directrice des opérations : D'accord. On a besoin d'indicateurs pour mettre en relation indicateurs médicaux, logistiques et surtout ressources humaines. La *baseline médicale* est importante, d'autant plus que tu dois regarder les statistiques 12 mois avant et 12 mois après pour te faire une idée de ce qui se passe.

Responsable, service Gestion Terrain : Par contre, avant de finir, j'insiste sur un point. Il faut avoir un poids fort de la Direction des Opérations et du Département Médical pour faire en sorte que les activités soient correctement remplies dans la matrice budgétaire sinon ça ne va pas le faire. (Réunion KPIs, Direction des Opérations, 29/3/2016).

En affirmant que la *baseline médicale*, « c'est plus proche de la réalité et c'est mieux fait », l'adjoint – lui-même médecin spécialiste du HIV – propose un modèle « idéal » des indicateurs dont il pense avoir besoin. Il rajoute que ce nouveau modèle doit également englober « les statistiques [médicales] 12 mois avant et 12 mois après » pour se « faire une idée de ce qui se passe ». Cette approche est avant tout celle d'un praticien épidémiologiste qui cherche à expliquer des tendances longues et détecter des points d'inflexion pour anticiper les ressources nécessaires. De son côté, le responsable de la Gestion Terrain insiste de nouveau sur sa définition d'un budget « explicable [et] clair » : il s'agit d'un budget qui permet de comprendre l'évolution « du volume de commandes médicales par rapport aux fluctuations des activités ». Ce dernier conclut en insistant que l'amélioration des budgets souhaitée par la direction des opérations nécessite une plus grande formalisation du

remplissage des matrices budgétaires : ces demandes de formalisation doivent être portées à la fois par la direction des opérations (remplissage des activités et allocation des ressources concernées) et par la direction médicale (remplissage de la *baseline* médicale). Ces échanges reflètent aussi bien les différentes visions du rôle d'un budget que d'un renversement de responsabilités entre la direction financière et, principalement, la direction des opérations. Comme nous l'avons déjà suggéré, les fonctions support – comme le service Gestion Terrain – deviennent des ressources techniques pour le compte du terrain : la responsabilité de la qualité des informations des budgets revient *in fine* aux nouveaux entrepreneurs pour qu'ils puissent prendre des décisions pertinentes.

Dans la section suivante, nous montrons qu'une seconde initiative de la direction des opérations consiste à prendre en main une partie de la gestion des flux d'information de l'ONG.

6.4.1.3 Redistribuer les responsabilités de la gestion des flux d'informations

Une des missions confiées par la directrice des opérations à l'un de ses adjoints est de renforcer les capacités de contrôle des *desks* et des pays. En particulier, l'objectif du chef de projet dédié aux outils décisionnels – un ancien responsable financier de terrain – est de déployer [Outil#1] pour que la direction des opérations renforce son pilotage central *a posteriori* sur les *desks* et les pays. C'est ce qu'il explique ci-dessous au cours de sa première démonstration aux équipes des différents *desks*:

Chef de projet, [Outil#1]: [Outil#1] a été pensé dans le cadre de la réorganisation pour que les *desks* puissent disposer de plus d'autonomie. Le constat, c'est que nous avons beaucoup de bases de données mais qui sont cloisonnées. Dès que nous voulons aller faire des recherches et des comparaisons, il faut [faire] de l'archéologie par personne et par département [...] La base projet est la seule base transversale. Il y a un gros travail au niveau de la maintenance mais désormais ce n'est plus à la direction financière de le faire, [...] Il y a la base logistique, mais qui n'est pas d'une qualité terrible, et enfin la base médicale qui est en train d'être déployée [...] En fait, ce qu'on a remarqué c'est qu'on avait des trous et l'outil que je vous présente, il est là pour boucher les trous (Réunion présentation [Outil#1], 24/11/15).

Le premier objectif est de « (dé)cloisonner » avec [Outil#1] plusieurs bases de données existantes. Le chef de projet en mentionne trois : il s'agit de « la base projet [...] la seule transversale », de la « base logistique » et de la « base médicale ».

La première annonce du chef de projet est importante : ce dernier annonce que la direction financière – à travers le service Gestion Terrain – perd la responsabilité de la maintenance de cette base. Or, cette base – qui intègre tous les codes projets de MSF – permet à la direction financière d'être un passage incontournable dès lors qu'un nouveau projet est créé. En effet, la création d'un code projet « confère » une existence comptable à chaque

projet opérationnel puisque c'est à partir de ce code projet que s'effectue la génération des matrices budgétaires et l'affectation des charges comptables.

Deuxièmement, « boucher les trous » est un double sujet. [Outil#1] permet d'abord de rationaliser certaines bases de données propriétaires afin que les informations ne dépendent plus d'une personne ou d'un service, ce qui évite de faire de « l'archéologie », surtout quand la rotation des personnels est importante. Ensuite, le déploiement de [Outil#1] devrait aider à améliorer l'interconnexion entre plusieurs bases de données, renforçant ainsi la possibilité de réaliser des « comparaisons », qui sont présentées comme étant dans l'intérêt des *desks* eux-mêmes : les *desks* – et la Direction des Opérations – pourront donc comparer les pays ou les projets entre eux.

L'affichage de ces deux objectifs ne va pas sans certaine réticence, qui émerge au fur et à mesure de la démonstration du chef de projet. Celui-ci doit alors répondre à des interpellations de plus en plus directes :

Manager RH, Desk K : Tu peux rajouter des indicateurs ? Par exemple comme des jours d'arrêt de travail ?

Chef de projet, [Outil#1]: Tant que je peux me connecter à une base de données : oui. Après c'est un outil transversal pour la direction des opérations et les *desks*. [...] Pour s'en servir, il faut que les données existent quelque part et de manière standardisée [...]

Logisticienne, Desk T : Pourquoi est-ce qu'on a besoin d'être aussi spécifique ? Ça sert à qui ? A quoi ?

Chef de projet, [Outil#1]: L'idée principale, c'est que nos dépenses sont liées au niveau d'activité. Mais il n'y a qu'au niveau du projet que ces activités sont bien suivies, et nous n'en avons aucune vision en central. Et peut-être que si on commence à regarder en central et [...] à se poser des questions, peut-être qu'on va commencer à s'y intéresser.

Logisticienne, Desk T : [*sur un ton en colère*] Ca veut dire qu'il faut que tous les départements utilisent la même terminologie, pour harmoniser ! [...] Le problème c'est d'harmoniser pour être certains que tout le monde utilise les mêmes codes (Réunion présentation [Outil#1], 24/11/15).

Dans cet échange, un troisième objectif de [Outil#1] apparaît comme étant celui de permettre de « regarder en central » ce qui se passe sur le terrain et de « commencer à se poser des questions ». Comme le montre la réaction de la logisticienne, certains sont réticents, notamment parce que ce projet nécessiterait une « harmonisation » des modes de travail et des pratiques de chaque métier et département.

Ces deux préoccupations – centraliser et rationaliser les bases de données – transparaissent également dans les échanges ci-dessous, lorsque le directeur de la logistique (central) présente ses nouvelles attentes vis-à-vis des équipes des *desks* dans le cadre de la réorganisation :

Directeur de la logistique, MSF : Vous ne pouvez pas imaginer le nombre de feuilles Excel qu'on a ! On n'a pas d'outils pour coordonner tout ça ! C'est vraiment de la merde. *It's all shitty !* Mais si on va vers plus d'outils standard, on sera de plus en plus centralisés. Aujourd'hui, tout est

dupliqué à cause de tous nos problèmes de fichiers Excel qui sont copiés collés les uns sur les autres !

Responsable, Desk J : Je ne comprends pas où est le problème.

Directeur de la logistique, MSF : Et bien, si on a un outil unique, vous allez dire que c'est trop intrusif ! (*Provocant*). C'est ça que vous voulez ? (Réunion OSCAR, Direction Logistique, 1/12/2015)

Cet échange montre que la « normalisation » comme prérequis à la mise en place de d'un « outil standard » comme [Outil#1] n'est pas le seul enjeu. Grâce à un outil standard « centralisé », le directeur de la logistique résout son problème de duplication de données Excel ; d'un autre côté, il pointe le risque que l'outil et les utilisations de l'outil soient considérés comme « intrusives » par les *desks*, les pays et les projets.

Enfin, le chef de projet expose une dernière facette de l'utilité de [Outil#1]. Dans l'exemple affiché par le chef de projet [Outil#1], la consommation de vaccins BCG en Pays#8 apparaît étonnamment élevée par rapport au budget et les gens commencent à rire dans la salle:

Adjointe, département médical : Eh bien...Ça permet de voir aussi des conneries !

Chef de projet, [Outil#1]: Ça vous montre également la qualité des informations que nous avons dans nos bases de données. [Outil#1], c'est également un processus pour rendre visibles les choses qui auparavant étaient invisibles et dont tout le monde se foutait...pour être poli. (Réunion présentation [Outil#1], 24/11/15).

Transformer les choses « invisibles » en choses « visibles » est un argument de déploiement assez courant pour des systèmes de type ERP : dans le cas ci-dessus, le chef de projet suggère implicitement que certains problèmes « auparavant invisibles » n'ont pas été pris en compte, à dessein ou non.

Enfin, une dernière raison de résister à la normalisation de l'information – à des fins de comparaison – provient de la réticence des médecins à calculer un coût par patient. C'est ce qui ressort de l'échange rapporté ci-dessous, qui se déroule au cours d'une réunion pour définir les indicateurs pertinents à utiliser dans le nouveau processus budgétaire:

Adjoint, direction des opérations: Mais c'est quoi des indicateurs pertinents ?

Adjoint, département médical : Attention ! Il ne faut pas seulement regarder la pertinence des indicateurs : on doit également regarder la pertinence du projet !

Adjoint, direction des opérations: Qu'est-ce que tu veux dire par « un projet pertinent ? »

Adjointe, département médical : Et bien si un projet coûte X par patient, et bien ce n'est pas forcément pertinent...Il n'y a pas que ça. Ton coût par patient, il peut être élevé mais ton projet couteux, c'est peut-être un projet stratégique dans le pays dans lequel tu es ! (Réunion de travail KPIs, Direction des Opérations, 29/3/16)

Comme le précise l'adjointe du département médical, le « coût par patient », qui pourrait être affiché mécaniquement par [Outil#1], n'est pas nécessairement approprié pour évaluer la « pertinence » d'un projet. Dans ce cas, le médecin affirme que les projets sont

parfois corrélés à un contexte démographique, géographique et sanitaire et que toute comparaison avec d'autres projets – même si ces projets portent sur une même pathologie – est rendue compliquée. Dans une autre perspective, la priorité du projet peut être telle que l'ONG accepte de supporter des coûts très supérieurs à des coûts moyens.

Dans la section suivante, nous montrons comment la direction financière tente d'influencer et de participer activement à la « refondation » de certains contrôles culturels.

6.4.2 Décentraliser des contrôles culturels : « Comment construire un bon financier chez MSF ? »

Face à la perte de certaines de ses responsabilités, sur le budget comme sur la gestion de certains flux d'information, la direction financière réfléchit à redéfinir les contours d'un « bon administrateur financier de terrain » chez MSF-F (6.4.2.1), et entreprend de repositionner la formation initiale et l'accompagnement des financiers pour « construire » ces nouveaux profils (6.4.2.2).

6.4.2.1 Redéfinir le contour d'un « bon » financier de terrain chez MSF

La direction financière a exprimé à plusieurs reprises sa « crainte » de perdre un certain contrôle sur les budgets et les dépenses. La bascule d'une culture de contrôle *a priori* vers des contrôles *a posteriori* amène la direction financière à redessiner le rôle et les compétences du financier de terrain, c'est à dire les responsables financiers de projets et de pays.

Même si les contrôleurs de gestion ne reportent plus hiérarchiquement au responsable de la Gestion Terrain, ce dernier organise comme d'habitude son séminaire annuel avec son « ancienne » équipe. Un des thèmes principaux du séminaire est de « construire un « bon » administrateur financier [de terrain] »²⁵⁷.

Dans l'extrait ci-dessous, nous discutons avec un contrôleur de gestion sur l'importance de « construire un bon administrateur financier » :

Observateur : Pourquoi autant de temps passé sur la définition du poste d'administrateur financier [lors du séminaire] ?

Contrôleur de gestion, Desk H: Parce que nous [les contrôleurs de gestion du desk], on arrive toujours *a posteriori*. Quand on reçoit l'information, quelque part, il est déjà trop tard. Donc si on n'a pas un bon administrateur sur le terrain, [quelqu'un] qui va pouvoir [réaliser] un bon suivi budgétaire [...] ou même bloquer et dire : « Non. Là, attendez, ce n'est pas dans le budget », il faut qu'on ait une validation dès le départ, au niveau du projet. Voilà. En fait, quand nous on a l'information, les problèmes sont déjà sur le terrain. (Contrôleuse de gestion, Desk H, 13/11/15).

Dans cet extrait, « arriver *a posteriori* » signifie que la contrôleuse de gestion du siège ne peut que prendre acte de décisions qui ont déjà été prises sur le terrain, soit au niveau du

²⁵⁷ Source : Minutes séminaire 2016 gestion terrain, p.3.

projet ou au niveau du pays. Pour elle, un « bon administrateur » sur le terrain est un financier qui a donc la capacité de « bloquer » ou de négocier *a priori* des dépenses ou des décisions qui ne sont pas dans le budget. Suite à la réorganisation, cette situation risque d'être d'autant plus courante que la culture de contrôle *a priori* est destinée à être remplacée par une culture du contrôle *a posteriori*. L'objectif de « construire un bon administrateur financier » peut donc se comprendre comme un moyen de maîtriser au niveau le plus fin – c'est à dire au niveau du projet ou des pays – cette étape de validation qui devient locale et non plus centrale.

Les discussions autour de : « *Qu'est-ce « bon » administrateur financier ?* » lors de ce séminaire aboutissent à lister les compétences suivantes²⁵⁸ :

Communication
 Au sein de l'équipe expat[riés], partage des informations, des enjeux financiers [...] → le budget est connu, partagé en équipe
 Intégration à l'équipe / Capacité à travailler en équipe

Connaissance [des opérations]
 Visite des activités de façon régulière
 Discussion avec les équipes [opérationnelles]

Management
 Capacité de gestion des conflits
 Parcours de l'équipe administrative (assistant administratif, caissier)
 Fixer des objectifs, évaluer ses équipes, former, accompagner, déléguer, contrôler
 Organisation du temps, capacité à prioriser

Capacité d'analyse
 Capacité à synthétiser les problématiques et à proposer des solutions
 Capacité de « lecture » des activités, interprétation, explication

Cette liste peut aider à mieux cerner (et à mieux communiquer sur) ce qu'on attend des administrateurs concernant les compétences personnelles au-delà des compétences techniques. Cela peut aider par exemple un [Responsable Financier de pays] à suivre [ses] [administrateurs de projets] sur ces aspects.

Dans le cadre de la nouvelle réorganisation, la liste ci-dessus permet de tracer très précisément et officiellement le profil d'un « bon » financier de terrain chez MSF. Ses compétences vont « au-delà des compétences techniques » : il doit être un bon communicant, disposer d'une bonne connaissance des opérations, être un *manager* qui « [fixe] des objectifs, [évalue] ses équipes, [les] [forme], [et les] [accompagne] ». Dans le même temps, il sait « [organiser] son temps » et est « [capable] de prioriser ». Il est aussi capable de lire et d'interpréter les activités et « proposer des solutions » et doit devenir un « bon *business-partner* » du responsable de projet ou du chef de mission.

Ce séminaire est également l'opportunité pour la direction financière de réfléchir aux leviers de la « construction » du « nouveau » financier de terrain chez MSF : nous présentons ci-dessous ces deux principaux leviers.

²⁵⁸ Source : Minutes séminaire 2016 gestion terrain, p.3.

6.4.2.2 Construire le « nouveau financier terrain» de MSF

La « construction » du financier de terrain chez MSF-F s'appuie sur deux leviers principaux qui sont la formation initiale, l'accompagnement matérialisé à travers une feuille de route et l'exploitation des *débriefings*.

Comme les durées de mission sont courtes – entre six et sept mois pour un administrateur de projet ou un responsable financier de pays – la formation initiale d'un financier de terrain est importante. C'est ce que rappelle le directeur financier de MSF en mentionnant que « [...] l'objectif premier [de la formation initiale, c'est] de faire en sorte que quelqu'un rentrant dans le poste puisse d'abord savoir comment opérer »²⁵⁹.

En janvier 2016, la direction financière décide de « refondre » la formation initiale des financiers de MSF-F autour des axes suivants²⁶⁰ :

Les objectifs de [la formation initiale] sont les suivants :

- À l'issue de la formation, les participants seront capables de mettre en place, sur leur mission, les « incontournables » finances et RH :
- Optimiser les conditions de transport et de détention des fonds
- Réaliser un suivi budgétaire mensuel
- Fournir une comptabilité de qualité
- Réaliser une clôture comptable

Cela ne signifie pas que le poste administrateur se résume à ces aspects techniques : la prise de poste nécessite d'autres compétences à acquérir lors de la formation initiale mais aussi en grandissant sur le poste (notamment compétences personnelles citées plus haut).

L'objectif de la formation n'est plus simplement d'insister sur des aspects purement « techniques » : en insistant sur le fait que la « prise de poste nécessite d'autres compétences », notamment celle de « grandir » sur le poste en développant des « compétences personnelles », la formation devient un moment-clef de socialisation du nouveau salarié MSF au sein de sa filière finance.

Le second axe de cette « [re]construction » passe aussi par un accompagnement plus régulier du financier de terrain : ce suivi se fait d'abord à travers la formalisation d'une « feuille de route » dont les objectifs sont les suivants²⁶¹ :

La feuille de route devient obligatoire pour les [responsables financiers de pays] [...] C'est finalement une formalisation du briefing. Cela constituera aussi un support dans le cas d'un turnover de [contrôleur de gestion ou de comptable programme]. Il faut aussi accompagner les [responsables financiers de pays] pour qu'ils fassent des feuilles de route pour les [responsables financiers de projets].

- Pour chaque personne, [la feuille de route] contient :
- Des objectifs spécifiques de la personne
- Des objectifs liés à l'actualité financière sur le projet
- Les objectifs doivent être SMART : simple, mesurables, atteignables, réalistes...

²⁵⁹ Directeur financier MSF-F, Table Ronde ESCP, 21 juin 2015.

²⁶⁰ Minutes séminaire 2016 gestion terrain, p.4.

²⁶¹ *Ib.*, p.4 et 5.

Compte-tenu de la rotation fréquente des financiers de terrain chez MSF-F, la feuille de route devient finalement un support qui permet de formaliser la performance du financier tout en remontant fréquemment des informations du local vers le central à travers des informations sur « l'actualité financière du projet ».

Le dernier outil utilisé pour accompagner la socialisation du financier de terrain est le *débriefing*. En raison des contraintes physiques et psychologiques parfois liées aux terrains d'intervention de MSF, la majorité des expatriés financiers s'engagent sur des missions de courte durée : par conséquent, chaque fois qu'un « financier MSF » revient de mission, il est obligatoirement *débriefé*. Le *débriefing* consiste pour l'expatrié à discuter en face-à-face avec plusieurs membres du siège parisien sur la manière dont s'est déroulée la mission. Par exemple, un responsable financier de pays rencontrera le contrôleur de gestion de « son » *desk*, puis « son » responsable de *desk* et, si nécessaire, il rencontrera également le responsable RH du *desk*. Ce bilan fait partie du processus global d'évaluation: sur le terrain, l'expatrié a déjà été évalué par le chef de mission d'un point de vue opérationnel, et cette évaluation se poursuit à Paris sous un angle plus technique. Les échanges ci-dessous, entre une contrôlease de gestion centrale et un responsable financier de projet de retour de mission, illustrent que les questions techniques ne sont pas les seules à être abordées lors du *débriefing*:

Contrôleuse de gestion, Desk J : Comment ça s'est passé avec le chef de projet? Hyper-mal ?

Responsable financier, Projet#42: Non. Ça ne s'est pas « hyper mal passé ». C'est juste que j'ai évité d'avoir trop de contacts et j'ai fait en sorte que ça se passe bien...

Contrôleuse de gestion, Desk J : Est-ce que ce sont des choses qui te bloquaient dans ton travail ?

Responsable financier, Projet#42: Non, ça ne me bloquait pas, mais en fait... Bon, j'avais et si j'avais un souci j'allais le voir. Donc ça ne me bloquait pas mais après [...] il n'était pas forcément au courant de tout ce qu'on a fait. Parce que [...] c'était compliqué de le voir [...]

Contrôleuse de gestion, Desk J : C'est parce qu'il n'était pas disponible, ou parce qu'il ne comprenait pas ?

Responsable financier, Projet#42: Il y a un peu de tout en fait. Au début, j'essayais de [le] voir toutes les semaines [mais] on n'a pas forcément réussi à mettre ça en place, et heu...et puis après discuter était...compliqué [...]

Contrôleuse de gestion, Desk J : Donc, c'est plus un problème de clarté en fait ?

Responsable Financier, Projet#42: Oui. C'est ça.

Contrôleuse de gestion, Desk J : Mais de l'autre côté, lui ne te reprochait par tes prises d'initiatives, tes décisions ?

Responsable financier, Projet#42: Non, pour le coup, ça s'est bien passé et il n'y a jamais eu de *clash* [...] Bon c'est juste que [...] l'équipe [avait] parfois l'impression d'être pris entre papa et maman !

Contrôleuse de gestion, Desk J : D'accord. Donc : bonne ambiance. Travail avec le chef de projet qui n'est pas bloquant, mais qui n'est pas constructif non plus ?

Responsable financier, Projet#42 : Oui voilà. (*Débriefing*, 7/4/16)

Dans cet extrait, nous voyons que le *débriefing* ne se concentre pas uniquement sur les aspects techniques de l'expatriation et les réalisations du responsable financier : la contrôlease

de gestion essaie de donner un sens à l'expérience globale de son collègue, et notamment comment elle a collaboré avec son *manager*, le chef de projet. En un sens, en répondant aux questions de la contrôleuse de gestion centrale, la responsable financière du projet de terrain réalise directement son propre *débriefing*, mais également celui – plus indirect – de son responsable, le chef de projet. Cette conversation donne également l'occasion à la contrôleuse de gestion d'accéder à de nombreuses informations sur le contexte du projet et les interactions entre le personnel financier et les responsables médico-opérationnels.

Synthèse de Section 6.4 – La reconfiguration d'un nouveau régime de contrôle chez MSF

La réorganisation de MSF entraîne une plus grande autonomie du terrain et l'émergence d'une culture de contrôles *a posteriori*. À la suite de cette réorganisation, le rôle de la direction des opérations est à la fois d'animer l'expansion de ses nouveaux « entrepreneurs humanitaires » tout en cherchant à renforcer certains contrôles formels en central. Le premier axe de normalisation est celui du processus budgétaire – jugé insuffisamment cadré en amont – et des matrices budgétaires, jugées insuffisamment explicatives sur la relation entre les activités médico-opérationnelles et les coûts. Une seconde initiative vise à déployer un outil pour centraliser l'information de gestion : il s'agit de disposer d'une capacité de pilotage en central et d'une visibilité plus grande sur les « entrepreneurs ». Cette volonté d'améliorer la transparence se heurte à plusieurs réticences de certaines équipes de MSF. Parallèlement à ce changement de culture de contrôle, la direction financière réfléchit à la manière de décentraliser certains contrôles culturels : le rôle des responsables financiers locaux – qui sont les représentants de la finance centrale intégrés aux projets et aux pays – est redessiné pour s'adapter au nouveau contexte. À la suite du chef de mission promu « entrepreneur humanitaire », le « nouveau financier humanitaire » doit accompagner de manière disciplinée son « entrepreneur » et être capable d'influencer les décisions du projet ou du pays. Pour « construire » ce nouveau profil, la formation initiale et l'accompagnement des financiers locaux sont reformatés. Ces outils sont adaptés pour faciliter la socialisation du financier au sein de sa filière d'appartenance et permettent un contrôle renforcé de ses activités et de son comportement. En outre, ces outils permettent également d'assurer un contrôle indirect sur l'activité des « entrepreneurs » au niveau le plus fin de l'organisation. L'ensemble de ces initiatives s'apparente à une « décentralisation disciplinée », à la fois par le renforcement de contrôles formels centralisés et par l'émergence de contrôles culturels décentralisés.

Chapitre 7 : Regards croisés sur le contrôle de gestion des deux ONG

L'objectif de ce court chapitre cherche à contraster les pratiques et les outils du contrôle de gestion des deux équipes.

Dans les échanges que nous analysons, les trois principaux « informateurs » de nos deux terrains de recherche²⁶² (la responsable du contrôle financier de la Direction de l'Action de Développement de Handicap, le responsable du service Gestion Terrain de MSF et son adjoint²⁶³) débattent sur leurs outils, la construction des budgets, la responsabilité budgétaire...et le coût de revient de l'action humanitaire.

²⁶³ Ce nouveau collaborateur a été recruté en Janvier 2016. Nous avons travaillé avec lui et échangé à de nombreuses occasions lors de discussions sur l'utilisation des matrices budgétaires. Son parcours est celui d'un « humanitaire senior », expert du contrôle de gestion des activités d'aide humanitaire : deux ans au siège d'Enfants du Monde, deux ans au siège de Première Urgence, puis quatre ans pour Action Contre la Faim (ACF) au Moyen-Orient, en Côte d'Ivoire et au Mali, avant de passer cinq ans au siège d'ACF comme Responsable du Contrôle de Gestion opérationnel, c'est à dire l'équivalent du poste de son actuel (N+1) et de celui de la responsable du contrôle financier de la DAD.

7.1 ► Présentation et analyse des similarités et contrastes des outils et pratiques de contrôle

Nous montrons en **Section (7.1.1)** que les outils de pilotage – historiquement conçus dans les deux ONG pour surveiller le niveau de trésorerie sur les terrains – sont progressivement reconfigurés pour faciliter le suivi budgétaire des opérations. Par contre, nous mettons en lumière en **Section (7.1.2)** que la philosophie de l'utilisation de ce suivi budgétaire est différente dans les deux ONG: ce contraste porte sur la notion de responsabilité budgétaire et le rôle pivot du coût de revient.

7.1.1 L'évolution de l'utilisation des outils : du suivi de la trésorerie au suivi budgétaire

Nous avons montré que, chez MSF, les outils de contrôle de gestion ont été historiquement conçus pour faciliter la gestion de la trésorerie des terrains vers le siège. La matrice budgétaire était utilisée avant tout pour que les terrains puissent anticiper leur besoin mensuel de trésorerie et la communiquer au siège afin que celui-ci soit en mesure d'envoyer très rapidement des fonds.

Les échanges suivants font apparaître un point de convergence entre les deux équipes sur l'utilisation des outils de contrôle de gestion vis-à-vis des besoins de trésorerie :

Q : En termes de trésorerie mensuelle, comment ça se passe chez Handicap ? Chez MSF, tous les mois [...] il y a des demandes de trésorerie envoyées au responsable du service gestion terrain en disant : « *Voilà. Le mois prochain, on a besoin de 100* », c'est la même chose chez toi ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Oui. C'est la même chose. [...] Ils nous envoient leur demande mensuelle sachant que notre recommandation, c'est que chaque terrain ne doit avoir en fin de mois sur son terrain que 50 % d'un mois de coûts récurrents du mois, c'est-à-dire les salaires ou le loyer [...] On ne veut pas qu'il y ait trop d'argent sur le terrain avec tous les risques que ça comporte. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Le risque de trésorerie que nous avons détaillé dans le cas MSF (risque de vols avec violence, pertes, comptes bancaires locaux bloqués) est similaire à celui d'Handicap. Au travers de cet échange, l'intérêt des contrôleurs de gestion centraux des deux ONG converge, à savoir celui de limiter la trésorerie sur le terrain au strict nécessaire. C'est une des raisons d'être des outils de contrôle (matrice budgétaire, trame budgétaire, demande de trésorerie) entre le siège et les terrains.

La suite des échanges porte sur le type de contrôles réalisés au siège sur la trésorerie et la perception de leur intérêt :

Adjoint, responsable service Gestion Terrain, MSF : Comment est-ce que vous contrôlez que vous ne laissez pas trop de *cash* sur le terrain et qu'ils vous demandent juste ce dont ils ont besoin?

Responsable contrôle financier, Handicap : Jusqu'à maintenant, on était dans un contrôle détaillé [...] mais on s'est aperçus qu'on [le siège de Lyon] n'avait plus de valeur ajoutée au niveau du contrôle de gestion [et] ça fait partie des tâches qui viennent d'être supprimées des fonctions du contrôle de gestion. Maintenant, la demande de trésorerie est envoyée directement au service Trésorerie qui va payer.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Ce que tu dis c'est que vous passez d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori* ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Oui...Enfin...On va quand même jeter un coup d'œil pour voir les ordres de grandeur et pour s'assurer qu'il n'y a pas un délire sur le sujet. Mais en même temps, c'est de la responsabilité du chef de mission sur place, donc c'est à lui de se rendre compte aussi si ces demandes sont justifiées ou pas. C'est surtout pour ne pas créer d'autres postes de contrôleurs de gestion dans le cadre de cette absorption de la croissance.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Oui, chez nous aussi. Jusqu'au mois dernier, c'était moi qui signalais les demandes de trésorerie mensuelle. Mais comme on a changé d'organisation, les demandes vont être désormais envoyées à la trésorerie...Comme chez vous, les contrôleurs de gestion des *desks* jetteront un œil. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Cet échange montre que, chez MSF comme chez Handicap, la logique de contrôle des demandes de trésorerie passe d'un contrôle obligatoire, *a priori* et central à un mode de contrôle *a posteriori*, et plutôt laissé à l'initiative des contrôleurs de gestion des *desks*. On peut s'interroger d'ailleurs sur la signification de la baisse du niveau de contrôles en central : ce changement peut aussi bien refléter le fait que les activités des deux ONG font l'objet d'autres contrôles, ou alors que ces activités deviennent plus routinières et le cycle de trésorerie plus facile à prévoir.

L'échange suivant illustre la nouvelle logique qui vient remplacer celle du contrôle de la trésorerie, à savoir celle d'un meilleur contrôle budgétaire :

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Ce qu'on a constaté, c'est que les missions [les équipes terrain du pays] se penchent beaucoup plus sur les demandes de trésorerie, parce que ça impacte tout de suite leur quotidien [...] mais beaucoup moins sur le suivi budgétaire. Et nous [le service Gestion Terrain central], on veut inverser cette tendance en leur disant: « *Appliquez-vous sur le suivi budgétaire et faites le bien tous les mois, et surtout le mois prochain parce que derrière, ça va vous simplifier la vie et générer votre prévision de trésorerie* ». Et l'objectif, c'est qu'ils fassent leur actualisation budgétaire et elle va générer automatiquement leur demande de trésorerie, et ils sont avoir un fichier à envoyer au lieu de deux.

Responsable contrôle financier, Handicap : Exactement. Avant, chez Handicap, on avait une valeur ajoutée pour vérifier qu'il ne restait que 50 % des charges fixes sur le terrain en fin de mois, mais maintenant, on leur demande aussi d'actualiser leurs budgets tous les mois pour savoir de combien ils ont besoin. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Cet échange illustre que la logique de gestion de trésorerie qui prédominait dans les contrôles *a priori* des deux ONG est progressivement remplacée par une logique de contrôle budgétaire. Cependant, le contexte de cette modification est différente dans les deux ONG : chez MSF, ce rééquilibrage des contrôles *a priori* versus des contrôles *a posteriori* participe à la « décentralisation disciplinée » que nous avons décrite plus haut, alors que, chez Handicap, ce rééquilibrage s'inscrit dans la rationalisation organisationnelle de l'ONG et la logique de

limitation des coûts de structure « pour ne pas créer d'autres postes de contrôleurs de gestion [...] ».

La conclusion de cet échange montre que le contrôle de la trésorerie est de moins en moins critique dans les deux organisations et que les deux équipes envisagent de réorienter leurs outils de *reporting* dans une optique de suivi budgétaire vis-à-vis de leurs terrains.

Les échanges de la section suivante montrent que la nouvelle utilisation des outils budgétaires n'est pas envisagée de la même manière dans les deux ONG et que l'appropriation des outils traduit des « philosophies » différentes du contrôle de gestion.

7.1.2 Les contrastes : responsabilité budgétaire et prix de revient

Dans cette section, nous montrons que le concept de la responsabilité budgétaire et l'importance du coût de revient constituent deux différences majeures de la « philosophie » du contrôle de gestion des deux ONG. Nous explorons ensuite comment ces différences se reflètent à travers la configuration et l'appropriation des systèmes de contrôles.

Au cours des échanges, une incompréhension apparaît sur la question de savoir: « *qui est responsable du budget ?* ». Alors que ce sujet est d'actualité chez MSF dans le contexte de la ré articulation des responsabilités entre fonctions support et « néo-entrepreneurs », la question ne semble pas poser de problème particulier au responsable du contrôle financier d'Handicap, qui explique le rôle pivot de ce qu'elle décrit comme un « *budget officer* » au moment de la budgétisation initiale et du suivi budgétaire:

Responsable contrôle financier, Handicap : Prenons Capitale#1. On a un projet (P) et dans ce projet, il y a trois activités : formation, pose de prothèses et support psychologique.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : D'accord.

Responsable contrôle financier, Handicap : Chez nous, chaque activité à un code. Donc, ça sera (P2), (P3) et (P4) et puis il y aura un code (P1) pour des coûts communs. A chaque activité, on associe un responsable budgétaire, c'est à dire celui qui rend des comptes sur son budget. Nous, on appelle ça un *budget officer*.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Humm...Un *budget officer* ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Voilà dès que tu as un *budget officer*, il a son budget. C'est à dire que tu ne peux pas avoir deux *budget officers* sur un projet.

Q : Et le *budget officer*, son rôle, au niveau du budget, c'est de... ?

Responsable contrôle financier, Handicap : C'est de s'assurer qu'il couvre financièrement son activité et suivre ses coûts de revient. Ce n'est pas comme ça chez vous ?

Adjoint, responsable service Gestion Terrain, MSF : Nous, quand on construit le budget [...] on peut affecter chaque ligne de coûts à une activité, comme la chirurgie, l'obstétrique ou la cardiologie mais ce n'est pas obligatoire. Par contre, dès qu'on passe au suivi budgétaire d'un de nos hôpitaux, c'est un suivi global au niveau du projet. Et le projet, il englobe la chirurgie, l'obstétrique et les urgences...Il contient toutes les activités. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

En dépit de la nature assez différente des missions des deux ONG, nous avons montré que l'organisation opérationnelle de MSF et de Handicap est assez similaire: la structure

opérationnelle de base est un « projet », constitué par plusieurs « activités », comme la formation, la pose de prothèses et le support psychologique chez Handicap ; la chirurgie, l'obstétrique et/ou un service d'urgence chez MSF.

Cependant, en dépit de cette similitude, l'extrait ci-dessus révèle que la notion de responsabilité budgétaire est appréhendée de manière différente. Chez MSF, la responsabilité budgétaire revient au responsable du centre de soins – le chef de projet – ou de l'hôpital qui peut héberger à la fois un bloc chirurgical, un service obstétrique ou un service d'urgences. Lors des commissions budgétaires, les questions qui sont posées à l'équipe du *desk* relèvent plus de l'expertise médicale que de la dimension financière : dans ce contexte, ni le chirurgien, ni l'obstétricien, ni l'urgentiste ne sont positionnés comme responsables du budget.

Chez Handicap, au contraire, le niveau de responsabilité budgétaire est plus fin puisque chaque activité est affectée à un « *budget officer* » : ce dernier est à la fois responsable de la budgéter son activité, « couvrir financièrement son activité » et de « suivre ses coûts de revient », ce qui déplace sa responsabilité médico-opérationnelle vers une dimension financière et comptable.

Nous relançons la discussion sur l'expression « couvrir financièrement son activité » :

Q : Tu peux me donner un exemple sur la « *couverture financière* » d'une activité ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Un exemple. Tu as une activité « centre de réadaptation », tu avais prévu un budget de 100 avec un bailleur qui te finance 80 [...] finalement, au fur et à mesure de ton année, tu dérapes parce que tu avais oublié de prévoir la photocopieuse [...] et bien, comme *budget officer*, tu dois [...] économiser sur une autre ligne et encore, ça dépend des bailleurs. Parfois, tu ne peux pas dire : « *Je suis dans le budget, mais finalement j'ai eu plus de frais de personnel mais je n'ai pas loué de salle* », sinon, les dépenses que ne t'ont pas autorisées les bailleurs sont inéligibles. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Notre interlocutrice nous explique que « couvrir financièrement son activité » signifie n présenter aucune dépense inéligible : le *budget officer* doit avoir réalisé son activité en conformité avec le montant budgété sur chaque ligne de coût. Pour cela, il doit donc s'assurer que les dépenses qu'il va présenter au bailleur sont bien celles qu'il avait budgétées et ne concernent pas celles d'un autre *budget officer*.

La seconde différence est celle du rôle pivot du coût de revient unitaire. Nous avons montré que, chez MSF, le concept de coût de revient est considéré par les équipes médico-opérationnelles comme globalement incompatible avec le système de valeurs de MSF : par exemple, la mise en rapport des montants de médicaments consommés par patient est théoriquement réalisable dans les systèmes de contrôle (à travers la matrice budgétaire) mais

pas complètement mis en œuvre, malgré les efforts du service Gestion Terrain (*cf supra* l'utilisation de l'activité « *Transversal* »).

Nous interrogeons notre interlocutrice sur cette notion de coût de revient unitaire :

Q : Admettons qu'on parle de pose de prothèses et que tu négocies avec BailleurUE#1 un financement de 100.000 €. Ton *budget officer* dit : « *Voilà. Mon activité, elle va être de 100 prothèses à de 1.000 €* ». Premier cas : s'il ne pose que 50 prothèses, il se passe quoi ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Et bien, tu pensais pouvoir en poser 100 et finalement, tu n'en poses que 50 ? Et bien tu économises 50 et tu rends de l'argent au bailleur [...] et tu as l'humilité de dire : « *Je n'ai posé que 50 prothèses* » mais par contre tu perds 50% du financement des coûts de structure. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Notre question porte sur le cas où le coût de revient unitaire est respecté, mais le volume d'activité n'est pas atteint. La réponse d'Handicap – « tu rends l'argent au bailleur » – correspond à un scénario extrême : en général, comme les fonds du bailleur sont débloqués au fur et à mesure de l'avancement du projet sur la base des Rapports Financiers et des Narratifs, il est probable qu'Handicap recevra moins que son budget initial, même si l'ONG devra néanmoins justifier de la non-atteinte de ses objectifs. Par contre, il est vrai que Handicap va mécaniquement perdre la moitié du financement des frais de structures, puisque le budget global (sur lequel est calculé le pourcentage des frais de structure) sera moindre.

La seconde question porte sur le respect total du budget, mais le dépassement du coût de revient unitaire:

Q : Second cas. Au bout de deux ans, tu n'as posé que 50 prothèses mais finalement, chaque prothèse t'a coûté 2.000€ et ton budget atteint 100.000€. Que va dire le bailleur dans ces conditions : « *Je vous avais accordé 100.000€, vous avez dépensé 100.000€* ».

Responsable contrôle financier, Handicap : Ah non. Là, tu as un double problème : par rapport au bailleur sur le nombre de bénéficiaires, et par rapport à Handicap sur le prix de la prothèse. Côté bailleur, tu vas devoir aller négocier un nouveau contrat pour dire : « *Je n'ai pu toucher que la moitié des bénéficiaires* ». Soit il accepte que tu n'aies touché que la moitié des bénéficiaires, mais tu rembourses quand même une partie...Ou bien tu vas devoir lui expliquer que : « *Oui, mais par rapport à la population qu'on a touchée, c'est dans un coin paumé...Le coût de revient est deux fois plus élevé donc on a besoin d'une rallonge budgétaire* ». (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Notre seconde question permet de clarifier le problème du coût de revient unitaire chez Handicap. Le *budget officer* apparaît donc comme extrêmement contraint dans tous les aspects de son suivi budgétaire et de sa « performance » financière. La « sanction » liée au dépassement du coût de revient unitaire apparaît même la plus importante des deux, puisqu'elle impacte le capital économique (dépenses inéligibles) et éventuellement la réputation d'Handicap (capital symbolique).

Suite à ce dernier échange, nous cherchons à comprendre jusqu'où le coût de revient unitaire est imposé par le bailleur :

Q : Pour revenir à ce qu'explique Handicap, et je parle sous le contrôle de MSF, [je me demande] pourquoi le coût de revient est si important chez Handicap et pas chez MSF ? Est-ce que le « coût de revient » d'Handicap n'est pas une contrainte qui n'existe que par rapport au bailleur ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Cette contrainte de coût de revient, elle n'est pas que pour les bailleurs. Ça fait cinq ans qu'on essaye d'inculquer cette notion au terrain [...] Avant, les terrains ne voyaient que leur casquette bailleur et ils raisonnaient comme tu viens de le dire : « On regarde notre coût de revient parce qu'on a un bailleur ». Non. On a deux choses en parallèle : d'abord, quelle activité tu mets en œuvre ? Et, ensuite, quel est le coût de revient de tes activités [...] parce que le but, ce n'est pas de dépenser tout l'argent qu'on te donne. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Pour la responsable du contrôle financier d'Handicap, la centralité du coût de revient unitaire n'est pas imputable qu'au bailleur : le coût de revient concerne aussi le pilotage interne de Handicap. Enfin, la phrase « parce que le but, ce n'est pas de dépenser tout l'argent qu'on te donne » résonne comme un contrepoint aux « problèmes » de MSF qui, dans sa réorganisation, cherche justement à multiplier le nombre de projets et accroître les dépenses des missions sociales.

Ces deux différences de perception du rôle du contrôle de gestion – importance de la responsabilité budgétaire et centralité du coût de revient – impactent également la manière de construire et d'utiliser l'information comptable, c'est ce que montre l'échange ci-dessous :

Contexte : En début de réunion, les deux équipes se sont échangés les fichiers avec lesquels ils construisent leurs budgets. L'échange porte sur les matrices budgétaires de Handicap.

Adjoint, responsable service Gestion Terrain, MSF : Dernière question sur le sujet du suivi budgétaire, vous avez l'air d'avoir une grande panoplie de comptes analytiques.

Responsable contrôle financier, Handicap : Ah ça, on n'a rien sans rien. Pour chaque écriture ou facture, on a au minimum quatre codes obligatoires à sélectionner et on peut aller jusqu'à six. Parfois, c'est un vrai puzzle !

Responsable service Gestion Terrain, MSF : C'était ça ma question, c'est à dire que pour chaque dépense, il y a quatre ou six codes à renseigner pour affecter la dépense ?

Responsable contrôle financier, Handicap : Voilà. C'est obligatoire, sinon ça ne marche pas.

Adjoint, responsable service Gestion Terrain, MSF : Donc...Ma question, c'était Heu...c'était...Heu... (*dubitatif*) Ça ne prend pas beaucoup de temps de faire ça pour chaque écriture ? Et ma deuxième question, c'est...Les personnels sur le terrain, ils sont tous formés ? Ils savent qu'à chaque fois qu'ils passent une écriture...Heu...Un caissier normal peut renseigner ces écritures ?

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Oui. J'ai aussi cette même question sur...Heu...Comment dirais-je... « l'appétence » du *staff* national à la complexité de ces fichiers ? (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

L'échange ci-dessus porte sur la complexité des affectations comptables pour arriver à saisir une dépense dans les outils d'Handicap et permettre à chaque *budget officer* de suivre ses coûts. La perplexité des contrôleurs de gestion de MSF concerne aussi bien la formation nécessaire des personnels sur le terrain que leur « appétence », c'est à dire – sans ironie – le temps et l'envie de coder précisément chaque dépense. Implicitement, les deux contrôleurs de gestion de MSF en viennent à mettre en doute qu'un « caissier normal » travaillant dans

l'humanitaire ait la discipline – et/ou dispose du temps – pour remplir ces tâches d'une manière aussi précise.

La réponse de leur homologue d'Handicap est la suivante :

Responsable contrôle financier, Handicap : Oui. Eh bien du coup, le comptable, il ne réfléchit pas. Ce n'est pas lui qui met les codes. En fait, il reçoit la facture avec la copie du chèque [...] C'est le *budget officer* qui met ces analytiques.

Adjoint, responsable service Gestion Terrain, MSF et Responsable service Gestion Terrain, MSF : (*ensemble, surpris*) Ah. C'est le *budget officer*?

Responsable contrôle financier, Handicap : Oui. Comme c'est l'opérationnel qui a budgété, c'est lui qui est capable de savoir à quoi correspond cette dépense.

Responsable service Gestion Terrain, MSF : (*étonnés*) Ah oui ?

Responsable contrôle financier, Handicap : C'est normal. C'est lui qui a engagé la dépense, qui nous signe l'autorisation de payer et c'est lui qui fournit les affectations [de la facture]. (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Les contrôleurs de gestion de MSF comprennent que c'est le médico-opérationnel en charge de l'activité qui code la facture : il doit donc avoir un suivi précis de son activité et une bonne connaissance des codes analytiques pour fournir les nombreux codes d'affectation pour que le comptable n'ait ensuite qu'à saisir la facture. Comme le souligne la gestionnaire d'Handicap devant l'étonnement de ses homologues, elle trouve « normal » que ce soit le responsable de l'activité (le *budget officer*) qui vérifie que la dépense qu'il autorise relève bien de sa responsabilité budgétaire et fournisse les informations nécessaires pour que « son » coût de revient soit calculé correctement.

Nous essayons ensuite de rebondir en établissant une comparaison avec le fonctionnement de MSF :

Q : Mais, est-ce chez MSF, le responsable du projet aurait le temps et la connaissance pour renseigner toutes ces informations sur une facture ?

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Non bien sûr. [...] Lui, [le responsable projet] il n'engage rien comme commande, ça va [...] passer par les filtres du logisticien ou de son administratif.

Q : Mais s'il dit qu'il a besoin d'anesthésiants et qu'il les fait commander, ce sera sous sa responsabilité ?

Responsable service Gestion Terrain, MSF : Oui tout à fait. Par contre c'est un peu compliqué [...] D'abord, comme on n'a pas de bailleur derrière nous...En gros, si tu as mal fait ta planification de commandes médicales...Parce que sur les volumes qu'on a, c'est assez fréquent [...] Et puis, l'administratif, il va aussi commander en bloc pour le chirurgien, l'obstétricien...Et ensuite, quand on reçoit la facture, on comptabilise sur une pharmacie centrale, et on ne peut pas ré-imputer en fonction de qui a commandé quoi. Si tu prends 40.000 € en plus sur ta commande médicale, et bien voilà, tu as pris 40.000 € de plus sur ta commande médicale...Il faut le justifier bien sûr mais... (Echanges MSF/HI, 22/7/16)

Ce qu'explique le responsable du contrôle de gestion de MSF, c'est que les médecins délèguent les commandes médicales à un(e) administratif/ve : celui/celle-ci cumule ces commandes, mais la comptabilisation de la facture finale se fait sur le code d'une pharmacie centrale et ne s'accompagne pas d'une affectation à chaque service, ce qui facilite la vitesse d'imputation mais limite la capacité de construire un coût de revient par activité médicale.

Le responsable de MSF justifie que le mode de fonctionnement d'Handicap est difficilement duplicable chez MSF « parce que [MSF n'ayant] pas de bailleur derrière [lui] », les équipes ne sont pas contraintes à rendre des comptes sur le respect d'un coût de revient.

La conclusion du responsable du service Gestion Terrain de MSF peut être perçue comme une réponse quelque peu désabusée: qu'un chef de projet ait à justifier qu'il a dépensé « 40.000 € de plus sur [sa] commande médicale » est finalement mentionné comme un dépassement problématique mais pas critique, contrairement au schéma de Handicap. Comme nous l'avons montré dans nos analyses des MAP et des commissions budgétaires, le chef de projet et ses équipes peuvent parfois difficilement budgéter l'évolution du nombre de patients ou la gravité des pathologies qu'ils vont traiter; ensuite, la responsabilité du chef de projet est moins budgétaire que médico-opérationnelle: nous avons d'ailleurs montré l'importance culturelle de « mener la mission de MSF » – prévenir, soigner et guérir – même si les coûts engagés vont au-delà du budget.

Cette différence de « philosophie » n'est pas liée à la sophistication d'un outil de budgétisation ou de suivi budgétaire: nous avons montré que les matrices budgétaires de MSF sont construites pour permettre ce niveau de détail (en l'espèce, le calcul d'un budget de coût de revient par pathologie) mais que les équipes opérationnelles de l'ONG utilisent de manière hétérogène les fonctions de la matrice budgétaire. Même si la matrice budgétaire de MSF permet de sélectionner des activités et ensuite d'affecter chaque ligne de coûts à chaque activité, les chefs de projet et les financiers de terrain privilégient un code d'activité « fourre-tout » (*Transversal*) pour budgétiser une grande partie des coûts dans la mesure où leur responsabilité budgétaire n'est pas engagée sur le budget de chaque activité. Chez MSF, pour que le chirurgien, l'obstétricien ou le responsable des urgences deviennent des « *budget officers* », il faudrait qu'ils deviennent comptables – au sens de *accountable* – de leurs budgets devant le chef de projet ou le chef de mission, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Même si la matrice budgétaire de MSF est construite pour permettre le calcul d'un budget d'un coût de revient par pathologie, et même si les processus et les outils de suivi budgétaires pourraient permettre la constitution d'un coût de revient « réel », la philosophie gestionnaire de l'ONG diffère fondamentalement sur ce point avec celle de Handicap.

Synthèse des regards croisés sur le contrôle de gestion des deux ONG

Nous avons cherché à contraster les pratiques des responsables du contrôle de gestion des deux ONG et, en complément des résultats que nous avons déjà obtenus, de mieux comprendre les « philosophies » de contrôle de gestion entre MSF et Handicap.

Nous avons montré que les deux ONG réorientent certains systèmes de contrôle formels qui assurent l'interface entre le siège et le terrain : les contrôleurs de gestion estiment que la priorité est désormais moins de gérer la trésorerie que de mieux maîtriser la budgétisation et le suivi budgétaire de leurs multiples terrains.

Cependant, la « philosophie » de réorientation est différente : chez MSF, cette transformation consiste d'abord à simplifier le travail du terrain et limiter les contrôles centraux dans le cadre du changement de sa culture de contrôle. Chez Handicap, cette réorientation est expliquée par le besoin de limiter les frais de structure en rendant les opérationnels plus responsables et plus comptables de leurs dépenses.

Nous avons illustré quelles sont les différences dans la budgétisation et le suivi budgétaire dans les deux organisations.

Chez Handicap, la notion de responsabilité budgétaire est largement configurée par les besoins et les contraintes du bailleur : le *budget officer* est aussi bien comptable de la couverture financière de son activité (reflétée par l'absence de dépenses inéligibles) que du respect du coût de revient unitaire budgété (qui porte sur l'atteinte du nombre de bénéficiaires sur lesquels le *budget officer* s'est engagé). Cette discipline budgétaire et financière n'est pas simplement liée au poids des bailleurs : elle constitue aussi un sous-jacent important du pilotage interne de l'ONG lyonnaise et de la logique gestionnaire que nous avons décrite dans nos résultats du cas Handicap.

Chez MSF, aller au-delà des dépenses budgétées est problématique, mais pas critique, la responsabilité médico-opérationnelle étant décrite comme plus importante que la responsabilité budgétaire.

Quant au coût de revient d'un patient, même si ce dernier pourrait être budgété et suivi dans les outils de MSF, il semble antagoniste par rapport au « type » de médecine que souhaite incarner MSF. Chez MSF également, ces orientations ne sont pas seulement liées à l'absence de poids des bailleurs : elles constituent à leur façon un sous-jacent important de la logique d'intervention de l'ONG.

En comparaison, la primauté de la responsabilité médico-opérationnelle d'un chef de projet chez MSF s'oppose à celle de responsabilité – voire de discipline budgétaire – d'un *budget officer* de Handicap. Quant au coût de revient unitaire par type d'activité, voire par patient, il est potentiellement budgétisable et traçable dans les systèmes d'information de MSF, mais pour des raisons liées à l'*ethos* de l'ONG, il fait l'objet d'une attention moindre.

PARTIE 4.

> **Discussion, contributions ; limites et pistes de recherche**

Chapitre 8 : Discussion. Vers un « Nouveau Management Humanitaire » ?
--

Dans ce chapitre, nous discutons de l'émergence d'un « Nouveau Management Humanitaire » et nous analysons ce phénomène à travers les trois dimensions du *régime de contrôle* qui ont servi à structurer l'analyse de nos deux cas.

Nous avons défini qu'un régime de contrôle est constitué d'un système *d'accountability*, d'un modèle de performance et d'un ensemble de normes et de valeurs : nous examinons chacune de ces trois dimensions pour Handicap et pour Médecins Sans Frontières et discutons la manière dont ce Nouveau Management Humanitaire (NMH) se matérialise chez Handicap. Cette discussion nous conduit à identifier d'autres dimensions du Nouveau Management Humanitaire que celles esquissées par la littérature et à montrer que MSF constitue une alternative à ce Nouveau Management Humanitaire.

Nos trois points de discussion sont structurés de la manière suivante : après un retour sur la littérature, nous discutons chacune des dimensions du régime de contrôle pour Handicap puis pour MSF avant de proposer un élargissement.

8.1 ► Les normes de remise de comptes traversant le champ humanitaire : « rendre des comptes » ou « se sentir responsable »

La première des dimensions d'un régime de contrôle correspond à un système d'*accountability* : il s'agit d'un ensemble cohérent de normes de remise de comptes imposé par des acteurs influents. Dans cette section, nous montrons que les demandes de comptes des bailleurs ne se limitent pas à impacter les systèmes comptables mais que ces demandes impactent l'ensemble des pratiques de gestion. Nous comparons ce système d'*accountability* avec celui que nous avons documenté chez Médecins Sans Frontières en montrant que le « sans-frontiériste » privilégie un système d'*accountability* interne. Nous discutons dans quelle mesure le système de MSF pourrait constituer une alternative au Nouveau Management Humanitaire tel qu'il apparaît chez Handicap.

La littérature en contrôle sur les ONG s'est beaucoup intéressée aux normes et aux mécanismes d'*accountability* qui matérialisent la volonté des bailleurs de tracer l'utilisation de leurs financements et des donateurs de comprendre comment leurs dons sont dépensés. En effet, cette littérature décrit, et dénonce, une forme d'*accountability* largement influencée par les bailleurs de fonds. Cette forme d'*accountability* est qualifiée « d'ascendante » (Najam, 1996), « d'imposée » (Ebrahim, 2009) ou de « hiérarchique » (O'Dwyer et Unerman, 2008). Les chercheurs qui l'ont documenté regrettent d'ailleurs qu'elle prenne le pas sur une autre forme d'*accountability*, qualifiée de « descendante » (Najam, 1996 ; Agyemang et al., 2009 ; Awio et al., 2011 ; O'Leary, 2016). Cette forme d'*accountability* descendante consiste à orienter le processus de justification de l'ONG vers les bénéficiaires de l'aide pour que ces derniers participent à évaluer la qualité de l'action de l'ONG. Certains complètent la typologie ci-dessus en introduisant une troisième forme d'*accountability* qualifiée « d'interne » (Ebrahim, 2009) ou de « ressentie » (Ebrahim, 2003 ; Fry, 1995 ; Hilhorst, 2003 ; O'Dwyer et Boomsma, 2015) : cette forme privilégie les motivations internes des membres de l'ONG dans l'accomplissement de leur mission. A travers cette forme d'*accountability*, les collaborateurs se sentent engagés vis-à-vis de la mission de l'ONG et de ses valeurs auxquelles ils s'identifient fortement (Lewis et Madon, 2004 ; Sinclair, 1995).

Une grande partie de cette même littérature a suggéré que les bailleurs reconfigurent les mécanismes d'*accountability* des ONG à leur profit (Ebrahim, 2005 ; Edwards et Hulme, 1996 ; Goddard et Assad, 2006 ; Gray et al., 2006 ; O'Dwyer & Unerman, 2007, 2008). Cependant, cette littérature s'est largement focalisée sur l'*accountability* financière (Goddard et Assad, 2006 ; O'Dwyer & Unerman, 2008). Or, nos données montrent que ce ne sont pas

uniquement les pratiques comptables, mais aussi les dispositifs de contrôle de gestion et plus largement les pratiques de gestion qui sont impactés. Nous développons ce point dans cette section, en analysant les systèmes d'*accountability* chez Handicap (8.1.1) et MSF (8.1.2) et l'influence qu'ils ont sur les pratiques de gestion de chacune des deux ONG.

Par ailleurs, la littérature suggère également que les pressions des financeurs institutionnels brident l'émergence de formes alternatives d'*accountability* (Ebrahim, 2009). Plusieurs recherches montrent que la domination des bailleurs inhibe le développement de formes d'*accountability* internes qui ne peuvent émerger qu'à travers un processus d'hybridation (O'Dwyer et Boomsma, 2015), empêche la création de mécanismes d'*accountability* plus holistiques (O'Dwyer & Unerman, 2007), aboutit à la confiscation des ressources prévues pour la mise en place de formes descendantes (O'Leary, 2016) et freine le développement de la dimension expressive de l'organisation (Chenhall et al., 2013, 2014).

Dans le cas de MSF, nous avons vu que les pressions des bailleurs sont quasi-nulles et celles des donateurs individuels très modérées : nous suggérons que cette relative absence de contraintes externes dans les rendus de comptes favorise la maintenance d'une forme de responsabilité ressentie forte au sein des équipes de MSF. Nous discutons donc les modalités et le contexte de la mise en place de cette forme d'*accountability* interne chez MSF (8.1.3).

8.1.1 L'impact des bailleurs sur l'*accountability* et les pratiques de gestion chez Handicap

La conscience de l'asymétrie de pouvoirs entre l'ONG lyonnaise et ses bailleurs est un résultat marquant obtenu chez Handicap : nos résultats confirment que l'influence des bailleurs se matérialise dès la négociation du contrat et des conditions d'audits afférentes, donc avant que l'ONG n'ait obtenu les fonds nécessaires à son action. Ce résultat rejoint celui de Duval et al., (2015) qui montrent comment le formulaire internet de demande de fonds à un bailleur canadien contribue à orienter l'attention de l'ONG sur l'atteinte de résultats financiers dès le moment de l'inscription et du remplissage du formulaire.

Nos résultats détaillent également comment les bailleurs institutionnels diffusent leurs exigences d'*accountability* à Handicap. Le remplissage du « Cadre Logique » – trame budgétaire intégrant un tryptique actions/budgets/indicateurs spécifiques au bailleur – inscrit et circonscrit l'activité et le *planning* de l'ONG dans le « temps » du bailleur : Handicap est donc obligée de prendre en compte le calendrier du bailleur mais doit également gérer en parallèle le calendrier de l'année civile pour pouvoir clôturer ses comptes. Ebrahim (2005) suggère que l'utilisation du Cadre Logique nécessite l'acquisition par les ONG de nouvelles

compétences gestionnaires et qui se traduit par un transfert des ressources internes : les ressources « vives » et opérationnelles des ONG sont détournées au profit de ressources pour l'analyse des dépenses, tout en favorisant une « vue myope » de l'action de l'ONG (Ebrahim, 2003). Nos résultats confirment donc ceux d'Ebrahim (2003, 2005) et convergent également vers ceux de Roberts et al., (2005) pour lesquels la mise en place de mécanismes d'*accountability* quantifiés aboutit à une charge accrue de travail pour les équipes et des coûts supplémentaires pour l'ONG.

Chez Handicap, ces coûts supplémentaires se traduisent par la constitution d'équipes spécialisées, comme l'équipe de la Stratégie des Financements Institutionnels (SFI) dont toute l'activité est dédiée à anticiper, comprendre et déchiffrer les stratégies des bailleurs, leur fonctionnement et leurs caractéristiques spécifiques (Ebrahim, 2009) ou par le transfert de personnel opérationnel vers des tâches administratives (chez Handicap, *le budget officer* est un opérationnel qui prend en charge le codage des dépenses avant de les donner à saisir au comptable).

Cependant, au-delà du transfert de ressources opérationnelles vers le recrutement de personnels formés à la gestion, c'est un ensemble d'outils et de dispositifs de contrôle qui doivent être mis en place. Nos résultats montrent quelles sont les pratiques qui permettent la mise en place et le maintien de ces dispositifs : ceux-ci doivent être d'autant plus précis et sophistiqués que les risques sont importants. En effet, toute erreur d'affectation comptable ou de calendrier peut se traduire par une dépense inéligible : en conséquence, en cas d'erreur, une mission réalisée pour le compte d'un bailleur risque de n'être que partiellement financée par ce dernier et les ressources devront être trouvées auprès d'autres donateurs ou prises sur les fonds propres (non-affectés) de l'ONG. L'affectation des dépenses à chacun des bailleurs est donc particulièrement critique de même que le raffinement des systèmes de contrôle. La compétence financière devient, même au niveau du terrain, une expertise indispensable.

Nous montrons également comment cette forme d'*accountability* imposée est relayée et maintenue à l'intérieur de l'organisation : en particulier, les bailleurs endossent un rôle pédagogique en proposant de nombreuses formations aux équipes centrales de l'ONG pour leur expliquer les modifications des systèmes d'information ou les variations dans les règles pouvant rendre certaines dépenses inéligibles. Cette pédagogie se diffuse également au niveau du niveau élémentaire de budgétisation, à savoir l'activité. Par exemple, un jeune administrateur de projet – le financier en charge de la budgétisation au niveau du terrain – décrit son rôle comme celui d'un « pédagogue » devant « apprendre » l'utilisation du Cadre Logique à ses collègues opérationnels. Or, la littérature a bien montré l'influence de la

formation pour diffuser de nouvelles valeurs managériales dans des contextes qui pouvaient y être réticents (Ezzamel et al., 2008 ; Morales et Pezet, 2010) ou étrangers (Oakes et al., 1998). Si la colonisation des organisations publiques par le managérialisme a été bien documentée, elle peut sembler particulièrement inattendue dans les ONG qui ont longtemps été des acteurs très critiques de la logique économique, ce que montrent pourtant nos résultats dans le cas Handicap.

Comme l'exprime le directeur de la redevabilité de Handicap, les bailleurs internationaux, en finançant des organismes chargés de promouvoir des normes qualité, contribuent également à organiser, codifier et standardiser les modalités d'action de l'aide humanitaire : ce « cadrage » global des pratiques contribue à une objectivation des pratiques qui permet de mesurer plus facilement l'atteinte d'objectifs fixés à l'avance. Ce programme de régulation transnationale promu par certains bailleurs fait écho aux travaux de Mehrpouya et Samiolo (2016) : ces chercheurs montrent comment de nouveaux modes de régulation transnationale émergent et promeuvent un idéal de transparence, facilitant l'établissement d'une forme d'*accountability* orientée vers la quantification et l'objectivation. Les résultats de ces travaux rappellent la diffusion de normes de gestion humanitaire dans l'ensemble du champ de l'aide humanitaire: ces nouveaux standards de qualité ne s'imposent pas qu'à Handicap et concrétisent l'influence des bailleurs dans la création de nouveaux liens d'*accountability* dans le champ de l'aide.

La littérature sur le *New Public Management* a particulièrement bien montré comment des normes d'*accountability* pouvaient modifier en profondeur des organisations. Chua et Degeling (1993 : 301) décrivent par exemple comment certains hôpitaux américains, confrontés à des exigences croissantes de rentabilité de la part de l'Etat, modifient leur organisation en adoptant des structures similaires à celles du secteur privé et se réorganisent en « groupes multi-hôpitaux » pour réaliser des économies d'échelle. De manière plus générale, Broadbent et Guthrie (1992 ; 2008) montrent que la définition contractuelle des responsabilités entre les acteurs du nouveau « secteur des services publics » fait émerger de nouveaux liens d'*accountability* marqués par une contractualisation croissante entre les différentes entités qui constituent le champ.

Chez Handicap, nous avons documenté comment cette contractualisation se manifeste de manière particulièrement visible avec la création, en 2009, d'une Fédération Internationale qui recrée « en miroir » des relations d'*accountability* imposées ou hiérarchiques au sein même de l'ONG. Le contrôleur financier fédéral décrit le fonctionnement de la Fédération

comme une *holding* mutualisant les moyens opérationnels et financiers pour réaliser des économies d'échelle et centraliser les flux de trésorerie (« *cash pooling* »). Dans le cadre de la contractualisation de ces nouvelles relations d'*accountability* entre le nouveau centre (la Fédération internationale-*holding*) et une nouvelle périphérie (les associations nationales), le nouveau contrôleur fédéral endosse un rôle de contrôleur interne de ces nouvelles relations. La définition contractuelle des responsabilités se traduit également par la mise en place de dispositifs de contrôle de type cybernétiques (comme le *reporting* de trésorerie des associations nationales) et administratifs (comme la mise en place d'un processus de remontée de *cash* dès que la trésorerie de l'association dépasse un certain seuil).

Globalement, ces dispositifs rendent l'activité des associations nationales plus visible et contrôlable dans la perspective d'une *accountability* financière et non holistique. C'est ainsi qu'un Nouveau Management Humanitaire est introduit chez Handicap : il se traduit par l'alignement – ou l'appairage – du système d'*accountability* de Handicap sur celui des financeurs, la reconfiguration des activités comptables et la promotion de nouvelles compétences comptables et financières.

Cependant ce modèle n'est ni universel ni inéluctable.

Nous nous appuyons sur le cas MSF pour illustrer une forme d'*accountability* alternative. Chez MSF, des pratiques d'*accountability* ascendantes ou hiérarchiques existent : ces pratiques sont celles des rendus de compte avec lesquelles les « sans-frontiéristes » justifient de l'utilisation de la générosité publique. Nous montrons que cette forme d'*accountability* ascendante a des effets moindres sur les pratiques de gestion de l'ONG et que MSF maintient une forme d'*accountability* interne qui favorise – et exige en même temps – des pratiques de gestion plus interactives.

8.1.2 MSF : une *accountability* imposée faible et une très forte *accountability* interne

MSF a été la première ONG à intégrer les méthodes de *marketing* direct pour collecter des fonds : l'ONG a été pionnière dans l'internalisation d'un département de collecte et dans la mise en place de prélèvements automatiques auprès de milliers de donateurs individuels. En ayant créé de nombreuses sections partenaires dans des pays « riches » au cours des années 1990 (Etats-Unis et Japon, Australie), la section française de l'ONG bénéficie des fonds collectés par ces sections partenaires, assimilables finalement à des bureaux de représentation et de collecte de la section française.

La maîtrise par MSF des techniques de *marketing* direct, ainsi que sa forte notoriété, lui permettent de récolter des fonds importants et de se passer des financements institutionnels, évitant donc les normes imposées par les bailleurs. L'indépendance financière de l'ONG est maintenue grâce à une « rente » de milliers de prélèvements automatiques mensuels qui constitue un flux financier régulier et peu volatile. Ces flux sont complétés par les fonds qui sont reversés par « ses » sections partenaires. Cette indépendance financière assure également l'indépendance opérationnelle de l'ONG qui décide elle-même de l'allocation de ses fonds, en fonction des projets ou des causes qu'elle estime prioritaires pour remplir sa mission.

Nous avons montré que MSF, en tant qu'ONG bénéficiant de la générosité publique, doit rendre des comptes à travers le Compte de l'Emploi des Ressources (CER). Ce document fait partie des Comptes Annuels et détaille la manière dont l'ONG utilise les dons qu'elle a collectés auprès du public. Compte-tenu de son organisation, le CER de la section française intègre donc dans ses ressources les dons collectés auprès du public français mais aussi ceux collectés aux Etats-Unis, au Japon et en Australie.

Or, nous avons montré au Chapitre 4 les effets de la normalisation et de la diffusion du CER : certains « surveillants » du champ non-lucratif utilisent les chiffres du CER pour calculer des ratios permettant de comparer les ONG les unes aux autres. Notamment, le ratio (frais de structure + frais de recherche de fonds / ressources collectées) a émergé comme une sorte de « norme sectorielle de performance » du champ : si plus de 20% des ressources sont dépensées en frais de structure et de recherche de fonds, l'association court le risque d'être signalée comme « mal gérée ».

MSF n'a pas ce souci : la proportion de ses ressources dépensées en frais de structure et de collecte sont inférieurs à 10%, ce qui en fait une des ONG les plus « performantes » du champ humanitaire selon les normes du CER. Cette « performance » s'explique de trois manières : d'abord, l'ONG intègre dans ses ressources des dons américains, japonais et australien; ensuite, une grande partie de ses financements sont des flux réguliers qui ne lui coûtent rien (pas de frais de collecte associés aux prélèvements automatiques); et enfin, les équipes de la finance centrale « maîtrisent » les subtilités des techniques de montage du CER, comme l'analysent ses auditeurs.

Cette faible *accountability* imposée ou financière s'accompagne de ce que Fry, (1995) qualifie d'une très forte « responsabilité ressentie ». Une grande partie du cas MSF a contribué à montrer de manière « épaisse » comment le sens de la « mission » et l'*ethos* médico-opérationnel de l'ONG sont revendiqués, matérialisés et alimentés.

Nous avons souligné le faible formalisme des journées stratégiques (Mises A Plat) aussi bien que la dimension « à géométrie variable » des commissions budgétaires de l'ONG. Cette absence de cadrage strict favorise une forte interactivité entre les équipes des *desks* (parisiens) et les représentants des coordinations (pays) ; ce format de type « réunion publique » facilite également le partage des « récits du terrain » au-delà des équipes du pays et de son *desk* de rattachement. Nous avons également montré que la discussion des nouveaux projets constitue une « mise à l'épreuve » du chef de mission en lui rappelant que ses projets doivent s'inscrire dans certains principes de MSF – notamment « ne pas faire de projets pour faire des projets », « être différent », « aller où les autres ne vont pas » – principes qui, globalement, privilégient une logique médicale humanitaire au détriment d'une logique gestionnaire.

Sur ce dernier point, comme le résume le responsable du *Desk* (Y) : « Les [patients] « verts » ne nous intéressent pas. Les « verts », ce sont des patients pour lesquels la logique médicale clache avec la logique gestionnaire ». Ce *verbatim* condense en grande partie une des dimensions sur lesquelles MSF fonde sa différence dans le champ humanitaire : l'ONG s'intéresse « moins » aux patients « verts », c'est à dire ceux qui peuvent être soignés facilement, rapidement et à coût réduit – et qui sont les patients qui relèvent du système de santé du pays – qu'à ceux dont l'accès au soin est compliqué, dont les pathologies sont complexes et la prise en charge éventuellement coûteuse.

MSF a la capacité de choisir ses missions et de les financer sans avoir recours aux bailleurs internationaux : l'ONG n'est pas contrainte par le système d'*accountability* imposé par les bailleurs.

8.1.3 La mise en place d'une *accountability* interne

Notre recherche permet de compléter la littérature sur les formes d'*accountability* interne, finalement peu étudiées : nous mettons en évidence les mécanismes et les micro-pratiques de gestion à travers lesquels une organisation construit, alimente et maintient un équilibre favorable au développement d'une *accountability* interne.

Cette troisième partie contribue donc à la discussion de la littérature en contrôle qui, d'un côté, focalise ses analyses sur les formes d'*accountability* hiérarchiques ou imposées, (dont les technologies de contrôle sont plus faciles à identifier) et, de l'autre, regrette le manque de mécanismes facilitant l'*accountability* descendante envers les bénéficiaires. Comme l'*accountability* interne est intimement liée aux valeurs et aux normes de

l'organisation, l'étude et la compréhension de ses mécanismes nécessitent une immersion dans l'organisation, ce que permet notre ethnographie de Handicap et de MSF.

Pour Ebrahim (2009) et O'Dwyer et Boomsma (2015), cette forme hybride d'*accountability* imposée et interne existe dans toute ONG, quel que soit son mode de financement. Comme dans la gestion des administrations publique, les membres des ONG doivent produire une justification du « comment ? » (Avare et Sponem, 2008), c'est à dire rendre compte de la manière dont l'ONG utilise ses ressources pour atteindre ses objectifs, tout en s'interrogeant sur la justification du « pourquoi ? », c'est à dire celle portant sur la *raison d'être* de l'organisation. Pour Chenhall et al., (2014), cette ambivalence reflète les différences entre la dimension instrumentale (« comment ? ») et la dimension expressive de l'ONG (le « pourquoi ? »). Fry, (1995) puis Dempsey (2007) montrent que cette ambivalence existe dans toutes les ONG dans lesquelles les membres essaient de faire la part des choses entre ces deux formes, ce qui amène O'Dwyer et Boomsma (2015) à qualifier d'*adaptatif*, c'est à dire d'hybride, la coexistence de ces deux formes de justification.

Nos résultats confirment que les ONG soumises à des formes imposées moins contraignantes ont la capacité de développer des formes d'*accountability* internes (Ebrahim 2009). Chez MSF, la part des financements institutionnels est très faible (moins de 4% du total de ses ressources en 2015 contre près de 60% pour Handicap) : MSF est contrainte de justifier ses comptes aux donateurs individuels à travers le CER mais moins exposée à la multiplication des contraintes de rendus de compte aux quelques bailleurs qu'elle sollicite. Chez Handicap, une forme d'*accountability* interne existe aussi, mais la littérature montre que le développement des pratiques calculatoires et des formes financières de contrôle et d'*accountability* menace le contrôle par les valeurs et l'*ethos* de l'engagement (Dauvin et Siméant, 2002 ; Hwang et Powell, 2009 ; Kreutzer et Jäger, 2011). Cependant, ce que nos résultats suggèrent, c'est que la différence entre les deux ONG ne repose pas tant sur la présence ni l'absence d'une forme d'*accountability* spécifique que sur l'équilibre entre ces différentes formes ainsi que sur la manière dont est alimentée, maintenue et stabilisée chacune de ces formes de justification à l'intérieur de l'organisation.

Par exemple, la capacité de MSF à afficher une performance particulièrement élevée selon les principes et ratios du CER lui permet d'éviter les critiques de ses donateurs. La tonalité critique et militante des Rapports Moraux des présidents de l'ONG « complète » d'une certaine façon le CER en confirmant que l'ONG s'acquitte de ses obligations externes (*accountability* imposée ou hiérarchique) notamment en contrôlant ses frais de structure. Nous suggérons néanmoins que ces mécanismes contribuent à rassurer les parties prenantes

externes mais impactent peu les processus internes à l'ONG. Ceux-ci (par exemple lors des Mises A Plat et des commissions budgétaires) permettent de rappeler « les dimensions éthiques ou fondées sur les valeurs » de l'organisation (Roberts, 1991). Nous avons montré qu'au cours de ces réunions, certaines dimensions de l'*ethos* de l'ONG sont fréquemment rappelées, comme par exemple le fait que la logique gestionnaire est subordonnée – voire rejetée – vis-à-vis de l'éthique humanitaire. Ces « rappels à l'ordre » constituent des modes de contrôle culturels forts qui n'influencent pas que la nature des projets, ils s'adressent également à la subjectivité des sans-frontiéristes qui sont amenés à internaliser ce qui est important ou pas chez MSF pour mener leur mission.

La domination d'une forme d'*accountability* interne permet aussi à MSF de penser et déployer ses propres dispositifs de contrôle, indépendamment du mécanisme des « audits bailleurs ». Plus interactifs, ces dispositifs de contrôle n'ont pas pour objectif de justifier les fonds dépensés pour les rendre éligibles mais de réaffirmer les valeurs et croyances de l'organisation. Plus holistiques, ils servent moins à justifier l'action de l'ONG qu'à socialiser les membres et à matérialiser l'*ethos* de l'organisation.

Les résultats du cas MSF proposent donc une manière alternative de penser la manière dont un système d'*accountability* se matérialise dans des processus de gestion et de contrôle spécifiques.

Chez Handicap, la maintenance de l'*accountability* hiérarchique est en grande partie alimentée de manière visible par le bailleur, comme l'exemple des systèmes d'information qui deviennent formatés pour s'aligner sur les exigences formulées par le bailleur dès la signature du contrat. C'est alors le bailleur qui produit, normalise et assure la stabilité de la forme dominante d'*accountability*. Celle-ci est relayée et se diffuse à l'intérieur de l'organisation, les bailleurs attirant l'attention des équipes de Handicap sur ce qui est important ou pas (comme à travers les formations sur le changement de règles sur les dépenses inéligibles), et favorisant indirectement le recrutement des gestionnaires qui vont avoir la capacité de relayer la vision des bailleurs au niveau du projet sur le terrain.

Dans les deux ONG, nos résultats suggèrent un déséquilibre: chez Handicap, la primauté du bailleur entraîne ce que nous qualifions de « quadrillage » comptable des activités : ce « quadrillage » comptable participe à orienter l'attention des membres de l'ONG sur le strict respect des dépenses. Cette orientation gestionnaire et instrumentale (le « comment ? » de l'organisation) est tellement présente – entre le contrôle des affectations comptables et la maîtrise des frais de structure – que l'on peut s'interroger sur la résilience de la dimension expressive de l'ONG. Le risque pour Handicap est alors d'adopter une

trajectoire de sous-traitance des bailleurs, trajectoire similaire à celle des ONG étudiées par Martinez et Cooper (2017), au risque de ne constituer progressivement qu'un composant de la « chaîne de l'aide » (Watkins et al., 2012), elle-même devenant « un assemblage gouvernable au nom du « développement [humanitaire] »²⁶⁴ (Martinez et Cooper, 2017).

Chez MSF, le risque peut-être de tomber dans ce que Chenhall et al., (2010) décrivent comme un « entre soi » qui, à travers la réaffirmation constante de la différence de l'ONG avec les autres organisations humanitaires, pourrait conduire à une forme de « narcissisme organisationnel », à une forme d'évitement ou de rejet des jugements par d'autres acteurs du champ humanitaire (Unerman et O'Dwyer, 2006), ainsi qu'à la difficulté de s'allier ou de nouer des liens avec d'autres organisations (Simsa, 2003).

Ce premier point de discussion a montré comment le système d'*accountability* de Handicap reflète la domination de ses bailleurs alors que MSF maintient un système d'*accountability* alternatif, qualifié dans la littérature de « responsabilité ressentie ». Nous pouvons résumer le contraste entre ces deux systèmes d'*accountability* en suggérant que Handicap « rend des comptes » alors que MSF « se sent responsable ». Au-delà du cas Handicap, le rôle des bailleurs et des normes d'*accountability* imposées par ces derniers se diffuse –et se banalise – dans l'ensemble du champ de l'aide humanitaire, au point que l'on peut parler de l'émergence de ce nous qualifions de Nouveau Management Humanitaire.

Si MSF parvient à adopter un modèle alternatif, c'est parce que le sans-frontériste a su s'affranchir des bailleurs et afficher une forte légitimité auprès des parties prenantes externes (dont ses donateurs individuels ou certains de ses surveillants, comme la Cour des Comptes) : mais la stabilisation de ce régime d'*accountability* interne passe par l'activation, le maintien et l'animation constante de micro-pratiques de gestion pour maintenir des normes et des mécanismes d'*accountability* interne particulièrement prégnants.

8.2 ► Des conceptions de la responsabilité et de la performance divergentes

La section précédente a montré l'importance des dispositifs de contrôle externe des financeurs (normes, mécanismes d'*accountability* et pratiques de rendus de comptes) – ou l'importance de leur absence en ce qui concerne MSF – dans le champ humanitaire. Notre

²⁶⁴ “A governable assemblage in the name of “developing”, (p.21). – Notre traduction.

deuxième point de discussion porte sur les divergences du modèle de performance des deux ONG. Nous avons défini le *modèle de performance* comme un ensemble cohérent et formalisé de règles à travers lesquelles la performance d'une organisation peut être appréciée ou évaluée à travers des mesures explicites. Nous montrons ci-dessous la manière dont les systèmes de contrôle formels (cybernétiques ou procéduraux) chez Handicap contribuent à diffuser une nouvelle rationalité économique dans l'ONG, alors que la remise en cause et la discussion autour de ces mêmes dispositifs permet l'émergence d'une rationalité entrepreneuriale chez MSF.

Nous commençons par rappeler que l'organisation opérationnelle et les systèmes de contrôle de gestion formels des deux ONG sont globalement similaires²⁶⁵. Nous commençons par rappeler quelques résultats de la littérature sur le modèle de performance sous-jacent aux modes de contrôles cybernétiques. Nous discutons ensuite comment les équipes d'Handicap et de MSF s'approprient leurs systèmes de contrôles formels et les effets de ces différentes appropriations sur les modèles de performance. Nous montrons que l'appropriation des systèmes de contrôles formels chez Handicap relève d'une rationalité économique **(8.2.1)**, alors qu'elle relève d'une rationalité entrepreneuriale chez MSF **(8.2.2)**. Plus largement, nous montrons en Section **(8.2.3)** que la rationalité économique du modèle de performance d'Handicap facilite la managérialisation du champ de l'aide humanitaire.

La structure des responsabilités opérationnelles est similaire dans les deux ONG: cette organisation repose sur l'encastrement de responsabilités au niveau local (*Projet* chez MSF, *activité /projet* chez Handicap), puis au niveau du pays d'intervention (*Coordination* chez MSF ; *Délégation* chez Handicap), puis au niveau international à travers un siège qui gère les différents pays (*Programmes* chez MSF comme chez Handicap). Dans les deux ONG, la « maille décisionnelle » est similaire : il s'agit d'une équipe centralisée au siège de l'ONG (la Direction des Opérations chez MSF et la Direction des Opérations et des Ressources Techniques chez Handicap). L'organisation comptable et financière reflète « en miroir » l'organisation opérationnelle dans les deux ONG : des personnels comptables au niveau du projet, des responsables administratifs au niveau du pays, et, enfin, des équipes de contrôleurs de gestion ou financiers plus ou moins intégrés dans les *desks* des deux organisations.

²⁶⁵ En raison de son antériorité historique, MSF revendique très souvent avoir été la première à instaurer le système de *desks*, dont se sont inspirés de très nombreuses ONG d'aide humanitaire pour mettre en place leur propre organisation opérationnelle (Rambaud et Dobry, 2015).

Chez Handicap, comme chez MSF, nous avons montré que les systèmes de contrôle formels – comme la matrice budgétaire chez MSF et les systèmes de budgétisation chez Handicap – sont sophistiqués et relativement similaires : des fonctionnalités de codage très élaborées existent pour différencier la nature des activités ou les natures de charges, des interfaces (plus ou moins automatiques) existent pour permettre de suivre l'activité entre les terrains et les sièges français. Ces systèmes de contrôle sont utilisés pour faire le lien entre les terrains et le siège. Les composantes techniques de ces systèmes de contrôle sont identiques : dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de suites logicielles du marché, décrites par les humanitaires comme « simples et robustes », ayant parfois été adaptées aux activités spécifiques de MSF ou de Handicap. La principale caractéristique de ces systèmes est de ne nécessiter qu'une connexion Internet pour fonctionner.

Les outils qui permettent de faire transiter des informations entre les terrains et les sièges sont dans les deux cas des fichiers Excel très améliorés, et dont l'objectif est de permettre le partage d'informations comptables ou d'indicateurs chiffrés entre un siège français et des terrains éloignés.

Chez Handicap comme chez MSF, ces systèmes de contrôle (outils techniques mais aussi guides d'utilisation) sont largement utilisés dans les deux organisations et sont conçus pour faciliter le contrôle à distance de personnels de siège sur les différents projets situés dans des pays éloignés.

Or, la mise en place de systèmes de contrôles reposant sur des indicateurs et des métriques renvoie à un modèle de performance qui a déjà fait l'objet de nombreuses critiques dans la littérature en contrôle. La multiplication d'indicateurs comptables et de métriques rend les différentes activités de l'organisation plus visibles (Ezzamel et al., 2008), constituant ainsi une organisation comme un ensemble « gouvernable » (Miller et Rose, 1990 ; Miller et O'Leary, 1987). Dans la littérature sur le Nouveau Management Public, plusieurs recherches ont montré que les pratiques professionnelles sont codifiées et rendues visibles (Chua et Degeling, 1993; Llewellyn et Northcott, 2005 ; Mueller et Carter, 2007) et favorisent une représentation « économique ou instrumentale » de l'activité de l'organisation (Hood, 1991).

Certains chercheurs ont critiqué cette forme quantifiée de « gouvernement » focalisée sur les « nombres et la quantification » (McKernan & MacLulich, 2004 : 448), en montrant qu'elle favorise une vision gestionnaire de l'organisation (Gray et al., 2006) et qu'elle privilégie une vision quasi-unidimensionnelle de la vie organisationnelle (Messner, 2009 : 921). De plus, la transparence qui découle de cette quantification peut faire apparaître des frontières entre les membres de l'organisation, limitant ainsi la coordination (Llewellyn,

1994), faire émerger des comportements individualistes et opportunistes (Roberts, 1991), voire créer du stress dans les équipes (Messner, 2009 ; Strathern, 2000). Globalement, en privilégiant une « vue myope » de la performance (Ebrahim, 2005), un modèle de performance s'appuyant sur le seul langage comptable contribue à ralentir l'apprentissage organisationnel, limiter les prises de risques et décourager l'innovation (Ebrahim, 2003).

8.2.1 La rationalité économique d'Handicap

Le modèle de performance de Handicap repose sur une conception de la performance humanitaire matérialisée par deux principaux éléments : la mesure de l'efficacité humanitaire (notamment à travers le respect du coût de revient budgété) et une conception individualiste de la responsabilité budgétaire. Ce modèle est cohérent avec une rationalité principalement économique.

Le premier révélateur de cette conception de la performance centrée sur l'efficacité est celui de la finesse de la codification analytique des dépenses que Handicap a mise en place activité par activité (avec parfois quatre à six codes comptables nécessaires pour comptabiliser une dépense) pour que le bailleur « retrouve ses petits ». La métaphore du « puzzle » utilisée par la responsable du contrôle financier de Handicap évoque bien le « quadrillage » de l'activité des opérationnels d'Handicap, quadrillage qui met en visibilité les pratiques des opérationnels et amène les « *budget officers* » à devoir être très transparents vis-à-vis de la finance centrale et des bailleurs.

Ces résultats font écho à ceux de Lowe et Doolin (1999 : 191) qui montrent qu'en Nouvelle-Zélande, une réforme du système de santé similaire à la tarification à l'activité (T2A) en France amène les gestionnaires « codeurs » à devenir les « gardiens du système ». Le constat est identique chez Jones et Dewing (1997) qui décrivent que la transformation du secteur hospitalier britannique a été accélérée par le recrutement de gestionnaires dont le rôle est de déployer des systèmes d'information permettant de coder les actes des praticiens. Ce processus de codification et de catégorisation rappelle celui des contrôleurs de gestion de Mueller et Carter (2007) chez *CoastElectric* : les responsabilités des ingénieurs spécialisés sont « découpées » en tâches élémentaires réalisables par des *managers* moins qualifiés mais également moins coûteux pour l'organisation.

Comme nous l'avons montré dans le cas Handicap, la mesure de l'efficacité passe par un codage précis, à la fois au niveau des dépenses, des activités et du nombre de bénéficiaires

de l'aide. Globalement, ces codages contribuent à construire un « régime de mesure de la performance » (Broadbent et al., 1999) qui facilite un contrôle strict par les dépenses. Comme le fait remarquer Lowe (2000 : 77),

Les gens sont « aspirés » par le système comptable, soit d'une manière conventionnelle, parce qu'ils sont contraints d'utiliser les chiffres que le système produit, soit plus subrepticement, parce que ce sont leurs propres actions et activités opérationnelles qui fournissent les données au système²⁶⁶.

Ce *verbatim* suggère que le rôle des systèmes d'information comptable dans la stabilisation de ce « régime de mesure de la performance » est central, et renvoie aux résultats obtenus chez Handicap.

Comme nous l'avons souligné dans notre « *Epilogue* », la nomenclature analytique et la manière dont le « système bloque » si le codage est incomplet sont décrites comme très sophistiquées et présentées par la responsable du contrôle financier comme une sorte d'avantage concurrentiel vis-à-vis d'autres ONG humanitaires.

Chez Handicap, nous avons également montré que la conception de la responsabilité budgétaire d'un *budget officer* est double : ce dernier doit veiller à ce « son » activité soit couverte par des financements, mais également vérifier que les dépenses dont il demande la comptabilisation sont bien de sa responsabilité pour que le coût de revient de son activité puisse être mesuré et comparé à celui de la proposition faite au bailleur. Le *budget officer* ne semble ainsi disposer que d'une faible capacité à détourner ou à contourner l'utilisation des systèmes de contrôle formels, à prendre des risques opérationnels ou déployer des initiatives, puisqu'il est à la fois contrôlé sur les fonds qu'il utilise (contrôle comptable), la manière dont il les dépense (contrôle des natures de charges) et la façon dont il ajuste ses dépenses (coût de revient).

L'importance d'afficher de « jolis ratios » dans le CER traduit également l'importance des modes de contrôle formels dans le modèle de performance de Handicap. Comme le CER affiche des ratios permettant d'évaluer si les coûts ont été engagés en priorité sur les dépenses sociales, un des enjeux du modèle de performance de l'ONG est de présenter des coûts de structure les plus faibles possibles.

Par exemple, le projet des feuilles de temps que la direction générale de Handicap a envisagé de mettre en place au niveau des équipes du siège aurait un double objectif : celui de pouvoir faire financer par ses bailleurs des frais administratifs additionnels (en les allouant

²⁶⁶ "People are 'sucked in' to the accounting system, either in the more conventional manner, because they are constrained to use the numbers the system reports, or more surreptitiously, because their own operational actions and activities are what contributes data to the system", (p.77). – Notre traduction.

précisément et systématiquement à un projet), mais également de faire « disparaître » ces frais de structure en les affectant aux dépenses de mission sociale, pour améliorer les ratios issus du Compte de l'Emploi de Ressources.

Enfin, faire croître des projets existants plutôt que d'ouvrir de nouveaux terrains traduit une nouvelle fois l'importance de la maîtrise des frais administratifs dans le modèle de performance d'Handicap : le sous-jacent de cette stratégie est qu'un projet existant mais dont on augmente la taille ne nécessite pas forcément des frais additionnels de structure à Lyon, ce qui revient à amortir des frais fixes sur un plus grand volume d'activité.

Le modèle de performance développé ci-dessus peut conduire l'ONG à choisir des projets sans risques : cette stratégie peut paraître en décalage avec la mission d'une ONG humanitaire qui est celle d'alerter sur des situations émergentes ou encore peu publicisées d'urgence humanitaire (Gray et al., 2006) : ce contraste montre l'influence potentielle du modèle de performance sur les orientations de la mission de Handicap.

D'une manière plus générale, la simplification des structures administratives de Handicap traduit également un programme de recherche systématique de réduction des frais administratifs, programme cohérent avec un modèle d'efficience humanitaire: fusion de deux directions, suppression d'un poste de directeur, élargissement du périmètre de la responsable du contrôle financier, mutualisation des services comptables, appel à un conseil en *lean management* pour économiser des postes. L'ensemble de ces transformations, qui sont sans contrepartie dans la littérature portant sur le NPM, rappellent plus les transformations décrites par Ezzamel et al., (2008) chez *Conglom* (un dirigeant souhaitant maximiser le cours de bourse) ou la manière dont le travail est restructuré chez *Avatar Irlande* afin de limiter les dépenses et les investissements d'une filiale de haute technologie (Cushen, 2013).

Au-delà des comptes rendus à ses bailleurs, et pour adapter l'expression de Broadbent et al., (1999), c'est donc un « régime de mesure de la performance humanitaire » que Handicap façonne, entretient et diffuse au sein des différentes strates de son organisation. Ce régime est cohérent avec un modèle de performance qui repose sur une centralisation élevée, une relative absence de souplesse comptable, une conception économique de la performance de l'action humanitaire, ainsi que d'une approche assez individualiste de la responsabilité budgétaire. Comme dans le secteur public, on peut émettre l'hypothèse d'un processus « d'économisation » de l'ONG (Miller et Power, 2013).

A nouveau, la comparaison avec les systèmes utilisés chez MSF permet d'identifier une conception alternative que nous qualifions de « rationalité entrepreneuriale ».

8.2.2 La rationalité entrepreneuriale de MSF

Nous montrons que la conception et l'utilisation des systèmes de contrôles formels chez MSF encouragent les chefs de mission à prendre des initiatives et à se comporter comme des entrepreneurs. Nous montrons que le plan de réorganisation initié chez MSF (ou plan « OSCAR ») entraîne des modifications dans l'utilisation des systèmes de contrôles formels. Nous suggérons que des marges de manœuvre auparavant simplement tolérées sont rendues officielles, ce qui accroît l'autonomie des chefs de mission pour lancer de nouveaux projets, même risqués. A la différence d'Handicap, le modèle de performance de MSF encourage ses membres opérationnels (et notamment les chefs de mission) à se montrer actifs pour trouver des missions dans lesquelles s'engager et investir les ressources de l'ONG.

Chez MSF, au moment de la budgétisation, nous avons montré que, pour chaque type d'activité médico-opérationnelle sur laquelle il intervient, le chef de projet peut sélectionner un ou plusieurs indicateurs volumétriques. Il peut s'agir par exemple du nombre de patients vus en consultations, en urgences, opérés etc.²⁶⁷

Pour permettre au chef de projet de visualiser l'évolution de cet indicateur mois par mois, la matrice budgétaire affiche l'historique de cet indicateur sur les 12 derniers mois : les instructions de remplissage de la matrice encouragent à mensualiser l'indicateur pour le budget, ce qui permet en principe de pouvoir par la suite discuter les évolutions de ces indicateurs lors des commissions budgétaires.

Quand un indicateur est sélectionné, la matrice budgétaire permet en principe d'affecter toutes les dépenses relatives à cette activité (frais de personnel et médicaments notamment) : la matrice a été conçue par le service Gestion Terrain central pour permettre d'analyser les évolutions entre l'activité (tracée par l'indicateur) et les dépenses (notamment les consommations de médicaments, poste important de coûts pour MSF).

Nous avons montré que ces principes de « discipline » budgétaire sont suivis de manière très inégale par les utilisateurs : l'utilisation des matrices est dé/con-tournée par les opérationnels (chefs de projets, chefs de missions) qui préfèrent la plupart du temps budgétiser la majeure partie des dépenses sur un code « fourre-tout » (le code *Transversal*). Pour les chefs de projets, cette pratique permet une grande souplesse dans la construction du budget mais, au moment des commissions budgétaires, nous avons montrés les difficultés du contrôle de gestion central et de la direction financière à mettre en relation les activités médico-opérationnelles et les coûts qui y sont associés. Globalement, les échanges mis en

²⁶⁷ Un exemple de *baseline* médicale est fourni en Annexe 16. Il permet de mieux comprendre la granularité des indicateurs suivis par MSF.

évidence au cours des commissions budgétaires montrent que la souplesse des outils – et leur exploitation parfois hétérogène – est (re)connue par les équipes centrales : l'existence de marges de manœuvre est finalement « tolérée » sans être officialisée. A travers les interactions des commissions budgétaires, nous avons ainsi montré les efforts faits par les équipes de Paris pour essayer d'identifier quelles étaient les « marges de manœuvre » – pour ne pas parler de « *slack* » budgétaire – dans les budgets qui leur étaient présentés.

Nous suggérons que cette « tolérance » est liée à trois facteurs sur lesquels repose le modèle de performance de MSF: le rôle de la matrice budgétaire pour les « terrains », l'opposition entre une vision d'expertise médicale et une vision gestionnaire, et enfin, le positionnement de la finance centrale.

Premièrement, pour les « terrains », la matrice budgétaire est un outil destiné à calculer une « enveloppe budgétaire » globale : elle ne sert pas à analyser l'efficacité des activités de chaque projet (au sens des dépenses rapportées au nombre de patients vus ou opérés). Une contrôleuse de gestion de terrain résume l'utilisation de la matrice en expliquant que cet outil sert à « comprendre [et faire comprendre] ce qui coûte cher dans [son] projet ». A la différence d'Handicap, le « temps », matérialisé par exemple par la mensualisation du budget ne semble pas critique : la seule mensualisation qui semble présenter une valeur pour les équipes de MSF est celle de la prévision du nombre de personnels soignants par activité. Comme cette information est partagée entre les équipes des ressources humaines locales et centrales, elle permet une meilleure coordination sur les besoins des profils et du nombre de personnels mois par mois (combien d'infirmières en Avril ? combien de pédiatres en Septembre ?). Dans le vocabulaire MSF, mensualiser ces besoins de personnel permet de « brancher » des postes et de garder une trace entre les besoins du terrain et les objectifs de recrutement des équipes RH centrales.

Le second facteur porte sur la vision médicale qui domine chez MSF. Les praticiens et cliniciens de l'ONG veulent pouvoir « zoomer » sur des pathologies rares et des cas anormaux pour les comprendre et les traiter. Grâce à la base de données constituée autour d'Epicentre, la résolution de pathologies rares peut également contribuer à la publication de résultats dans des revues académiques médicales internationales (comme *The Lancet*) qui contribuent à renforcer la dimension élitiste des expertises épidémiologiques de l'ONG. De leur côté, les gestionnaires veulent être capables de lier des coûts (moyens) à des volumétries (moyennes) pour comprendre si certaines évolutions sont anormales : quoiqu'important, cette dimension d'efficacité ne semble pas constituer une priorité absolue pour les équipes de MSF.

Enfin, selon les termes mêmes du directeur financier de MSF, « la chose comptable » n'apparaît pas comme une priorité chez MSF. La fonction finance chez MSF se positionne et se décrit plus comme « facilitante » – faute d'ailleurs de pouvoir être réellement « contraignante » – et privilégie une posture d'accompagnement et de support aux opérations dans une organisation dans laquelle le *turn-over* sur les terrains est très important.

MSF, à la différence d'Handicap, dispose de ressources suffisantes sans avoir besoin de solliciter des bailleurs : les systèmes de contrôles formels sont finalement utilisés pour coordonner les activités et piloter des « enveloppes budgétaires » pour les terrains. Ces systèmes servent moins de mécanisme de prise de décision que d'un support de discussion pour inciter les membres à proposer de nouvelles missions. En conséquence, la priorité est celle d'utiliser les fonds disponibles plus que celle de cadrer les actions pour les rendre cohérentes avec un modèle extérieur et préexistant de performance.

Comme le montrent les discussions des Mises A Plat et des commissions budgétaires mises en évidence dans le cas MSF, les chefs de mission proposent parfois des projets qui peuvent sembler risqués (comme par exemple, le chef de mission du Pays#15 qui souhaite lancer un projet sur une population réduite de semi-nomades pour éviter leur disparition), quand ce ne sont pas les équipes de Paris qui encouragent à lancer de nouveaux projets. C'est le cas de la directrice des opérations – qui regrette que MSF ait perdu du terrain en matière de chirurgie – qui encourage la responsable de programmes d'un pays à lancer un nouveau projet en chirurgie. Cette situation se traduit évidemment par une forte croissance des dépenses de mission, croissance considérée moins problématique que la croissance de la trésorerie (surplus) non utilisée, signe potentiel que les équipes ne sont pas suffisamment « entreprenantes ».

En synthèse, le modèle de performance de MSF se caractérise par une conception médico-opérationnelle de la performance de l'action humanitaire et d'une approche assez collective de la responsabilité budgétaire. Ces deux caractéristiques sont rendues possibles par une centralisation assez forte – mais dans laquelle les gestionnaires centraux n'ont pas de réel pouvoir contraignant – une souplesse dans l'utilisation des outils et l'existence de marges de manœuvre « tolérées » pour les chefs de mission.

Dans ce cadre, la réorganisation de l'ONG (le plan OSCAR décrit dans le cas MSF) qui fait émerger la figure d'un « entrepreneur humanitaire » aboutit finalement à officialiser ces marges de manœuvre tacites dont disposent les opérationnels. En affichant l'objectif d'être plus actifs sur le « terrain » et de « dépenser plus », les dirigeants de l'ONG confirment l'autonomie du terrain.

A travers la mise en évidence des contrastes des modèles de performance de Handicap et de MSF, nous avons montré qu'un modèle de performance axé sur l'efficacité humanitaire n'est pas inéluctable. Dans la section suivante, nous suggérons néanmoins que ce modèle de performance se diffuse dans le champ humanitaire.

8.2.3 Évolution globale du modèle de performance des ONG : « professionnalisation » ou « managérialisation » de l'humanitaire ?

Dans cette section, nous montrons que la littérature qualifie fréquemment les évolutions du champ de l'aide humanitaire de « professionnalisation ». Nous montrons que la rationalité économique du modèle de performance d'Handicap signale la managérialisation du champ de l'aide humanitaire.

La littérature sectorielle (Dauvin, 2004 ; Dauvin et Siméant, 2002; Freyss, 2004 ; Le Naëlou, 2004 ; Kreutzer et Jäger, 2011) et académique (Hwang et Powell, 2009) ont documenté une évolution du champ humanitaire : ces changements sont qualifiés de « professionnalisation de l'action humanitaire », mais ce terme recouvre différentes réalités.

La notion de « professionnalisation » de l'action humanitaire intègre au moins deux dimensions (Dauvin, 2004 ; Hwang et Powell, 2009 ; Le Naëlou, 2004). D'une part, ce concept intègre la dimension « [d']une gestion administrative performante [...] une salarisation croissante [ou] d'un développement de liens avec les médias et avec les réseaux de marketing » (Le Naëlou, 2004 : 776) ; de l'autre, une critique – et une crainte – sur les risques de « dérive gestionnaire » pouvant potentiellement menacer la mission de l'organisation (Siméant, 2001: 38).

Il faut donc être prudent sur l'utilisation du terme de « professionnalisation des ONG » : dans le premier cas, l'expression est revendiquée par les membres des ONG d'aide humanitaire pour se défendre « *d'être d'aimables zozos* » (Rambaud et Dobry, 2015 : 195) et répliquer aux critiques classiques sur leur prétendu amateurisme (Dauvin, 2004 : 830). La professionnalisation est alors synonyme d'une exigence croissante de *professionnalisme*, qui dérive de la complexification des missions et des expertises mobilisées pour y répondre.

Dans le second cas, au contraire, la « professionnalisation des ONG » est critiquée car elle renvoie à la primauté d'impératifs gestionnaires au détriment des objectifs de réalisation de la mission sociale²⁶⁸.

Tout en décrivant des processus différents, ces deux termes de *professionnalisation* et de *managérialisation* sont donc parfois utilisés de manière interchangeable. Par exemple, Hwang et Powell (2009) opposent des « managérialistes professionnels »²⁶⁹ à des « professionnels diplômés »²⁷⁰ : les compétences des premiers reposent sur leur connaissance des techniques du *management*, généralement acquises dans le secteur lucratif, alors que les seconds fondent leur légitimité sur l'exercice d'un savoir, d'un ensemble de connaissances dont la maîtrise est matérialisée par un diplôme (travail social, médecine, psychologie, éducation).

Dans le paragraphe ci-dessus, le terme de « professionnel » fait référence à un processus historique de constitution et de reconnaissance d'une « activité » en tant que « profession ». Dans ce cadre, pour être reconnu en tant que « professionnel », une personne doit exercer une activité répondant aux six critères suivants : « l'exercice [de l'activité] à plein temps, une réglementation [de l'activité], la formation par des écoles spécialisées, [l'existence d'une] association professionnelle, une protection légale du monopole, un code de déontologie » (Wilensky, 1964, cité dans Le Naëlou, 2004).

De leur côté, Avare et Sponem (2008 : 115-116) définissent un processus de managérialisation par :

La place [que ce processus] accorde à la notion de performance, par l'importance prise par la rationalité instrumentale et par la mise en avant des concepts d'auditabilité et de responsabilité.

Par rapport à cette définition, le modèle de performance de Handicap nous semble plutôt refléter la managérialisation de l'ONG que sa professionnalisation.

La définition ci-dessus permet d'identifier trois éléments principaux du processus de managérialisation. Le premier est celui de la primauté de la « performance » : en tant que mot-valise, ce concept incorpore à la fois la notion d'efficacité (des objectifs à atteindre) et d'efficience (des objectifs à atteindre avec le minimum de ressources). Du point de vue d'une entreprise privée, dont l'objectif principal reste la génération d'un surplus, la réflexion sur la « performance » est donc avant tout une réflexion sur le « comment ? ». L'ONG n'évite pas le « comment ? » (à savoir la justification de l'utilisation des fonds et sa conformité comptable

²⁶⁸ La distinction n'est parfois pas évidente et des expressions ambiguës décrivent parfois cette professionnalisation des ONG comme, par exemple, un « modèle [...] décliné autour de l'expertise managériale » (Dauvin, 2004 : 830).

²⁶⁹ « *Managerial professionals* », (p.269). – Notre traduction.

²⁷⁰ « *Credentialed professionals* », (p.274). – Notre traduction.

aux règles en vigueur). Néanmoins, une des questions qui rend spécifique une ONG porte également sur le « pourquoi ? », c'est à dire la *raison d'être* de l'ONG, *raison d'être* qui renvoie à son éthique humanitaire.

Le second élément est celui de la rationalité instrumentale : ce concept porte sur la nécessité d'adapter rationnellement des moyens aux objectifs à atteindre. Avare et Spone, (2008 : 116) suggèrent que cette conception de mise en rapport entre ressources et résultats est facilitée par les outils de gestion, présentés alors comme neutres et au centre desquels la quantification des actions et des qualités est privilégiée (Porter, 1995). Enfin, le troisième élément de cette définition (« auditabilité et responsabilité ») repose sur l'idée que les organisations et les individus doivent être responsables, justifier de leurs actions et se rendre « transparents » pour être évalués et audités par des tiers (Messner, 2009 ; Roberts, 2009).

Globalement, cette définition de la managérialisation coïncide avec une vision spécifique du monde social, vision supportée par un ensemble de dimensions cohérentes entre elles. Dans le champ humanitaire, nous montrons que ce modèle de performance structuré autour d'une rationalité instrumentale et de l'efficacité humanitaire est celui d'Handicap.

Au-delà du cas d'Handicap, plusieurs éléments empiriques peuvent laisser penser que la trajectoire générale du champ de l'aide humanitaire est celle d'une managérialisation : la multiplication des « surveillants » du secteur et la normalisation du Compte de l'Emploi des Ressources participent à renforcer l'homogénéité des ratios « affichables » pour être crédibles dans le milieu associatif. Il y a donc des signes d'une pression au « conformisme humanitaire » qui peut faire écho à « l'hôpital moyen » de Llewellyn et Northcott (2005). La littérature sur les ONG a aussi montré la diffusion importante qu'a connu ce modèle (O'Dwyer et Unerman, 2008 ; Martinez et Cooper, 2017) mais le cas Handicap nous permet de détailler les conséquences concrètes du déploiement de ce modèle de performance sur les processus organisationnels d'une ONG.

Le modèle de performance de MSF constitue encore une fois une alternative au modèle managérialisé: la différence fondamentale que nous montrons entre ces deux modèles repose sur le sujet de l'efficacité humanitaire (la question du *comment* ?) évité par MSF, à la fois pour des raisons financières (l'abondance de ressources) mais surtout dans l'optique de privilégier la réponse au « pourquoi ? ». Dans l'analyse du cas MSF, nous montrons que l'ONG introduit dans son modèle de performance origina(e)l une inflexion qui ferait de ses membres de véritables « entrepreneurs de l'humanitaire » : nous avons suggéré que les chefs de mission se trouvent dorénavant en concurrence pour capter des ressources et lancer des

projets mais ce modèle ne peut fonctionner qu'à partir du moment où l'ONG dispose d'assez de financements pour répondre à toutes les demandes.

Ce second point de discussion a porté sur les différents éléments constitutifs du modèle de performance des deux ONG. Nous avons notamment analysé la manière dont les membres des deux organisations s'approprient, respectent ou contournent les systèmes de contrôles formels de leurs organisations respectives. Nous avons montré que le modèle de performance de Handicap repose sur des systèmes de contrôle que l'on peut qualifier de rigides et centralisés. Ce modèle de performance s'articule autour de notions d'efficacité humanitaire, de responsabilité budgétaire plutôt individualisée et de limitation de prise de risque. Malgré des systèmes de contrôle similaires et une centralisation assez forte, le modèle alternatif de MSF repose sur une souplesse d'appropriation des outils « tolérée » au nom de son éthique humanitaire, une responsabilité budgétaire collective, facilitée par la posture de la finance centrale qui se positionne comme une fonction accompagnante. Enfin nous avons qualifié de « managérialisation » le processus central du modèle de performance de HI et suggéré que ce modèle reflétait désormais celui de nombreuses ONG du champ.

8.3 ► L'influence du Nouveau Management Humanitaire sur les valeurs et l'identité des humanitaires

Notre dernier point de discussion porte sur l'analyse des contrastes entre Handicap et MSF sur les normes et les valeurs qui constituent la troisième dimension d'un régime de contrôle. Les *normes et les valeurs* sont un ensemble cohérent de croyances, de sentiments et de convictions permettant de penser le monde social et ses transformations : ces croyances, sentiments et convictions portent aussi bien sur l'identité organisationnelle de l'ONG que sur les identités individuelles des membres de l'organisation. Nous montrons comment, chez Handicap, le recrutement de cadres en provenance du secteur privé contribue à la construction de « néo-managers » humanitaires (8.3.1). Chez MSF, l'émergence d'un « néo-entrepreneur » humanitaire est accompagnée à plusieurs niveaux par des recombinaisons fluides entre différents modes de contrôle (8.3.2). La confrontation de ces deux cas permet de voir apparaître de nouvelles identités humanitaires dans les deux organisations (8.3.3).

Trois courants de recherche se sont intéressés à la manière dont les dispositifs de contrôle font émerger de nouvelles identités, notamment en favorisant la transformation de la subjectivité des individus. Premièrement, la littérature sur le Nouveau Management Public ; deuxièmement, plusieurs articles sur des organisations dites « professionnelles » (*professional*

service firms)²⁷¹ et dont la majorité des membres sont des cadres (comme des cabinets d'avocats, des cabinets comptables ou des sociétés de conseil) ; troisièmement, la littérature en contrôle sur les ONG.

La littérature sur le NMP a clairement documenté comment la managérialisation du secteur public s'est accompagnée de l'apparition de nouvelles valeurs et de la modification de l'identité de certains professionnels. Le recrutement de gestionnaires – notamment des contrôleurs de gestion ou des économistes – participe souvent à ces transformations (Dent, 1991 ; Mueller et Carter, 1997 ; Georgescu et Naro, 2012 ; Kurunmäki, 1999 ; Nobre, 2001).

Néanmoins, en fonction des professions et du pays, les manifestations de la manière dont ces valeurs sont transformées sont assez variées : chez Blomgren, (2003) et Kurunmäki, (1999), les médecins et infirmières scandinaves « hybrident » leur identité professionnelle au moment de l'arrivée de nouveaux contrôleurs de gestion dans les hôpitaux, alors que d'autres recherches en France ou en Angleterre montrent que les médecins ont plutôt tendance à protéger leur identité (Georgescu et Naro, 2012 ; Jacobs, 2005).

La nouvelle acculturation des professionnels à la gestion peut également se produire en l'absence de nouveaux gestionnaires. Dans ce cas, la diffusion de la managérialisation peut transiter à travers de nouvelles responsabilités imposées aux professionnels (enseignants en Nouvelle-Zélande chez Broadbent et Guthrie, 1999), octroyées dans le cadre d'une plus grande autonomisation (enseignants en Grande-Bretagne chez Broadbent et Laughlin, 1998 ; Laughlin et al., 1994) ou parce que ces professionnels se saisissent d'outils porteurs d'une nouvelle logique gestionnaire (nouveaux contrats d'objectifs chez Aubouin et al., 2012 ; tableaux de bord chez Flachère, 2015 ; tableaux de bord prospectifs chez Nobre, 2001 ; planification budgétaire chez Oakes et al., 1998). Par exemple, lors de la réforme de l'enseignement en Grande-Bretagne, Laughlin et al., (1994) montrent que certains directeurs d'école « hybrident » leur identité professionnelle en intégrant des normes gestionnaires, tout en essayant de préserver leur rôle pédagogique, alors que d'autres « polarisent » leurs activités vers la collecte de fonds pour leur école, intègrent une fonction de contrôle du personnel pédagogique (Broadbent et Laughlin, 1998), contribuant ainsi à transformer leur identité professionnelle

Au-delà du Nouveau Management Public, plusieurs recherches ont montré comment la subjectivité des membres d'organisations dites « professionnelles » peut être modifiée. Les meilleurs exemples sont ceux de Covaeski et al., (1998) qui illustrent comment le mentorat

²⁷¹ Certains préfèrent un autre terme générique pour décrire ces entreprises (grands cabinets comptables ou de droit, sociétés de conseil en stratégie ou en informatique) et parlent de *Knowledge Intensive Firms (KIFs)*.

d'un associé (*senior*) sur son protégé (*junior*) facilite l'internalisation des « valeurs fondamentales » du cabinet, grâce à une relation fondée sur un certain type d'aveu. Alvesson et Kärreman (2004) montrent de leur côté comment des pratiques de sélection, à travers le recrutement et la promotion, conduisent à une certaine homogénéisation des profils et des subjectivités qui facilitent l'acceptation de mécanismes formels.

Enfin, dans le secteur humanitaire et du développement, quelques études ont montré dans quelle mesure l'acceptation de modes de contrôle plus formels était facilitée en mobilisant les normes et les valeurs spécifiques d'ONG. Ainsi, Chenhall et al., (2014) montrent comment l'équipe du bureau sri-lankais de Voluntary Service Overseas (VSO) mobilise les émotions, les croyances et les valeurs comme des ressources pour remodeler avec succès ses systèmes de mesure de performance. Kraus et al., (2016), pour leur part, analysent comment les croyances des membres de *MediOrg*, une petite ONG indienne, sont « détournées » par son directeur pour renforcer des modes de contrôles formels et obtenir des financements de bailleurs. Les chercheurs montrent que ce dernier utilise l'idéologie organisationnelle dominante comme ressource pour faciliter l'émergence de comportements compatibles avec une certaine rationalité économique dans les pratiques de travail.

Globalement, les trois littératures ci-dessus documentent la manière dont des dispositifs de contrôle peuvent impacter et réorienter les subjectivités individuelles pour les rendre plus compatibles avec les objectifs organisationnels. Ces réorientations peuvent être introduites par de nouveaux venus ou à travers de nouveaux dispositifs de contrôle.

Dans la section suivante, nous montrons comment le recrutement de cadres issus du privé chez Handicap a facilité la diffusion de valeurs gestionnaires et contribué à réorienter les normes et les valeurs de l'ONG.

8.3.1 Le recrutement de « néo-managers humanitaires » : « voir » et « faire différemment »²⁷² chez Handicap

Handicap International recrute, depuis plusieurs années, des gestionnaires expérimentés en provenance du privé : il s'agit par exemple du contrôleur financier fédéral (carrière dans des grandes banques), de la responsable du contrôle financier (groupe de BTP) ou de la directrice des ressources humaines (grand groupe automobile). Même si le recrutement ne concerne au départ que quelques cadres, ces *managers* expérimentés ont eux aussi l'occasion de recruter des membres dont les profils leur sont familiers, ce qui contribue à faciliter l'acceptation de nouvelles valeurs gestionnaires à des niveaux plus bas de l'organisation. Par

²⁷² Ces expressions sont celles de la responsable du contrôle financier de la DAD d'Handicap, interrogée sur les raisons de son recrutement dans l'ONG lyonnaise.

exemple, depuis son arrivée, la responsable du contrôle financier de la Direction de l'Aide au Développement (DAD) a recruté plusieurs jeunes contrôleurs de gestion pour renouveler son équipe. Les recrutements ont porté sur des débutants comme la contrôlease de gestion du *desk* #3 (DESS de contrôle de gestion, 1 an d'expérience dans une PME de haute-technologie), le contrôleur de gestion du *desk* #1 (master de contrôle de gestion, deux ans d'expérience) ou l'administratif de projet du *desk*#2 (DESS de fiscalité). Pour faire écho à la littérature du NMP, on peut qualifier ces recrutements de « financiers de l'humanitaire » à l'instar des « financiers de la santé » chez Kurunmäki, (1999)²⁷³.

Le dernier de ces recrutements est celui du nouveau directeur général qui a travaillé dans plusieurs grands groupes industriels et firmes de *consulting* internationales : globalement, le recrutement de ces *managers* contribue à augmenter l'attention des équipes de l'ONG sur la nécessité de « faire comme dans le privé ». C'est la raison pour laquelle nous les qualifions de « néo-managers humanitaires ».

Chez Handicap, la diffusion des nouvelles valeurs apparaît dans l'importation d'un vocabulaire « extérieur » à l'ONG. Par exemple, en décrivant une nouvelle stratégie de financements, le contrôleur fédéral parle d'« attaquer le marché des fondations » avec une « force de vente » composée de « responsables grands donateurs » qu'il compare avec des « chargés de grands comptes » du secteur bancaire. Dans d'autres cas, le vocabulaire managérial est parfois utilisé avec gêne : ainsi, le contrôleur fédéral parle de son rôle de « contrôleur interne » comme d'un terme « tabou » ou concède avec une certaine gêne qu'une partie de ses activités consiste à assurer le « *cash pooling* » de l'ONG. Ce qui nous paraît intéressant dans ce cas n'est pas tant que ce néo-manager humanitaire évite le langage managérial, mais au contraire qu'il l'utilise avec un certain embarras, ce qui montre que cette expression correspond chez lui à un élément culturel fort et distinctif d'autres de ses collègues. Cet exemple rappelle celui de Morales et Pezet (2010) qui observent la gêne des ingénieurs de *TechCo* au moment de commercialiser un « produit catalogue », considéré pour eux comme une commodité alors qu'ils étaient habitués à vendre des produits sur mesure.

Les membres de Handicap n'hésitent d'ailleurs pas à parler de « changement de culture » à la suite de l'arrivée du nouveau directeur général. Le contrôleur financier fédéral mentionne la fin de « l'espèce de coresponsabilité » qui présidait aux décisions, ajoutant que désormais « chacun doit assumer ses responsabilités », alors que sa collègue du contrôle financier de la DAD parle de « grands changements » et décrit les raisons pour lesquelles elle

²⁷³ «*Health care financiers*»; (p.122). – Notre traduction.

a été embauchée, c'est à dire « voir » ou « faire différemment » par rapport aux « anciens humanitaires ». Globalement, ces résultats sont comparables à ceux de Dent (1991) lorsque ce dernier montre que chez *Euro Rail*, les nouveaux « *business managers* » recrutés dans le cadre de la privatisation introduisent une « contre-culture » qui remplace celle de « l'excellence [du service public] » et privilégie la profitabilité à court-terme. Dent (1991) montre que cette contre-culture se traduit par le rajeunissement et l'adaptation par les « *business managers* » d'anciens concepts comme les « clients » désormais requalifiés en sources de « revenus » alors que les trains et les infrastructures sont désormais qualifiées de « coûts ». Cependant, l'évolution décrite par Dent (1991) s'inscrit dans le contexte de la privatisation des chemins de fer britanniques et de l'introduction d'un agenda néolibéral: ce contexte est différent de celui des ONG humanitaires dont l'agenda semble plutôt dériver de celui des bailleurs et régulateurs internationaux.

Ces « néo-managers » humanitaires sont habitués à travailler avec les grands cabinets d'audit : dans un contexte qui a vu les audits des bailleurs se multiplier, nous avons montré que connaître les méthodes et les techniques des auditeurs permet de mettre en place des mesures sophistiquées pour « piloter » ces demandes de rendus de compte. Nous en avons détaillé plusieurs comme la mise en place de filtres successifs des demandes avant qu'elles n'arrivent aux contrôleurs de gestion, la coopération avec bénéfice mutuel qui « flèche » le travail des auditeurs, la résistance frontale ou la création d'un comité *ad'hoc*. Globalement, ces tactiques permettent de rétablir un découplage vis-à-vis des « surveillants » des bailleurs.

Nous suggérons que la « vision du monde social » portée par ces néo-managers humanitaires se matérialise également par la mise en place de nouveaux systèmes de contrôle, comme la nouvelle procédure de clôture des comptes de la responsable du contrôle financier de la DAD. La diffusion de ces nouvelles valeurs est également facilitée par le fait que l'ONG a besoin d'accéder à de nouveaux savoirs, comme dans le cas de la création de la Fédération : le nouveau contrôleur financier est recruté pour son expertise de la gestion des taux de change, de *cash pooling* ou pour sa connaissance du fonctionnement de la mise en place de contrats entre organisations d'un même réseau (ce que le contrôleur a déjà réalisé dans des grandes banques).

En synthèse, nos résultats montrent que si le recrutement de néo-managers humanitaires est une nécessité pour Handicap en raison de sa stratégie de financement, les valeurs et les normes que ces derniers importent chez Handicap favorisent l'idée que toute organisation peut – et doit – être gérée sur la base des savoir-faire et des pratiques du secteur lucratif.

Dans la section suivante, nous montrons comment les dispositifs de contrôle de MSF favorisent l'apparition d'un profil différent, celui d'un « néo-entrepreneur humanitaire » dont les normes et les valeurs sont très différentes de celles de Handicap.

8.3.2 MSF : l'émergence d'un « néo-entrepreneur » humanitaire

Nous avons montré à plusieurs reprises comment les équipes de MSF mobilisent, lors des MAP ou des commissions budgétaires, un ensemble de principes d'action, de normes, de valeurs et de comportement permettant de réaffirmer la spécificité de son *éthos* humanitaire vis-à-vis d'autres ONG. Ces résultats, qui montrent la manière dont MSF « cultive » sa différence, signalent une identité organisationnelle forte liée à l'affirmation et la répétition de certaines valeurs qu'Albert et Whetten (1985) qualifient de centrales, distinctives et durables.

Comme la plupart des organisations d'aide humanitaire, l'ONG doit faire face à des difficultés de recrutement, difficultés d'autant plus grandes que MSF est en croissance opérationnelle continue. Malgré ses besoins – et en dépit du nombre important de candidatures – MSF choisit d'être relativement sélectif et n'envoie sur le « terrain » que 8% du nombre de candidatures reçues par l'ONG. Nous suggérons que le maintien de l'identité spécifique de MSF passe par la sélectivité du recrutement de la section française²⁷⁴. Nous avons montré que cette sélectivité se poursuit au fur et à mesure de l'expérience acquise sur le « terrain » : notamment, la mesure de l'expérience d'un expatrié « MSF » peut amener à intégrer une surpondération du nombre de missions réalisées pour le Mouvement MSF, mais plus encore, pour le compte de la section française.

Cette mesure de l'expérience professionnelle chez MSF se traduit par l'établissement d'une nomenclature RH qui catégorise les membres de l'organisation du « Première Mission » (PM) jusqu'à « l'Expert Plus Plus » : cette catégorisation reflète le degré de connaissance que chaque expatrié MSF a de l'organisation. Cette connaissance ne porte pas uniquement sur la simple compréhension de la mécanique de l'organisation, comme ses procédures ou ses outils, mais elle reflète également la connaissance que l'expatrié a acquise des réseaux qui y existent (liens avec d'autres chefs de mission voire avec d'autres membres des sections internationales du Mouvement MSF), ainsi que l'intériorisation des valeurs spécifiques de l'ONG (activisme, militantisme, indépendance vis-à-vis des bailleurs européens, mise en cause d'une logique gestionnaire vis-à-vis d'une logique médicale etc.).

²⁷⁴ La métaphore associant MSF à une « Rolls-Royce du champ humanitaire » a été utilisée par le Pr. Ryfman lors d'une conférence à l'ESCP en Juin 2015 pour signaler que l'ONG est extrêmement sélective dans ses recrutements.

Nous avons montré dans le cas MSF que cette « connaissance de MSF » peut être parfois plus valorisée que l'expertise technique ou que l'expérience acquise dans une autre ONG.

Une autre conclusion concerne l'importance des processus de socialisation. Plutôt que de recruter des membres à l'extérieur, MSF essaie de privilégier le « recyclage » d'expatriés expérimentés (les expatriés qui ont déjà intériorisé les codes de MSF). Ces pratiques donnent lieu à une sorte de « stratification » des sans-frontiéristes : les membres (très) expérimentés peuvent capitaliser sur leur « connaissance du terrain » et plus facilement choisir – ou être choisis sur – des missions sur lesquelles ils souhaitent intervenir. Ces pratiques permettent de renforcer la distinction entre MSF et d'autres ONG : comme MSF se positionne comme un « *outlier* » du champ humanitaire, les nouveaux arrivants, même s'ils ont déjà une grande expérience dans d'autres ONG, peuvent rencontrer des difficultés à faire valoir comme équivalente l'expérience qu'ils ont acquise ailleurs.

L'intériorisation des normes et des valeurs se perçoit même chez les contrôleurs de gestion qui semblent *a priori* faire partie d'un métier qui ne dépend pas fortement de l'activité de l'ONG: une contrôleuse de gestion considère par exemple qu'exercer son métier ailleurs que chez MSF serait difficile, pour ne pas dire « impossible ». Une autre contrôleuse de gestion explique les difficultés d'adaptation qu'elle a rencontrées dans une autre ONG internationale en expliquant qu'être un « bébé-MSF » (c'est à dire d'avoir appris son métier de contrôleur de gestion chez MSF) était en partie à l'origine de ses difficultés.

Les valeurs spécifiques des « entrepreneurs humanitaires » de MSF sont également visibles dans les interactions qui constituent le cœur des Mises A Plat (MAP), des commissions budgétaires, mais également lors des « Points Info » hebdomadaires qui servent aussi bien à communiquer des informations qu'à rassembler les équipes autour des « grands récits » de l'ONG (comme le bombardement de l'hôpital de Kunduz). Ces moments formels (le « Point Info » est planifié chaque vendredi à l'heure du déjeuner) sont l'occasion de « rappels à l'ordre » exprimés de manière plus ou moins directe et qui permettent d'inscrire les nouveaux projets ou les décisions stratégiques (comme rester dans un pays ou le quitter) dans l'*ethos* humanitaire de l'ONG (soigner à tout prix, être différent, aller là où les autres ne vont pas, refuser une logique gestionnaire). Nous avons également montré comment les responsables de *desks*, les médecins du siège et leurs collègues des coordinations entrent dans des jeux successifs de « mises en doute / à l'épreuve / au défi » qui leur permettent d'exercer un certain contrôle, non pas sur des mesures quantifiées de performance, mais autour de l'adéquation des comportements et des jugements avec les valeurs et l'identité

organisationnelle de l'ONG. Finalement, l'ensemble de ces pratiques contribue à garantir que les membres de MSF, opérationnels comme fonctionnels, intériorisent les valeurs et les normes promues par l'ONG, ce qui constitue une forme très active de contrôle culturel.

Devant la forte croissance que connaît l'ONG, cette forme de contrôle culturel pourrait être remise en cause par un accroissement des contrôles bureaucratiques, formels et centraux. Pour éviter cette évolution, MSF se réorganise avec pour objectif de donner de nouvelles marges de manœuvre aux chefs de missions. Les objectifs de ces derniers consistent à trouver de nouvelles missions, à constituer et gérer leurs équipes, et à prendre des risques sur l'ouverture de nouveaux projets. Nous suggérons que cette réforme du statut du chef de mission qui fait émerger un « néo-entrepreneur humanitaire » s'accompagne d'une certaine reconfiguration entre les valeurs des « MSF du siège » et les « MSF du terrain ».

Devant le risque de bureaucratisation, l'ONG met en place une forme de « décentralisation disciplinée » : les chefs de mission obtiennent une zone de responsabilité élargie et doivent rendre des comptes au siège mais ces « entrepreneurs » sont surtout choisis parce qu'ils ont déjà intériorisé les normes et les valeurs de MSF. On accepte donc que ces opérationnels soient plus autonomes en évitant le renforcement des contrôles formels.

Néanmoins, cette « décentralisation disciplinée » est accompagnée par une inflexion du rôle des financiers de terrain, dont la formation et la socialisation sont renforcées au sein de la filière finance. A leur tour, ces financiers pourront endosser une fonction de « néo-managers » de MSF et accompagner les opérationnels dans leur activité entrepreneuriale. La « construction » du nouveau profil du financier chez MSF passe par le renforcement de sa formation initiale et de l'accompagnement des financiers locaux : ces outils facilitent également la socialisation du financier au sein de sa filière d'appartenance. Ils permettent un contrôle renforcé de ses activités et l'intériorisation de valeurs gestionnaires nécessaires pour « accompagner » de manière disciplinée l'accroissement des marges de manœuvre des chefs de mission. En outre, ce programme permet d'assurer un contrôle indirect sur l'activité et le comportement des opérationnels au plus bas niveau de l'organisation.

Au final, le cas MSF illustre la montée en puissance des responsables décentralisés qui, assistés d'un contrôleur de gestion, deviennent plus autonomes – mais aussi plus responsables, au sens d'*accountable* – de la gestion d'un portefeuille de missions. Le cas MSF montre donc l'émergence d'un néo-entrepreneur humanitaire et les ajustements de contrôle qui y sont associés.

8.3.3 « Néo-managers » et « néo-entrepreneurs » humanitaires

Dans cette dernière section, nous discutons différents aspects liés à l'émergence des nouvelles « figures » que nous avons respectivement qualifiées de néo-manager humanitaire chez Handicap et de néo-entrepreneur humanitaire chez MSF. Nous nuancions notamment les manifestations de la managérialisation en montrant notamment que les profils des néo-managers humanitaires ne sont pas homogènes.

Nos résultats chez Handicap illustrent la manière dont des cadres en provenance du privé importent certaines valeurs de leur environnement de travail précédent dans l'ONG : nous n'allons pas jusqu'à affirmer que ces recrutements modifient l'identité organisationnelle de Handicap mais nous suggérons que les pratiques et les nouvelles normes que ces néo-managers humanitaires introduisent favorisent le développement d'une rationalisation organisationnelle²⁷⁵ de l'ONG, confirmant les résultats de Hwang et Powell (2009).

Ces derniers montrent que, sur un échantillon de 500 associations caritatives, celles qui présentent le degré le plus élevé de rationalisation organisationnelle sont celles dont le dirigeant est un *manager*²⁷⁶ (diplômé d'une école de commerce ou d'un MBA) alors que celles dirigées par un *professionnel*²⁷⁷ présentent le degré de rationalisation le plus faible. Nos résultats confortent également ceux de Suarez (2010) qui montre que les plus « grosses » associations à but non-lucratif de son échantillon présentent un nombre plus élevé de *managers* professionnels.

Le retour sur la littérature sur le NMP est intéressant ici car elle permet de remettre en évidence la diversité qui peut exister dans les profils des « nouveaux gestionnaires ». Laughlin et al., (1994) ont montré que « l'absorption » par les directeurs d'école de la réforme de l'enseignement en Grande-Bretagne était hétérogène : les chercheurs détaillent que plusieurs « idéaux-types » de profils émergent, plus ou moins acquis à la réforme et qui la répercutent de manière différente sur leurs personnels pédagogiques. Sur un *continuum* d'appropriation de la réforme, les chercheurs définissent que, à une extrémité, certains directeurs d'école absorbent les effets de la réforme et protègent les enseignants (endossant un rôle « d'amortisseur ») alors que d'autres, acquis à l'esprit de cette réforme, favorisent l'alignement des pratiques et des valeurs des enseignants sur la manière de délivrer un savoir « vendable » et se transforment en « colonisateurs ».

²⁷⁵ Degré mesuré entre autres par l'existence de modes de contrôle comme un processus de planning stratégique ou l'utilisation de consultants.

²⁷⁶ « *Managerial professionals* », (p.290). – Notre traduction.

²⁷⁷ Diplômés d'enseignant, de psychologue clinique, de criminologue ou de travailleur social.

Même si nous avons montré que les *néo-managers* humanitaires partagent ce qu'on peut qualifier d'une « *épistémè* » similaire du secteur privé (Chantiri-Chaudemanche et Kalhoul, 2012), on peut cependant questionner l'homogénéité de ce groupe : la question nous paraît importante car ces « anciens du privé » pourraient très bien subir une socialisation nouvelle, abandonner leur ancien *habitus*, endosser l'*ethos* humanitaire et favoriser le découplage entre les auditeurs et le cœur de l'activité. Par contre, en conservant leur *habitus* du secteur privé et en introduisant de nouveaux systèmes de contrôle, ils peuvent au contraire participer à un recouplage entre les auditeurs et l'activité opérationnelle : dans le cas de la responsable du contrôle financier d'Handicap, nous avons montré que cette dernière contribuait aussi bien à un découplage (la mise à distance des auditeurs) qu'à un nouveau couplage (la nouvelle procédure de clôture des comptes).

Notre recherche contribue également à la littérature qui s'est intéressée à la manière dont les normes et les valeurs participent à configurer les dispositifs de contrôle. Nous avons souligné à plusieurs reprises la revendication « d'élitisme » de la part de MSF : le parallèle est frappant avec les organisations composées en grande partie d'ingénieurs, d'experts comptables ou de *managers* très diplômés et dans lesquelles la dimension « élitiste » des membres constitue un marqueur fort de l'identité organisationnelle. Par exemple, Covalski et al., (1998 : 314) analysent que les *managers* des cabinets comptables qu'ils étudient s'efforcent « [de se faire identifier comme] un *management* d'élite », tandis que *Global*, une société de conseil en informatique « revendique n'employer qu'une certaine élite de cadres » (Alvesson et Kärreman, 2004 : 437). Dans le cas de ces organisations, pourtant opposées en apparence à l'image et à l'activité de MSF, la réaffirmation constante des normes et des valeurs constitue un élément de stabilisation d'un régime de contrôle.

Ce dernier point de discussion a montré que le recrutement de « financiers de l'humanitaire » ou de *néo-managers* humanitaires chez Handicap contribue à diffuser l'idée que toute organisation peut – et doit – être gérée sur la base des savoir-faire et des pratiques du secteur lucratif. La transformation des normes et des valeurs de l'ONG ne se joue pas uniquement sur une « poignée » de cadres, mais passe également par le « remplacement » au fur et à mesure des « anciens humanitaires » par ces *néo-humanitaires*. Pour l'instant, et malgré quelques rares exemples mentionnés dans le cas, nous mettons en évidence que les *néo-managers* conservent leur *habitus* du privé : la convergence de certains éléments (nouvelles pratiques de clôture des comptes, nouveaux savoirs mis en valeur comme la capacité à gérer centralement la trésorerie) favorise l'idée de l'émergence d'une « contre-culture » gestionnaire qui semble « concurrencer » la culture « historique » de l'ONG.

A l'inverse, chez MSF, le « recyclage » des « Experts Plus Plus » favorise le maintien de l'identité organisationnelle. Le recrutement d'un « MSF » est un processus très sélectif et le nouveau-venu est ensuite fréquemment sensibilisé aux « valeurs fondamentales » (Covaleski et al., 1998) de l'ONG. De manière assez étonnante, ces modes de contrôle rappellent ceux des grands cabinets d'audits et d'autres organisations « élitistes » qui mobilisent et entretiennent la subjectivité de ses membres pour aligner objectifs individuels et organisationnels. Nous avons montré que la réorganisation de MSF fait émerger la figure d'un chef de mission, plus autonome, en charge de trouver de nouveaux projets, et d'ouvrir de nouveaux terrains. L'activité de ce néo-entrepreneur humanitaire n'est pas soumise au renforcement de contrôles formels, bureaucratiques et centraux : c'est un contrôle plus subtil qui va s'exercer. Pour accomplir sa « mission », le néo-entrepreneur va être accompagné par des financiers dont la formation et la socialisation sont renforcées au sein de la filière finance et dont le rôle est de servir de néo-managers humanitaires pour les accompagner dans leur activité entrepreneuriale.

Nous proposons ci-dessous une synthèse finale de notre discussion.

En synthèse, nous complétons dans notre recherche la littérature en contrôle sur les ONG en identifiant plusieurs dimensions d'un Nouveau Management Humanitaire.

En réinterrogeant les changements du champ de l'aide humanitaire à l'aide de la grille du régime de contrôle, nos résultats montrent que ces changements ne se limitent pas au seul développement de *reportings* financiers exigés par les bailleurs, changements sur lesquels se cristallise la littérature en contrôle. Nous suggérons que ces transformations correspondent à une managérialisation du champ : cette managérialisation se matérialise à travers de nouveaux systèmes d'*accountability*, d'un modèle de performance porté par une rationalité économique et une inflexion des normes et des valeurs qui entourent l'action humanitaire.

Par ailleurs, nous avons montré qu'il existe des alternatives à ce Nouveau Management Humanitaire. MSF incarne une alternative à l'action humanitaire fondée sur un système d'*accountability* interne, c'est à dire centré sur la manière dont les humanitaires sont « rendus » responsables vis-à-vis de leurs actions, d'un modèle de performance dont les caractéristiques sont celles d'une responsabilité budgétaire collective et d'une souplesse des équipes centrales autorisant des prises des risques. Enfin, les normes de MSF sont celles d'une organisation « élitiste » dont certaines valeurs (comme la primauté de l'action humanitaire sur la vision gestionnaire) sont mobilisées comme des ressources pour contenir des modes de contrôle plus formels et quantifiés.

Chapitre 9 : Conclusion générale. Synthèse des contributions, limites et pistes de recherche

Notre conclusion est structurée autour de trois points.

Nous repositionnons d'abord les objectifs de notre thèse et l'intérêt de notre démarche d'un point de vue empirique, méthodologique et théorique (9.1).

Nous synthétisons ensuite les contributions de notre travail (9.2) et, enfin, nous en soulignons quatre limites tout en introduisant des pistes de recherche (9.3).

9.1 ► Rappels : objectifs et mise en œuvre de la thèse

Notre projet initial a été de comprendre quels étaient le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation du champ de l'aide humanitaire : nous avons introduit les objectifs liés à ce projet de recherche comme étant de documenter les modalités de l'émergence d'un Nouveau Management Humanitaire.

Une de nos premières interrogations a été de questionner la capacité de la comptabilité – mais de manière plus générale des dispositifs de contrôle – à rendre compte des actions d'une ONG d'aide humanitaire de manière holistique et à en évaluer la performance.

Cette question nous a semblé intéressante pour trois raisons : une raison empirique, une raison méthodologique et une raison théorique.

Empiriquement, les ONG apparaissent comme des terrains pertinents pour étudier l'impact des dispositifs de contrôle. En effet, ce sont des organisations « étranges » (Jegers et Lapsley, 2003) dont la dimension *expressive* – c'est à dire permettant aux membres organisationnels d'exprimer leurs convictions, leur engagement ou leur foi – est plus importante que celle du secteur public et du secteur privé (Chenhall et al., 2014 : 2). Ces organisations offrent des contextes privilégiés permettant notamment d'étudier l'articulation entre des modes de contrôles formels (qu'ils soient cybernétiques ou administratifs) et culturels. De plus, en raison de « la tension entre ce qui a de la valeur et ce qui est mesurable » (Rubenstein, 2015 : 6), la mesure de la performance des ONG d'aide humanitaire

est particulièrement complexe, ce qui fait de la « performance » une des problématiques spécifiques de l'action humanitaire. Cette tension renforce l'intérêt d'étudier dans ces organisations les dispositifs de contrôle qui visent notamment à mesurer une « performance ».

D'un point de vue méthodologique, les problèmes de *management* auxquels les ONG en général font face ont déjà été documentés par la littérature sectorielle (Edwards et Hulme, 1996 ; Lewis, 2001) ou par des chercheurs en organisation (Quéinnec et Igalens, 2004). L'analyse des dispositifs de contrôle dans le non-lucratif a lui aussi fait l'objet de recherches comme par exemple les questionnements liés la pertinence de dispositifs de contrôle de type cybernétique pour piloter ces organisations (Hofstede, 1981 ; Ouchi, 1977). Cependant, l'examen détaillé de ces dispositifs de contrôle, le contexte dans lequel ces dispositifs sont promus, modifiés et reconfigurés, ainsi que la manière dont les ONG d'aide humanitaire s'en emparent ou les contournent reste un sujet encore insuffisamment documenté.

Dans une perspective plus théorique, nous avons suggéré dans notre introduction que l'intérêt de notre recherche dépassait la situation typifiée par la polémique entre la Croix-Rouge américaine et le gouvernement haïtien, controverser présentée en exergue de cette thèse : notre projet de connaissance vise à confirmer, compléter ou nuancer les résultats de la littérature en contrôle sur l'influence des dispositifs de contrôle dans la transformation de champs d'activité.

La littérature a montré que, dans plusieurs secteurs d'activité, l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle a favorisé l'émergence de nouveaux régimes de contrôle : le fonctionnement d'organisations peut être rendu plus visible par l'introduction d'*index* pour des sociétés privées (Mehrpouya et Samiolo, 2016) ou à travers des classements pour des universités (Espeland et Sauder, 2007). Ces nouveaux dispositifs donnent la capacité à des parties prenantes – qui n'avaient auparavant pas la possibilité de questionner la performance de certaines organisations – d'exiger de nouvelles formes justifications, ce qui entraîne la constitution de nouveaux systèmes d'*accountability*. La littérature détaille également comment le modèle de performance d'une organisation peut être réorienté par l'introduction de nouveaux dispositifs : les modalités du travail sont transformées par des normes d'efficacité (Alvehus et Spicer, 2012 ; Palpacuer et al., 2011), la capacité d'innovation peut se retrouver priorisée sur des projets avant tout rentables (Cushen, 2013) ou la chaîne de valeur peut se trouver restructurée suite à l'externalisation de certaines tâches (Ezzamel et al., 2008). Enfin, la littérature a décrit comment les normes et les valeurs, organisationnelles et individuelles, peuvent être modifiées par ces dispositifs: il peut s'agir de modifications immédiatement visibles à travers le recrutement de gestionnaires (Morales et Pezet, 2010), la

mise en place de dispositifs internes plus subtils (mentorat chez Covaleski et al., 1998) ou à travers l'intériorisation de comportements promus par des dispositifs externes qui contribuent à modifier la subjectivité des travailleurs (les classements chez Sauder et Espeland, 2007).

A travers la littérature portant sur le Nouveau Management Public, de nombreuses recherches ont exploré comment l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle ont transformé les liens d'*accountability* au sein du secteur public, les organisations et les valeurs des professionnels qui y travaillent.

Plus spécifiquement, les résultats de notre revue de littérature montrent que l'introduction de nouveaux dispositifs de contrôle dans le secteur public a contribué à la « re-problématisation » de la santé (Chua et Degeling, 1993 ; Hood, 1991), de la défense (Chwastiak, 2001) ou de l'éducation (Laughlin et al., 1994). En diffusant progressivement l'idée de la nécessité d'une nouvelle rationalité économique et financière, cette dernière est progressivement perçue comme « naturelle » et donc plus acceptable. Broadbent et Guthrie, (1992, 2008) montrent que les systèmes d'*accountability* des organisations publiques ont été reconfigurés autour de la justification de leur efficacité économique, faisant du « secteur public » un « secteur des services publics » et l'établissement d'une relation explicite et contractuelle entre des « fournisseurs » et des « clients ».

Power et Laughlin, (1992) ont montré que la « colonisation comptable », visible à travers l'introduction de nouveaux outils comptables ou calculatoires, de nouveaux indicateurs, l'introduction de classements sectoriels ou la modification des conditions de travail, a contribué à modifier le modèle de performance « historique » de l'école (Broadbent et al., 1999) ou à reconfigurer le modèle de performance des hôpitaux (Chua et Degeling, 1993 ; Hood, 1991). Pour Miller et Powell (2013), le modèle de performance des organisations publiques a été reconfiguré sur celui d'une entité efficace et productive, processus qualifié « d'économisation » par les deux chercheurs.

Enfin, cette littérature décrit comment les normes et les valeurs sont modifiées par ces dispositifs: ces modifications peuvent faire suite au recrutement de contrôleurs de gestion (Dent, 1991) ou d'économistes (Mueller et Carter, 2007), de la diffusion et de l'appropriation de méthodes comptables par les professionnels « historiques » (Broadbent et Laughlin, 1999 ; Hood, 1991 ; Laughlin et al., 1994; Llewellyn et Northcott, 2005; Mueller et Carter, 1997 ; Oakes et al., 1998) et participent à modifier l'identité du travailleur.

Étudier le champ des ONG humanitaire nous a semblé de nature à permettre de compléter ces résultats car la différence du secteur public, il est désormais fréquent qu'une ONG soit amenée à non seulement justifier ses résultats (la transformation de ses ressources (*inputs*) en résultats (*outputs*)), mais également à démontrer l'impact de ses actions (*outcomes*) sur une région ou un village. Cette dimension supplémentaire rend plus complexe la manière dont ces dispositifs sont pensés, configurés, partagés et utilisés : l'analyse des transformations du champ de l'aide humanitaire – champ qui n'est ni privé ni public – est de nature à accroître nos connaissances sur le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle au sein de ces transformations.

Mise en œuvre de la démarche de recherche

Nous avons choisi d'étudier les dispositifs de contrôle à plusieurs niveaux, d'étudier leur constitution et leurs manifestations au niveau d'un champ, d'une organisation et de groupes d'individus. Nous avons également inclus des dispositifs d'origine externe – comme les classements sectoriels – car ils produisent parfois des effets similaires aux dispositifs de contrôle interne.

Pour analyser nos données, le modèle analytique que nous avons construit est celui du *régime de contrôle* : ce modèle est une combinaison du *régime de valeur* de Lévy et al., (2016) et du *régime comptable* de Jones et Dugdale (2001). Nous définissons un régime de contrôle comme la combinaison d'un système d'*accountability*, d'un modèle de performance, et d'un ensemble cohérent de normes et de valeurs à un niveau macro, micro et individuel.

La première des dimensions d'un régime de contrôle correspond à un *système d'accountability* : il s'agit d'un ensemble cohérent de normes de remise de comptes imposé par des acteurs influents. Nous avons ensuite défini le *modèle de performance* comme un ensemble cohérent et formalisé de règles à travers lesquelles la performance d'une organisation ou d'un champ peut être appréciée ou évaluée à travers des mesures explicites. Les *normes et les valeurs* sont un ensemble cohérent de croyances, de sentiments et de convictions permettant de penser le monde social et ses transformations.

Puisque l'objectif de notre projet de recherche était d'étudier des processus encore peu documentés, nous avons choisi de privilégier une approche qualitative et compréhensive pour mieux comprendre *comment* des dispositifs de contrôle se transforment et/ou sont transformés.

Par rapport à notre revue de littérature, nous nous sommes efforcés de maximiser les possibilités de générer de nouveaux résultats : nous avons donc sélectionné des ONG d'aide humanitaire dont certaines modifications semblent confirmer les transformations décrites dans la littérature mais également des organisations qui parviennent – ou choisissent – d'éviter ces transformations. L'analyse de ces similarités et de ces divergences nous a permis d'enrichir la compréhension de ces transformations et notamment la manière dont les dispositifs de contrôle sont utilisés, mobilisés, capturés ou détournés au sein de ces changements.

Notre question de recherche a donc impliqué que nous accédions à une compréhension du champ de l'aide humanitaire, des différents modes de contrôle constitutifs d'un dispositif dans un contexte donné, mais également aux utilisateurs pour comprendre la manière dont ils s'approprient ces dispositifs.

À la suite d'une phase d'entretiens pour « cartographier » le champ humanitaire français, nous avons donc choisi une immersion ethnographique, d'abord chez Handicap International (HI), puis chez Médecins Sans Frontières (MSF). Ces deux approches ethnographiques nous ont permis de réunir un volume important de matériaux, composé d'observations de réunions formelles, de notes de terrains mais aussi de plusieurs entretiens réalisés chez Handicap comme chez MSF.

Enfin, nous avons mis en place un dispositif secondaire de collecte de données sous la forme d'un « *focus group* » dont l'objectif était de faire discuter les responsables du contrôle de gestion de nos deux terrains de recherche sur leurs pratiques et outils respectifs.

En synthèse, nous avons effectué près de 60 jours d'observation participante sur ces deux terrains, assisté à près de 30 réunions, réalisé 37 entretiens et exploité près de 80 documents dont la grande majorité est constituée de documents internes aux deux ONG.

Nous exposons ci-dessous les contributions de notre recherche.

9.2 ► Contributions : l'émergence d'un Nouveau Management Humanitaire

Notre recherche contribue à deux littératures : la première porte sur le contrôle de gestion dans les ONG ; la seconde sur la manière dont des dispositifs de contrôle transforment un champ dans lequel ces nouveaux dispositifs sont déployés, dans l'organisation qui les déploie et chez les individus qui les utilisent.

La première de ces littératures documente la manière dont de grandes ONG internationales déploient des dispositifs de contrôle pour justifier de leurs actions envers leurs

différentes parties prenantes (Agyemang et al., 2009 ; Ebrahim, 2002, 2009 ; O'Dwyer et Boomsma, 2015 ; O'Dwyer et Unerman, 2007, 2008 ; O'Leary, 2016) et les manifestations de ces nouveaux dispositifs de contrôle, aussi bien sur le champ humanitaire (Watkins et al., 2012) que sur les organisations qui composent ce champ (Awio et al., 2011 ; Chenhall et al., 2010, 2013, 2014 ; Lewis, 2001 ; Dixon et al., 2006 ; Ebrahim, 2003a, 2009 ; Goddard et Assad, 2006 ; Kilby, 2006 ; Murtaza, 2012 ; O'Dwyer et Unerman, 2007, 2008) et sur les membres de ces organisations (Chenhall et al., 2014 ; Kraus et al., 2016 ; Martinez et Cooper, 2017 ; Roberts et al., 2005)

La seconde littérature s'intéresse à la manière dont le renforcement de mécanismes comptables rend une organisation plus transparente et gouvernable (Messner, 2009 ; Miller et O'Leary, 1994 ; Quattrone, 2004 ; Roberts, 1991), participe à modifier son modèle de performance (Cushen, 2013 ; Ezzamel et al., 2008 ; Palpacuer et al., 2011) et contribue à modifier ses valeurs et normes (Covaleski et al., 1998 ; Dent, 1991 ; Ezzamel et al., 2008 ; Ezzamel et Burns, 2005 ; Miller et O'Leary, 1987 ; Morales et Pezet, 2010).

Nous présentons nos contributions à ces littératures, successivement sur les plans empiriques, méthodologiques et théoriques

D'un point de vue empirique, notre recherche poursuit le travail entrepris par Torres et Pina (2003 : 266) pour lesquels « l'analyse comparative des systèmes comptables des organisations à but non-lucratif est un champ sous-exploité ». Nous répondons également aux appels d'Ebrahim (2003) et d'Hopwood (2005) sur le besoin d'une observation détaillée des outils et des micro-pratiques des gestionnaires des ONG.

Plusieurs recherches se sont déjà intéressées aux micro-pratiques comptables des ONG et aux systèmes d'information qui supportent ces pratiques (Ebrahim 2002 ; Lewis et Madon, 2004 ; Goddard et Assad, 2006 ; O'Dwyer et Unerman, 2008), mais à notre connaissance, notre recherche est l'une des seules qui mette en perspective la manière dont ces systèmes participent à la stabilisation et la maintenance d'un régime de contrôle dans une ONG. Notre contribution empirique est d'apporter une vision fine des dispositifs de contrôle de ces grandes ONG internationales à travers la mise en évidence et l'illustration de plusieurs modes de contrôle formels (cybernétiques et administratifs) et culturels chez Handicap comme chez MSF.

En comparant la conception et l'appropriation de ces dispositifs de contrôle dans les deux ONG, nous fournissons une vision détaillée du fonctionnement des systèmes comptables et budgétaires de ces deux organisations. L'analyse approfondie des interactions lors des

Mises A Plat ou des commissions budgétaires entre certains expatriés médico-opérationnels et gestionnaires centraux chez MSF constitue également un ensemble d'observations détaillées sur la manière dont ces dispositifs de contrôles sont non seulement pensés mais également détournés ou contournés.

D'un point de vue méthodologique, notre travail contribue à élargir le courant d'études ethnographiques dans le champ des recherches en contrôle. De nombreux secteurs et organisations ont fait l'objet d'approches ethnographiques comme mode de production de connaissances en contrôle, dans des entreprises privées (Ahrens, 1996 ; Morales et Pezet, 2010 ; Preston, 1986), des entreprises privatisées (Dent, 1991), mais également des organisations publiques comme la police (Collier, 2001) ou des organisations sportives comme le club de football de Janin, (2017).

En contrôle, les ONG n'avaient pas encore fait l'objet d'une approche ethnographique. De plus, la mise en place d'un dispositif de recherche secondaire autour d'une discussion entre les deux équipes de contrôle de gestion des deux ONG a constitué un moyen original de contraster et de mieux mettre en lumière les différences des régimes de contrôle de ces deux acteurs importants du champ humanitaire.

Enfin, à un niveau théorique, notre recherche complète et élargit la littérature en contrôle sur les ONG en identifiant d'autres dimensions du Nouveau Management Humanitaire que celle de la prolifération des mécanismes de *reportings*. En réinterrogeant les transformations du champ de l'aide humanitaire à l'aide de la grille du régime de contrôle, nos résultats montrent que ces transformations illustrent une managérialisation du champ de l'aide humanitaire. Ce processus de managérialisation se matérialise à travers des changements de *systèmes d'accountability*, de l'imposition d'un modèle de performance centrés sur l'efficacité humanitaire et d'une inflexion des normes et des valeurs qui entourent l'action humanitaire.

Le cas MSF, en illustrant un régime de contrôle alternatif au schéma de la managérialisation de l'humanitaire, permet de montrer que cette évolution n'est pas inéluctable. MSF incarne une alternative humanitaire dont le régime de contrôle se traduit par un système d'*accountability* interne, centré sur la manière dont les sans-frontiéristes sont « rendus » responsables vis-à-vis de leurs actions, d'un modèle de performance dont les caractéristiques sont celles d'une responsabilité budgétaire collective et d'une souplesse des équipes centrales autorisant des prises des risques. Enfin, les valeurs culturelles de MSF sont

celles d'une organisation que l'on peut qualifier d'« élitiste » et dont certaines dimensions – comme la primauté de l'action humanitaire sur la vision gestionnaire – sont mobilisées comme des ressources pour contenir des modes de contrôle plus formels et quantifiés.

Notre premier point de discussion a consisté à comparer les systèmes d'*accountability* de d'Handicap et de MSF.

Celui de l'ONG lyonnaise reflète la domination de ses bailleurs alors que celui de MSF reflète un système d'*accountability* alternatif, qualifié dans la littérature de « responsabilité ressentie » (Fry, 1995). Nous avons choisi de résumer le contraste entre ces deux systèmes d'*accountability* en suggérant que Handicap « rend des comptes » alors que MSF « se sent responsable ». Au-delà du seul cas d'Handicap, le rôle des normes d'*accountability* imposées de l'extérieur par de grands bailleurs internationaux semble se répercuter dans l'ensemble du champ de l'aide humanitaire, au point de suggérer l'émergence d'un modèle humanitaire que nous qualifions de « Nouveau Management Humanitaire », en écho au « Nouveau Management Public ». Si MSF parvient à adopter un modèle alternatif, c'est parce que, historiquement et idéologiquement, l'ONG a su s'affranchir des bailleurs et afficher une forte légitimité auprès des parties prenantes externes tout en instaurant et alimentant des normes et des mécanismes d'*accountability* interne fondés sur l'interactivité lors des prises de décisions opérationnelles.

Notre second point de discussion a porté sur les différences du modèle de performance des deux ONG. Nous avons montré comment les membres des deux organisations s'approprient, respectent ou contournent les systèmes de contrôles formels. Nous avons illustré que le modèle de performance de Handicap repose sur des systèmes de contrôle formels plutôt rigides et centralisés : ce modèle de performance repose sur ce que nous avons qualifié « d'efficacité humanitaire », une responsabilité budgétaire plutôt individualisée et une limitation de prise de risque. Malgré une structure d'outils similaire et une centralisation identique, nous avons illustré que le modèle de performance de MSF repose sur une souplesse « tolérée » au nom de son éthique humanitaire, une responsabilité budgétaire collective, facilitée par une posture accompagnante de la finance centrale.

Enfin, en comparant les normes et valeurs de ces deux organisations, nos résultats montrent que Handicap recrute des néo-managers humanitaires pour être en mesure de répondre aux exigences de ses bailleurs et conserver des sources de financements toujours

plus importantes. Les valeurs et les normes que ces néo-managers humanitaires importent chez Handicap favorisent l'idée que toute organisation peut – et doit – être gérée sur la base des savoir-faire et des pratiques du secteur lucratif.

Compte-tenu de la très forte croissance de ses ressources, MSF doit gérer un risque de bureaucratisation de son organisation. Pour maintenir son *ethos* humanitaire (« aller là où les autres ne vont pas », « ne pas faire de projets pour faire des projets », « questionner toute forme de bureaucratisation et de logique gestionnaire »), l'ONG choisit de faire émerger une forme de néo-entrepreneuriat humanitaire, concrétisée par une forme de « décentralisation disciplinée ». Les chefs de mission obtiennent des responsabilités élargies, doivent rendre des comptes au siège mais sont surtout choisis pour leur intériorisation des normes MSF. L'organisation accepte donc que les équipes de terrains soient plus autonomes et qu'elles gèrent leurs budgets et leurs équipes comme de « petites entreprises » (ce qui évite le renforcement des contrôles formels) à partir du moment où ces équipes ont intériorisé les valeurs MSF. L'objectif de ces néo-entrepreneurs humanitaires consiste à trouver de nouvelles missions, déployer de nouveaux projets et de monter et gérer des équipes : c'est dans ce sens que l'on peut parler de néo-entrepreneurs. Ils sont accompagnés par des financiers dont la formation et la socialisation sont renforcées au sein de la filière finance et dont l'objectif est de servir à leur tour de néo-managers humanitaires pour accompagner les opérationnels dans leurs activités entrepreneuriales.

Dans la section suivante, nous précisons quelles sont les limites de notre recherche.

9.3 ► Limites de la recherche et pistes futures

Nous suggérons quatre limites dans notre travail. Ces limites portent respectivement sur la sélection de nos deux cas, la spécificité de la période durant laquelle nous avons collecté nos données, la nature des personnes interviewées et l'influence potentielle que nous avons pu exercer chez MSF. Nous suggérons que trois de ces limites peuvent faire l'objet de travaux complémentaires en vue de prolonger notre travail.

9.3.1 La sélection des cas

La première limite méthodologique porte sur la sélection de nos cas.

Nous avons justifié dans le Chapitre 3 comment plusieurs éléments de la littérature avaient orienté le processus de sélection de nos deux cas. Nous avons sélectionné deux

« grandes » ONG humanitaires dont les activités (plutôt médicales) et l'actualité (des changements organisationnels entraînant des modifications des dispositifs de contrôle) présentaient des similarités. Par contre, les différences de stratégies de financement et d'identité organisationnelle ont permis de contraster les contextes de chacune de ces ONG. En faisant apparaître des contrastes, notre perspective a été de mieux comprendre le rôle des dispositifs de contrôle au sein de ces transformations, l'émergence d'agencements spécifiques des mécanismes de contrôle et la manière dont les deux équipes s'approprient – ou détournent – ces dispositifs.

Historiquement alimentée par la générosité publique, Handicap finance sa croissance depuis cinq ans en s'appuyant sur une petite centaine de financeurs puissants en face desquels sa capacité de négociation s'avère limitée. De son côté, MSF présente une stratégie de financement atypique dans le secteur de l'aide humanitaire, c'est à dire un financement assuré grâce à une base de plusieurs millions de donateurs, ce qui lui permet de maintenir une identité organisationnelle forte caractérisée par un souhait d'indépendance financière et opérationnelle.

Une des pistes de recherche pourrait alors porter sur l'intérêt de réaliser une immersion dans une organisation financée exclusivement par des financements publics afin d'élargir la variété des cas et mieux comprendre en quoi la nature des financements d'une ONG contribue à ralentir, stabiliser ou reconfigurer les transformations des dispositifs de contrôle et la managérialisation du secteur de l'aide humanitaire. Dans cette perspective, il est raisonnable de penser qu'une ONG financée exclusivement sur des fonds publics peut être assimilée à une « quasi-administration ». Nous pouvons penser que la littérature portant sur le Nouveau Management Public a alors largement contribué à répondre aux problématiques de managérialisation et de reconfiguration des dispositifs de contrôle dans ce type d'organisations, mais nous pouvons néanmoins anticiper que de nouvelles connaissances peuvent être générées grâce à une étude de cas supplémentaire.

9.3.2 Période de la collecte des données

La seconde limite porte sur la particularité de la période au cours de laquelle nous avons collecté nos données.

Chez Handicap comme chez MSF, nous sommes intervenus dans des périodes d'activité comptables et budgétaires traditionnellement chargées en interactions autour des systèmes de contrôles et de ceux qui les produisent.

Chez Handicap, la période d'observations et d'entretiens s'est déroulée entre Janvier 2015 et Mars 2015, période d'activité comptable particulièrement forte pour les équipes du contrôle financier de la DAD, car centrée sur la clôture des comptes. Chez MSF, la période d'observations et d'entretiens s'est déroulée entre Octobre 2015 et Avril 2016 : la première période d'Octobre à Février est une période marquée par les semaines intensives des MAP, puis celle des commissions budgétaires, puis par celle de la clôture des comptes. Entre Mars et Avril, l'activité du service Gestion Terrain est moins intense mais cette elle reprend rapidement à partir de fin Mars sur le premier révisé budgétaire de l'ONG. Une des limites porte donc sur le risque que ces périodes d'intense d'activité comptable et financière ne soient pas représentatives de l'utilisation, de la place ou du rôle des systèmes de contrôle dans ces deux organisations : le risque pourrait être que les données collectées ne reflètent qu'un « épisode organisationnel spécifique » et que leur analyse ne joue que le rôle d'un miroir grossissant et/ou déformant des pratiques des deux équipes de gestionnaires.

Chez Handicap, une des façons de compléter ces données collectées sur une courte période et de confirmer la validité de nos résultats a été de garder un contact étroit avec notre « informatrice », notamment en conservant un contact téléphonique tous les trois mois pour prendre des nouvelles.

Chez MSF, la période pendant laquelle ont eu lieu les entretiens avec les différents contrôleurs de gestion a suivi la fin des budgets de quelques semaines : cet intervalle de temps nous a permis de revenir sur ce que nous avons entendu – ou cru comprendre – au cours des MAP et des commissions budgétaires et de prendre, au moment de ces entretiens, une certaine distance ; en outre, chez MSF, nous avons pris soin de conserver un contact direct avec nos « informateurs » – le responsable du service Gestion Terrain et son adjoint – en retournant fréquemment chez MSF pour parler de ma recherche.

Enfin, le dispositif qui nous a permis de renforcer la validité externe de nos résultats a surtout été celui du focus group en Juillet 2016 entre les deux équipes. Les échanges se sont centrés sur les pratiques et outils du contrôle de gestion dans une période dans laquelle ni les budgets ni les clôtures comptables ne constituaient un enjeu.

Néanmoins, méthodologiquement, nos deux immersions ethnographiques pourraient probablement être complétées par des études plus longitudinales chez Handicap comme chez MSF.

Chez Handicap, et pour illustrer l'intérêt d'une approche longitudinale, le dernier Rapport Annuel 2016 indique que le développement des financements internationaux se poursuit et que Handicap a décidé de ne plus solliciter le Comité de la Charte pour le

renouvellement du label « Don en Confiance » ; il semble donc que la transformation de l'ONG se poursuive.

Chez MSF, pour la première fois depuis trois ans, le sans-frontériste a « réussi » à ne générer aucun surplus : même si les ressources financières de l'ONG ont encore augmenté entre 2015 et 2016 malgré la décision d'abandonner des financements institutionnels (qui ne pèsent désormais plus que 8 M€ sur les 370 M€ des financements de la section française). Nous voyons dans cette « performance » un indice du dynamisme des néo-entrepreneurs humanitaires et de la multiplication des projets.

9.3.3 Les personnes interviewées

La troisième limite est une limite classique soulevée dans les recherches en contrôle et porte sur un potentiel déséquilibre entre l'accès à des opérationnels (ici chef de projets, responsables de programmes, chefs de missions ou directeur délégués) mais également sur l'accès aux terrains d'interventions eux-mêmes.

Chez MSF, nous avons assisté à près d'une trentaine de réunions dont les Mises A Plat, les commissions budgétaires et plusieurs réunions « OSCAR » réunissant aussi bien des gestionnaires centraux (finance, RH, logistique) que des responsables de *desks* et des directeurs des fonctions support : en quelque sorte, le « terrain est venu à nous ». Néanmoins, il aurait été intéressant de compléter cette immersion par des entretiens avec des chefs de projet sur place, ce qui aurait permis de valider les discours sur l'appropriation hétérogène des matrices budgétaires.

Cette remarque sur l'échantillon des personnes interviewées est également valable pour la phase de collecte chez Handicap puisque nous n'avons réalisé nos 18 entretiens qu'avec des « gestionnaires » de l'ONG : néanmoins, quatre d'entre eux, avant d'occuper des postes de gestionnaires au siège de Lyon, ont occupé des postes opérationnels. En outre, nous avons sélectionné les personnes à interviewer en fonction de leur antériorité dans l'organisation (six entretiens avec des membres de l'organisation présents depuis plus de dix ans chez Handicap et les cinq autres recrutés entre 2011 et 2014) : nous sommes conscients que ce choix méthodologique ne comble que partiellement le déséquilibre vis-à-vis d'opérationnels, mais cette sélection nous a permis de disposer de points de vue complémentaires sur le rôle et l'influence des dispositifs de contrôle organisationnels.

Toutefois, l'enjeu de la présence d'opérationnels dans l'échantillon est important lorsqu'il s'agit d'étudier les effets des transformations qu'amènent de nouveaux dispositifs de

contrôles sur les opérations – ou sur les missions – des organisations étudiées. Or, même si cette interrogation est pertinente, notre problématique n'est pas tant de nous intéresser aux effets des transformations des modes de contrôles *sur* la mission de l'ONG, mais de montrer comment les systèmes de contrôle de ces organisations peuvent être détournés et réorientés vers l'extérieur au lieu de servir au pilotage de l'organisation.

Pour éviter la critique habituelle faite aux recherches en contrôle de ne pas s'intéresser aux effets sur les opérations, une des pistes de recherche serait alors de pouvoir se rendre sur des terrains et de mieux comprendre si l'utilisation des dispositifs de contrôle que nous avons documentée dans les sièges prend des formes alternatives au niveau des missions ou au niveau des projets. Une piste plus intéressante a été suggérée par le directeur général de Handicap qui nous a suggéré que notre recherche « deviendrait intéressante (*sic*) en allant de l'autre côté du miroir », c'est à dire en cherchant à mieux comprendre le fonctionnement des bailleurs : cette critique nous paraît plus riche que celle habituelle « d'aller sur le terrain ». En effet, comme nous l'avons illustré à plusieurs reprises, et à l'exception de MSF, le rôle des bailleurs est de plus en plus important et il est donc important de comprendre les éventuelles visées programmatiques de ces acteurs.

9.3.4 L'influence potentielle du chercheur sur ses « hôtes »

Enfin, la quatrième et dernière limite porte sur l'influence – même modeste – que nous avons pu avoir tant que chercheur « proche » de ses informateurs/trices.

Cette réflexion semble particulièrement nécessaire pour le cas MSF, compte-tenu du nombre de semaines d'immersion et de la proximité avec l'équipe du service Gestion Terrain. Comme nous l'avons montré dans un *verbatim*, le directeur financier et le responsable du service Gestion Terrain nous ont souvent questionné sur ce que nous pensions des formats et des outils utilisés dans les Mises À Plat et les commissions budgétaires et la manière dont MSF devrait/pourrait modifier ces outils par rapport à des « bonnes pratiques » de contrôle de gestion, bonnes pratiques que nous étions supposés maîtriser.

Plusieurs discussions avec le responsable du service Gestion Terrain et son adjoint ont par exemple porté sur le maquetage des nouvelles matrices budgétaires : leur remplissage, leur animation ou le niveau de granularité budgétaire que MSF devait/pouvait/souhaitait mettre en place et à quels objectifs pourraient répondre ces modifications. Pendant la recherche, ces travaux et réflexions préliminaires menées avec le responsable du service Gestion Terrain et son adjoint n'ont abouti à modifier ni les outils ni les pratiques de MSF ou

introduit des changements. Cependant, il nous est arrivé à plusieurs reprises de réaliser que cette réflexion sur les outils se poursuivait (bien évidemment) en notre absence entre le responsable du service Gestion Terrain et son adjoint : il est donc possible que des éléments de modification des outils et des pratiques aient pu émerger de ces discussions.

Comme citation finale pour clôturer ce travail de quatre ans, nous reprenons à notre compte un extrait de Broadbent et Guthrie (2008), qui, à près de vingt ans d'intervalle, ont mené une comparaison sur la manière dont le « service public » britannique a été transformé en « secteur des services publics ». Cette remarque conclusive nous interpelle à un niveau théorique, professionnel et individuel :

De manière brutale, on pourrait dire qu'au cours des vingt dernières années, une série de changements importants a balayé les services publics dans le monde entier ; que les universitaires ont formulé de nombreuses critiques à l'égard de ces changements et que les changements ont toujours été mis en œuvre. En 1992, nous demandions une meilleure compréhension du rôle de la comptabilité dans le changement du secteur public. Notre exigence actuelle est encore plus fondée dans le sens où nous souhaitons insister sur la nécessité d'aller au-delà de la compréhension. Pour paraphraser Marx, il faut aller au-delà de la compréhension et essayer de changer le monde.²⁷⁸

²⁷⁸ “In crude terms it could be argued that over the past twenty years a range of extensive changes have swept through public services across the globe; that academics have written extensive critiques of these changes; and that the changes have still been implemented. In 1992 our call was for greater understanding of the role of accounting in public sector change. Our current prescription is more robust in that we wish to emphasise the need to go beyond understanding. To paraphrase Marx, we must go beyond understanding and try to change the world”. (p. 156). – Notre traduction

Bibliographie

Annexes

Liste des tableaux

Liste des schémas

Table des matières

Bibliographie

- Abernethy, M. A., & Chua, W. F. (1996), A field study of control system « redesign »: the impact of institutional processes on strategic choice, *Contemporary Accounting Research*, 13(2), 569-606.
- Agyemang, G., Awumbila, M., & O'Dwyer, B. (2009), A critical reflection on the use of focus groups as a research method: lessons from trying to hear the voices of NGO beneficiaries in Ghana, *Social and Environmental Accountability Journal*, 29(1), 4-16.
- Ahrens, T. (1996), Styles of accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 21(2/3), 139-173.
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2000), Occupational identity of management accountants in Britain and Germany, *European Accounting Review*, 9(4), 477-498.
- Ahrens, T., & Chapman, C. S. (2004), Accounting for flexibility and efficiency: a field study of management control systems in a restaurant chain, *Contemporary Accounting Research*, 21, 1-28.
- Ahrens, T., & Dent, J. F. (1998), Accounting and Organizations: realizing the Richness of Field Research, *Journal of Management Accounting Research*, 10, 1-39.
- Albert, S., & Whetten, D. (1985), Organizational identity, *Research in Organizational Behavior*, 7, 263-295.
- Alexander, J. A., & Weiner, B. J. (1998), The adoption of the corporate governance model by nonprofit organizations, *Nonprofit Management & Leadership*, 8(3), 223-242.
- Allard-Poesi, F., et Perret, V. (2014). Fondements épistémologiques de la recherche. In R.-A. Thiétart et al., *Méthodes de recherche en management* (4ème édition). Paris: Dunod.
- Alvehus, J., & Spicer, A. (2012), Financialization as a strategy of workplace control in professional service firms, *Critical Perspectives on Accounting*, 23(7-8), 497-510.
- Alvesson, M. (1993), Organizations as rhetoric: knowledge-intensive firms and the struggle with ambiguity, *Journal of Management Studies*, 30(6), 999-1015.
- Alvesson, M. (2000), Social identity and the problem of loyalty in knowledge-intensive companies, *Journal of Management Studies*, 37(8), 1101-1123.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2004), Interfaces of control. Technocratic and socio-ideological control in a global management consultancy firm, *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 423-444.
- Anthony, R. N. (1978). *Financial Accounting in Nonbusiness Organisations*. Connecticut : FASB.
- Anthony, R. N. (1988). *The management control function*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Armstrong, P. (1985). Changing management control strategies: the role of competition between accountancy and other organisational professions, *Accounting, Organizations and Society*, 10(2), 129-148.
- Arnold, P. J., & Cooper, C. (1999), A tale of two classes: the privatisation of Medway Ports, *Critical Perspectives on Accounting*, 10(2), 127-152.
- Arnold, P. J., & Oakes, L. (1995), Hospital in the United States: a study of the entity assumption in accounting, *Critical Perspectives on Accounting*, 6(2), 105-123.

Ashforth, B. E., & Mael, F. A. (1996), Organizational identity and strategy as a context for the individual, *Advances in Strategic Management*, 13, 19-64.

Aubouin, N., Coblenz, E., & Kletz, F. (2012), Les outils de gestion dans les organisations culturelles : de la critique artiste au management de la création. *Management & Avenir*, 54(4), 191.

Avare, P., & Sponem, S. (2008), Le managérialisme et les associations, *Sociologie Economique*, 111-129.

Awio, G., Northcott, D., & Lawrence, S. (2011), Social capital and accountability in grass-roots NGOs: The case of the Ugandan community-led HIV/AIDS initiative, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(1), 63-92.

Bartoli, A. (1997). *Le management dans les organisations publiques*, Paris : Dunod.

Beaud, S., & Weber, F. (2011), *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Paris: La Découverte.

Becker, H. S. (1958), Problems of Inference and Proof in Participant Observation, *American Sociological Review*, 23(6), 652-660.

Becker, H. S. (2007). *Les ficelles du métier: comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte.

Berg, B. L., & Lune, H. (2012), *Qualitative research methods for the social sciences* (8th Edition), Boston: Pearson.

Bisbe, J., Batista-Foguet, J. M., & Chenhall, R. H. (2005), What do we really mean by interactive control systems: the risks of theoretical misspecification, *Working paper, ESADE Business School, Barcelona*.

Blomgren, M. (2003), Ordering a profession: Swedish nurses encounter new public management reforms, *Financial Accountability & Management*, 19(1), 45-71.

Bouquin, H., & Kuszla, C. (2014), *Le contrôle de gestion: contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance*, Paris: Presses Universitaires de France.

Bourn, M., & Ezzamel, M. (1986), Costing and budgeting in the national health service, *Financial Accountability & Management*, 2(1), 53-71.

Bradley, B., Jansen, P., & Silverman, L. (2003), The nonprofit sector's \$ 100 billion opportunity, *Harvard Business Review* (May), 94-103.

Broadbent, J., & Guthrie, J. (1992), Changes in the Public Sector: A Review of Recent « Alternative » Accounting Research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(2), 3-31.

Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008), Public sector to public services: 20 years of « contextual » accounting research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(2), 129-169.

Broadbent, J., Jacobs, K., & Laughlin, R. (2001), Organisational resistance strategies to unwanted accounting and finance changes: The case of general medical practice in the UK, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 14(5), 565-586.

Broadbent, J., Jacobs, K., & Laughlin, R. C. (1999), Comparing schools in the U.K. and New-Zealand: individualizing and socializing accountabilities and some implications for management control, *Management Accounting Research*, 10, 339-361.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (1998), Resisting the « new public management »: absorption and absorbing groups in schools and GP practices in the UK, *Accounting, Organizations and Society*, 11(4), 403-435.

Broadbent, J., & Laughlin, R. (2005), The role of PFI in the UK Government's modernisation agenda, *Financial Accountability & Management*, 21(1), 75-97.

Bromley, P. (2010), The rationalization of educational development: scientific activity among international nongovernmental organizations, *Comparative Education Review*, 54(4), 577-601.

Bruining, H., Bonnet, M., & Wright, M. (2004), Management control systems and strategy change in buyouts, *Management Accounting Research*, 15, 155-177.

Bryman, A., & Bell, E. (2011), *Business research methods* (3rd ed), Cambridge ; New York, NY: Oxford University Press.

Budding, G. T. (2004), Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities. *Management Accounting Research*, 15(3), 285-304.

Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A. G., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980), The roles of accounting in organizations and society, *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5-27.

Bush, R. (1992), Survival of the nonprofit spirit in a for-profit world. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21(4), 391-410.

Carlin, T. M. (2004), Output-based management and the management of performance: insights from the Victorian experience. *Management Accounting Research*, 15(3), 267-283.

Carlsson-Wall, M., Kraus, K., & Lind, J. (2011), The interdependencies of intra- and inter-organisational controls and work practices—The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research*, 22(4), 313-329.

Carter, C., & Mueller, F. (2006), The colonisation of strategy: Financialisation in a post-privatisation context. *Critical Perspectives on Accounting*, 17(8), 967-985.

Carter, C., & Spence, C. (2014), Being a Successful Professional: An Exploration of Who Makes Partner in the Big 4. *Contemporary Accounting Research*, 31(4), 949-981.

Catasús, B., & Grönlund, A. (2005), More peace for less money : measurement and accountability in the Swedish armed forces. *Financial Accountability & Management*, 21(4), 467-484.

Chandhoke, N. (2002), The limits of global civil society, In *Global Civil Society* (in Glasius, M., Kaldor, M. and Anheier, H (Eds)), Oxford: Oxford Univ. Press.

Chantiri-Chaudemanche, R., & Kalhoul, A. (2012), Les acteurs de la normalisation comptable internationale: une communauté épistémique ? *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 18(1), 9-37.

Chatelain-Ponroy, S., & Sponem, S. (2010), Comme l'entreprise, l'État doit adopter une « culture du résultat », In *Petit bréviaire des idées reçues en management* (La Découverte / Poche, p. 255-267). Paris.

Chatelain, S. (1998), Du budget administratif au budget: outil de gestion. Le cas des musées français, *Finance Contrôle Stratégie*, 1(3), 5-33.

Chenhall, R. H. (2003), Management control design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future, *Accounting, Organizations and Society*, 28(2), 127-168.

Chenhall, R. H., Hall, M., & Smith, D. (2010), Social capital and management control systems: A study of a non-government organization, *Accounting, Organizations and Society*, 35(8), 737-756.

Chenhall, R. H., Hall, M., & Smith, D. (2013), Performance measurement, modes of evaluation and the development of compromising accounts, *Accounting, Organizations and Society*, 38(4), 268-287.

Chenhall, R. H., Hall, M., & Smith, D. (2014), The expressive role of performance measurement systems: A field study of a mental health development project, *Accounting, Organizations and Society*.

Chetkovich, C., & Frumkin, P. (2003), Balancing margin and mission: Nonprofit competition in charitable versus fee-based programs, *Administration & Society*, 35, 564-596.

Chiapello, E. (1996), Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2(2), 51-74.

Christensen, R. A., & Ebrahim, A. (2006), How does accountability affect mission? The case of a nonprofit serving immigrants and refugees, *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), 195-209.

Chua, W. F., & Degeling, P. (1993), Interrogating an accounting-based intervention on three axes: instrumental, moral and aesthetic, *Accounting, Organizations and Society*, 18(4), 291-318.

Chwastiak, M. (2001), Taming the untamable: planning, programming and budgeting and the normalization of war, *Accounting, Organizations and Society*, 26, 501-519.

Clarke, P., & Lapsley, I. (2004), Management accounting in the new public sector, *Management Accounting Research*, 15(3), 243-245.

Cnaan, R. A., Jones, K., Dickin, A., & Salomon, M. (2011), Nonprofit watchdogs: Do they serve the average donor? *Nonprofit Management and Leadership*, 21(4), 381-397.

Collier, P. M. (2001), The power of accounting: a field study of local financial management in a police force, *Management Accounting Research*, 12(4), 465-486.

Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., Heian, J. B., & Samuel, S. (1998), The Calculated and the Avowed: Techniques of Discipline and Struggles over Identity in Big Six Public Accounting Firms, *Administrative Science Quarterly*, 43, 293-327.

Cushen, J. (2013), Financialization in the workplace: Hegemonic narratives, performative interventions and the angry knowledge worker, *Accounting, Organizations and Society*, 38(4), 314-331.

Dart, R. (2004), Being « Business-Like » in a Nonprofit Organization: A Grounded and Inductive Typology, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(2), 290-310.

Dauvin, P. (2004), On being a Humanitarian Aid Worker under an Imposed Code of Professionalization, *Revue Tiers Monde*, 4, 825-840.

Dauvin, P., & Siméant, J. (2002), *Le travail humanitaire: les acteurs des ONG du siège au terrain*, Paris: Presses de sciences po.

Davis, J. A., Marino, L. D., Aaron, J. R., & Tolbert, C. L. (2011), An Examination of Entrepreneurial Orientation, Environmental Scanning, and Market Strategies of Nonprofit and For-Profit Nursing Home Administrators, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), 197-211.

Davison, J. (2007), Photographs and accountability: cracking the codes of an NGO, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(1), 133-158.

Dempsey, S. E. (2007), Negotiating accountability within international contexts: the role of bounded voice, *Communication Monographs*, 74(3), 311-332.

- Dent, J. F. (1991), Accounting and organizational cultures: a field study of the emergence of a new organizational reality, *Accounting, Organizations and Society*, 16, 705-732.
- Dixon, R., Ritchie, J., & Siwale, J. (2006), Microfinance: accountability from the grassroots, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(3), 405-427.
- Dumez, H. (2008), De l'obligation de rendre des comptes ou accountability, *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 91(1), 4.
- Dumez, H. (2010), La description: point aveugle de la recherche qualitative, *Le Libellio d'AEGIS*, 6(2), 28-43.
- Dumez, H. (2015), What Is a Case, and What Is a Case Study? *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*, 127(1), 43-57.
- Duval, A-M., Gendron, Y., & Roux-Dufort, C. (2015), Exhibiting nongovernmental organizations: Reifying the performance discourse through framing power, *Critical Perspectives on Accounting*.
- Ebrahim, A. (2003), Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits, *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), 191-212.
- Ebrahim, A. (2002), Information Struggles: The Role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 84-114.
- Ebrahim, A. (2003), Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs, *World Development*, 31(5), 813-829.
- Ebrahim, A. (2005), Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1), 56-87.
- Ebrahim, A. (2009), Placing the Normative Logics of Accountability in « Thick » Perspective, *American Behavioral Scientist*, 52(6), 885-904.
- Edwards, M. (2000), *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*, The Foreign Policy Centre/NCVO, London.
- Edwards, M., & Hulme, D. (1996), Too close for comfort ? The impact of official aid on nongovernmental organisations, *World Development*, 24(6), 961-973.
- Elsbach, K. D., & Kramer, R. M. (1996), Members' responses to organizational identity threats: Encountering and countering the Business Weeks rankings, *Administrative Science Quarterly*, 41, 442-476.
- Empson, L. (2004), Organizational identity change: managerial regulation and member identification in an accounting firm acquisition, *Accounting, Organizations and Society*, 29(8), 759-781.
- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007), Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds, *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40.
- Etzioni, A. (1975), *A comparative analysis of complex organizations, revised and enlarged edition*, London: The Free Press, Collier Macmillan Publishers.
- Ezzamel, M., & Burns, J. (2005), Professional Competition, Economic Value Added and Management Control Strategies, *Organization Studies*, 26(5), 755-777.
- Ezzamel, M., Hyndman, N., Johnsen, A., & Lapsley, I. (2014), Reforming central government: An evaluation of an accounting innovation, *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4-5), 409-422.

Ezzamel, M., Robson, K., Stapleton, P., & McLean, C. (2007), Discourse and institutional change: 'Giving accounts' and accountability, *Management Accounting Research*, 18(2), 150-171.

Ezzamel, M., Willmott, H., & Worthington, F. (2004), Accounting and management-labour relations: the politics of production in the 'factory with a problem', *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 269-302.

Ezzamel, M., Willmott, H., & Worthington, F. (2008), Manufacturing shareholder value: The role of accounting in organizational transformation, *Accounting, Organizations and Society*, 33(2-3), 107-140.

Farjaudon, A-L., & Morales, J. (2013), In search of consensus : The role of accounting in the definition and reproduction of dominant interests, *Critical Perspectives on Accounting*, 24(2), 154-171.

Flachère, I. (2015), *Comment les instruments de gestion interviennent-ils dans la constitution des rôles organisationnels ? Le cas des contrats de pôle et instruments de suivi financiers dans un hôpital public français*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, École doctorale de Management Panthéon Sorbonne.

Flamholtz, E. G., Das, T. K., & Tsui, A. S. (1985), Toward an integrative framework of organizational control, *Accounting, Organizations and Society*, 10(1), 35-50.

Fleming, P., & Sturdy, A. (2011), "Being yourself" in the electronic sweatshop: new forms of normative control, *Human Relations*, 64(2), 177-200.

Flyvbjerg, B. (2006), Five Misunderstandings About Case-Study Research, *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Editions Gallimard, 360 p.

Foucault, M., Ewald, F., Fontana, A., & Senellart, M. (2004), *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris : Gallimard

Free, C., Salterio, S. E., & Shearer, T. (2009), The construction of auditability: MBA rankings and assurance in practice, *Accounting, Organizations and Society*, 34(1), 119-140.

Freyss, J. (2004), La solidarité internationale, une profession? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation, *Revue Tiers Monde*, 180(4), 735.

Froelich, K. A. (1999), Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(3), 246-268.

Frumkin, P. (2009), *On Being Nonprofit: A conceptual and Policy Primer*, Harvard University Press.

Fry, R. E. (1995), Accountability in organizational life: problem or opportunity for nonprofits? *Nonprofit Management & Leadership*, 6(2), 181-195.

Geertz, C. (1973), Chapter 1: Thick Description: Towards an Interpretative Theory of Culture, In *The Interpretation of cultures*.

Geertz, C. (1993), *The interpretation of cultures: selected essays*, London: Fontana Press.

Gendron, Y., Cooper, D. J., & Townley, B. (2001), In the name of accountability. State auditing, independence and new public management, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 14(3), 278-310.

Georgescu, I., & Naro, G. (2012), Pressions budgétaires à l'hôpital : une étude qualitative du concept de « RAPM » auprès de praticiens hospitaliers, *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 18(3), 67.

Goddard, A., & Juma Assad, M. (2006), Accounting and navigating legitimacy in Tanzanian NGOs, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(3), 377-404.

Gray, R., Bebbington, J., & Collison, D. (2006), NGOs, civil society and accountability: making the people accountable to capital, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(3), 319-348.

Grimand, A. (2012), L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences, *Management & Avenir*, 54(4), 237.

Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007), *Ethnography: principles in practice* (3rd ed). London ; New York: Routledge.

Harvey, D. (2011), *A brief history of neoliberalism* (Reprinted), Oxford : Oxford Univ. Press.

Harvie, P., & Manzi, T. (2011), Interpreting Multi-Agency Partnerships: Ideology, Discourse and Domestic Violence. *Social & Legal Studies*, 20(1), 79-95.

Herman, R. D., & Renz, D. (1998), Nonprofit organizational effectiveness: Contrasts between especially effective and less effective organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 9(1), 23-38.

Herman, R. D., & Renz, D. (1999), Theses on nonprofit organizational effectiveness, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(2), 107-126.

Hilhorst, D. J. M. (2003), *The real world of NGOs: discourses, diversity and development*, Zedbooks.

Hofstede, G. (1981), Management Control of public and not-for-profit activities, *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.

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

Hood, C. (1995), The « New Public Management » in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

Hood, C. (2006), Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.

Hopwood, A. G. (2005), After 30 years, *Accounting, Organizations and Society*, 30(7-8), 585-586.

Hoque, Z., Arends, S., & Alexander, R. (2004), Policing the police service: A case study of the rise of « new public management » within an Australian police service, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(1), 59-84.

Hwang, H., & Powell, W. W. (2009), The Rationalization of Charity: The Influences of professionalism in the Nonprofit Sector. *Administrative Science Quarterly*, 54, 268-298.

Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (1998), Are nonfinancial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction, *Journal of Accounting Research*, 36, 1-35.

Jacobs, K. (2005), Hybridisation or polarisation: doctors and accounting in the UK, Germany and Italy, *Financial Accountability & Management*, 21(2), 135- 161.

Jacobs, K., Marcon, G., & Witt, D. (2004), Cost and performance information for doctors: an international comparison, *Management Accounting Research*, 15(3), 337-354.

- Janin, F. (2017), When being a partner means more: The external role of football club management accountants, *Management Accounting Research*, 35, 5-19.
- Jeacle, I., & Carter, C. (2011), In *TripAdvisor* we trust: Rankings, calculative regimes and abstract systems, *Accounting, Organizations and Society*, 36(4-5), 293-309.
- Jegers, M., & Lapsley, I. (2003), The 21st century challenge: Managing Charitable Entities as Business Enterprises, *Financial Accountability & Management*, 19(3), 206-207.
- Jones, C., & Dewing, I. (1997), The attitudes of NHS clinicians and medical managers towards changes in accounting controls, *Financial Accountability & Management*, 3(13), 261-280.
- Jones, T., & Dugdale, D. (2001), The concept of an accounting regime, *Critical Perspectives on Accounting*, 12(1), 35-63.
- Kaldor, M. (2003), Civil society and accountability, *Journal of Human Development*, 4(1), 5-27.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996), *The balanced scorecard: translating strategy into action*, Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Kearns, K. P. (1994), The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework, *Public administration review*, 185-192.
- Kim, S.-E. (2005), Balancing competing accountability requirements. Challenges in performance improvement of the nonprofit human services agency, *Public Performance and management Review*, 29(2), 145-163.
- Knights, D., & Collinson, D. (1987), Disciplining the shop floor: a comparison of the disciplinary effects of managerial psychology and financial accounting, *Accounting, Organizations and Society*, 12(5), 457-477.
- Kraus, K., Kennergren, C., & von Unge, A. (2016), The interplay between ideological control and formal management control systems – A case study of a non-governmental organisation, *Accounting, Organizations and Society*.
- Kreutzer, K., & Jäger, U. (2011), Volunteering Versus Managerialism: Conflict Over Organizational Identity in Voluntary Associations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(4), 634-661.
- Kurunmäki, L. (1999), Professional vs financial capital in the field of health care - struggles for the redistribution of power and control, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 95-124.
- Kurunmäki, L. (2004), A hybrid profession—the acquisition of management accounting expertise by medical professionals, *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 327-347.
- Kurunmäki, L., Lapsley, I., & Melia, K. (2003), Accountingization v. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care, *Management Accounting Research*, 14(2), 112-139.
- Laughlin, R., Broadbent, J., Shearn, D., & Willig-Atherton, H. (1994), Absorbing LMS: The Coping Mechanism of a Small Group, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 7(1), 59-85.
- Le Naëlou, A. (2004), Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions, *Revue Tiers Monde*, 180(4), 773.
- Levy, D., Reinecke, J., & Manning, S. (2016), The Political Dynamics of Sustainable Coffee: Contested Value Regimes and the Transformation of Sustainability: The Political Dynamics of Sustainable Coffee, *Journal of Management Studies*, 53(3), 364-401.

Lewis, D. (2001), *The management of non-governmental development organizations: an introduction*, London ; New York : Routledge.

Lewis, D., & Madon, S. (2004), Information Systems and Nongovernmental Development Organizations: Advocacy, Organizational Learning, and Accountability, *The Information Society*, 20(2), 117-126.

Lindenberg, M., & Dobel, J. P. (1999), The challenges of globalization for Northern International Relief and Development NGOs, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4, Supplement 1999), 4-24.

Llewellyn, S. (1994), Managing the Boundary: How Accounting Is Implicated in Maintaining the Organization, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 7(4), 4-23.

Llewellyn, S., & Northcott, D. (2005), The average hospital, *Accounting, Organizations and Society*, 30(6), 555-583.

Lofland, J. (2006), *Analyzing social settings: a guide to qualitative observation and analysis*, (J. Lofland, éd.) (4th Ed.). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

Lowe, A. (2000). Accounting in health care: some evidence on the impact of casemix systems, *The British Accounting Review*, 32(2), 189-211.

Lowe, A., & Doolin, B. (1999), Casemix accounting systems: news spaces for action. *Management Accounting Research*, 10, 181-201.

Lune, H., Pumar, E. S., & Koppel, R. (Éd.). (2010), *Perspectives in social research methods and analysis: a reader for sociology*. Los Angeles: Sage.

Macintosh, N. B., & Daft, R. L. (1987), Management control systems and departmental interdependencies: an empirical study, *Accounting, Organizations and Society*, 12(1), 49-61.

Malmi, T., & Brown, D. A. (2008), Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.

Martinez, D. E., & Cooper, D. J. (2017), Assembling international development: Accountability and the disarticulation of a social movement, *Accounting, Organizations and Society*, 57, 18-32.

McCandless, B. (2012), *Human Resource management in Nonprofit Organizations* (Routledge).

McDonald, R. E. (2007), An Investigation of Innovation in Nonprofit Organizations: The Role of Organizational Mission, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 256-281.

McKernan, J. F., & Kosmala MacLulich, K. (2004), Accounting, love and justice, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(3), 327-360.

Mehrpouya, A., & Samiolo, R. (2016), Performance measurement in global governance: Ranking and the politics of variability, *Accounting, Organizations and Society*, 55, 12-31.

Merchant, K. A. (1985), *Control in business organizations*, Boston: Pitman.

Merchant, K. A., & Otley, D. T. (2006), A Review of the Literature on Control and Accountability, In *Handbooks of Management Accounting Research* (Vol. 2, p. 785-802). Elsevier.

Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2012), *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives* (3rd ed), Harlow, England ; New York: Financial Times/Prentice Hall.

Messner, M. (2009), The limits of accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 918-938.

Miller, P. (1991), Accounting innovation beyond the enterprise: problematizing investment decisions and programming economic growth in the UK in the 1960s, *Accounting, Organizations and Society*, 16(8), 733-762.

Miller, P., & O'Leary, T. (1987), Accounting and the construction of the governable person, *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), 235-265.

Miller, P., & O'Leary, T. (1994), Accounting, « economic citizenship » and the spatial reordering of manufacture, *Accounting, Organizations and Society*, 19(1), 15-43.

Miller, P., & Power, M. (2013), Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory, *The Academy of Management Annals*, 7(1), 557-605.

Miller, P., & Rose, N. (1990), Governing economic life, *Economy and Society*, 19(1), 1-31.

Modell, S. (2009), Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment, *Financial Accountability & Management*, 25(3), 277-303.

Morales, J. (2009), *Le contrôle comme dynamique de gouvernement et de socialisation. une étude ethnographique des contrôleurs de gestion*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris Dauphine.

Morales, J., Genron, Y., & Guénin-Paracini, H. (2012), La crise grecque. Un scandale manqué, *Revue française de gestion*, 38(223), 43-58.

Morales, J., & Pezet, A. (2010), Les contrôleurs de gestion, « médiateurs » de la financiarisation. Étude ethnographique d'une entreprise de l'industrie aéronautique, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 16(1), 101-132.

Morgan, D. L. (1996), Focus groups. *Annual Review of Sociology*, (22), 129-152.

Mueller, F., & Carter, C. (2007), 'We are all managers now': Managerialism and professional engineering in UK electricity utilities, *Accounting, Organizations and Society*, 32(1-2), 181-195.

Mullane, J. (2002), The mission statement as a strategic tool : When used properly. *Management Decision*, 40(5), 448-455.

Mundy, J. (2010), Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems, *Accounting, Organizations and Society*, 35(5), 499-523.

Murtaza, N. (2012), Putting the Lasts First: The Case for Community-Focused and Peer-Managed NGO Accountability Mechanisms, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(1), 109-125.

Najam, A. (1996), NGO Accountability: a conceptual framework, *Development Policy Review*, 14, 339-353.

Nobre, T. (2001), Management hospitalier : du contrôle externe au pilotage, apport et adaptabilité du tableau de bord prospectif, *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 7(2), 125.

Oakes, L., Townley, B., & Cooper, D. J. (1998), Business planning as pedagogy: Language and control in a changing institutional field, *Administrative Science Quarterly*, 43, 257-292.

O'Dwyer, B. (2004), Qualitative data analysis: illuminating a process for transforming a « messy » but « attractive » nuisance, *The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind the Scenes View of using Qualitative Research Methods* (in Humphrey, C. and Lee, B. (Eds), p. 391-407). London : Elsevier.

O'Dwyer, B., & Boomsma, R. (2015), The co-construction of NGO accountability: Aligning imposed and felt accountability in NGO-funder accountability relationships, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(1), 36-68.

O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2007), From functional to social accountability: Transforming the accountability relationship between funders and non-governmental development organisations, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), 446-471.

O'Dwyer, B., & Unerman, J. (2008), The paradox of greater NGO accountability: A case study of Amnesty Ireland, *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 801-824.

O'Leary, S. (2016), Grassroots accountability promises in rights-based approaches to development: The role of transformative monitoring and evaluation in NGOs, *Accounting, Organizations and Society*.

Otley, D. T., & Berry, A. (1994), Case study research in management accounting and control, *Management Accounting Research*, 5, 45-65.

Ouchi, W., G. (1977), The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control, *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 95-113.

Ouchi, W., G. (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, 25(9), 833-848.

Ouchi, W., G., & Maguire, M. (1975), Organizational Control: two Functions, *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 559-569.

Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris : A. Colin.

Palpacuer, F., Seignour, A., & Vercher, C. (2011), Financialization, Globalization and the Management of Skilled Employees: Towards a Market-Based HRM Model in Large Corporations in France : Market-Based HRM Model in Large Corporations, *British Journal of Industrial Relations*, 49(3), 560-582.

Patton, M. (2002), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Beverly Hills, CA : Sage.

Pech, T., & Padis, M.-O. (2004), *Les multinationales du Coeur : les ONG, la politique et le marché*, Paris : Seuil.

Perray-Redslob, L., & Malaurent, J. (2015), Traduction d'un outil de contrôle de gestion dans le secteur public. Le cas du BSC dans l'armée de terre française, *Revue française de gestion*, 41(250), 49-64.

Pettersen, I. J. (2004), From bookkeeping to strategic tools? *Management Accounting Research*, 15(3), 319-335.

Porter, T. M. (1996), *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, N.J : Princeton Univ.Press.

Power, M. (1996), Making things auditable, *Accounting, Organizations and Society*, 21(2/3), 289-315.

Power, M., & Laughlin, R. (1992), Critical theory and accounting, *Critical Management Studies*, Eds, Alvesson, M., Willmott, H., p. 113-135

Preston, A. M. (1986), Interactions and arrangements in the process of informing, *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 521-540.

Preston, A. M., Cooper, D. J., & Coombs, R. W. (1992), Fabricating budgets: a study of the production of management budgeting in the national health service, *Accounting, Organizations and Society*, 17(6), 561-593.

- Quattrone, P. (2004), Accounting for God: accounting and accountability practices in the Society of Jesus (Italy, XVI–XVII centuries), *Accounting, Organizations and Society*, 29(7), 647-683.
- Quéinnec, E., & Igalens, J. (2004), *Les organisations non gouvernementales et le management*, Paris : Vuibert.
- Ragin, C., C., & Becker, H. S. (1992), *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press.
- Rambaud, E., & Dobry, M. (2015), *Médecins sans frontières : sociologie d'une institution critique*, Dalloz, Paris.
- Ramonda Lehr, A. (2012), Le Commissaire Aux Comptes : créateur de confiance dans le secteur associatif. Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme d'Expert Comptable.
- Ridder, H.-G., & McCandless, A. (2010), Influences on the Architecture of Human Resource Management in Nonprofit Organizations: An Analytical Framework, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 124-141.
- Roberts, J. (1990), Strategy and accounting in a UK conglomerate. *Accounting, Organizations and Society*, 15(1/2), 107-126.
- Roberts, J. (1991), The possibilities of accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 16(4), 355-368.
- Roberts, J. (2009), No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability, *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 957-970.
- Roberts, J., & Scapens, R. (1985), Accounting systems and systems of accountability - Understanding practices in their organisational contexts, *Accounting, Organizations and Society*, 10(4), 443-446.
- Roberts, S. M., Jones, J. P., & Fröhling, O. (2005), NGOs and the globalization of managerialism: A research framework, *World Development*, 33(11), 1845-1864.
- Romzek, B. S., & Dubnik, M. J. (1987), Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy, *Public administration review*, 227-238.
- Rowan, B., & Miskel, C. C. (1999), Institutional Theory and the Study of Educational Organizations, *Handbook of Research on Educational Administrations* (2nd ed., p. 359-384). San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Rubenstein, J. C. (2015), *Between Samaritans and states: the political ethics of humanitarian INGOs* (First edition), Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Ryfman, P. (2008), *Une histoire de l'humanitaire*. Paris: La Découverte.
- Ryfman, P. (2014), *Les ONG*. Paris: Ed. la Découverte.
- Salahuddin, S., & Khandwalla, A. (2007), Capacity building: Securing the development of countries, *Journal of Health Management*, 9(2), 223-236.
- Salamon, L., & Anheier, H. K. (1992), In search of the nonprofit sector II : the problem of classifications, *Voluntas*, 3(3), 267-309.
- Sauder, M., & Espeland, W. N. (2009), The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change, *American Sociological Review*, 74(1), 63-82.
- Saulpic, O. (2016), *Le contrôle de gestion dans les établissements de santé*. Paris : Berger-Levrault.
- Scapens, R. W., & Roberts, J. (1993), Accounting and control: a case study of resistance to accounting change, *Management Accounting Research*, 4, 1-32.

Schmitz, H. P., Raggio, P., & Bruno-van Vijfeijken, T. (2012), Accountability of Transnational NGOs: Aspirations vs. Practice, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6), 1175-1194.

Siméant, J. (2001), Becoming and Remaining Humanitarian : From the Founders of MSF to Current Members in French Medical NGOs, *Revue française de science politique*, 51(1), 47-72.

Simons, R. (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Boston, Mass : Harvard Business School Press.

Simsa, R. (2003), Fighting heroes, repair-workers or collaborators ? Strategies of NPOS and their consequences, *Financial Accountability & Management*, 19(3), 225-241.

Sinclair, A. (1995), The chameleon of accountability: forms and discourses, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 219-237.

Skærbæk, P., & Melander, P. (2004), The politics of the changing forms of accounting: A field study of strategy translation in a Danish government-owned company under privatisation, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 17(1), 17-40.

Speklé, R. (2001), Explaining management control structure variety: A transaction cost economics perspective, *Accounting, Organizations and Society*, 26(4&5), 419-441.

Strathern, M. (2000), The tyranny of transparency, *British educational Research Journal*, 26(3), 309-321.

Suarez, D. F. (2010), Street Credentials and Management Backgrounds: Careers of Nonprofit Executives in an Evolving Sector, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 696-716.

Sussman, S., Burton, D., Dent, C. W., Stacy, A. W., & Flay, B. R. (1991), Use of focus groups in developing an adolescent tobacco use cessation program: collective norm effects, *Journal of Applied Social Psychology*, 21(21), 1722-1782.

Sutton, R. I., & Staw, B. M. (1995), What theory is not, *Administrative Science Quarterly*, 371-384.

Teegan, H., Doh, J., & Vachani, S. (2004), The importance of nongovernmental organizations (NGOs) in global governance and value creation: an international research agenda, *Journal of International Business Studies*, 35(6), 463-483.

Tinkelman, D., & Donabedian, B. (2007), Street lamps, alleys, ratio analysis, and nonprofit organizations, *Nonprofit Management and Leadership*, 18(1), 5-18.

Tinkelman, D., & Mankaney, K. (2007), When is Administrative Efficiency Associated With Charitable Donations? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(1), 41-64.

Torres, L., & Pina, V. (2003), Accounting for accountability and management in NPOS. A comparative study of four countries: Canada, The United Kingdom, The USA and Spain, *Financial Accountability & Management*, 19(3), 265-285.

Tuckman, H. (1998), Competition, commercialization, and the evolution of nonprofit organizational structures, *Journal of Policy Analysis and Management*, 17, 175-194.

Unerman, J., & O'Dwyer, B. (2006), On James Bond and the importance of NGO accountability, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(3), 305-318.

Unerman, J., & O'Dwyer, B. (2010), NGO accountability and sustainability issues in the changing global environment, *Public Management Review*, 12(4), 475-486.

Vaivio, J. (2006), The accounting of « The Meeting »: Examining calculability within a « Fluid » local space, *Accounting, Organizations and Society*, 31(8), 735-762.

Van Helden, G. J. (2005). Researching public sector transformation: the role of management accounting, *Financial Accountability & Management*, 21(1), 99-133.

Van Maanen, J. (1979), The Fact of Fiction in Organizational Ethnography, *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 539-550.

Van Maanen, J. (2011), Ethnography as Work: Some Rules of Engagement: Ethnography as Work, *Journal of Management Studies*, 48(1), 218-234.

Vass, P. (1993), Water privatisation and the first periodic review, *Financial Accountability & Management*, 9(3), 209-224.

Watkins, S. C., Swidler, A., & Hannan, T. (2012), Outsourcing Social Transformation: Development NGOs as Organizations, *Annual Review of Sociology*, 38(1), 285-315.

Watson, T. J. (2011), Ethnography, Reality, and Truth: The Vital Need for Studies of 'How Things Work' in Organizations and Management: Ethnography, Reality, and Truth, *Journal of Management Studies*, 48(1), 202-217.

Wedlin, L. (2011), Going global: rankings as rhetorical devices to construct an international field of management education, *Management Learning*, 42(2), 199-218.

Weisbrod, B. (1998), *To profit or not to profit*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Wilson, M., I., & Larson, R. S. (2002), Nonprofit Management Students: Who They Are and Why They Enroll, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2(31), 259-270.

Yin, R. K. (2003), *Case study research: design and methods* (3rd ed), Thousand Oaks, Calif : Sage Publications.

Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens exploratoires	435
Annexe 2 : Guides d’entretiens exploratoires	
Guide#1 : « gestionnaires »	437
Guide#2 : « régulateurs »	438
Annexe 3 : Article de presse « <i>Le Progrès</i> » - Nomination du nouveau DG de Handicap ...	439
Annexe 4 : Phase d’observation participante – Handicap International.....	442
Annexe 5 : Liste des entretiens – Handicap International	443
Annexe 6 : Guides d’entretien – Handicap International	444
Annexe 7 : Cas Handicap - Liste des sources secondaires consultées et exploitées	445
Annexe 8 : Liste des réunions chez Médecins Sans Frontières	448
Annexe 9 : Liste des entretiens – Médecins Sans Frontières.....	455
Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées.....	456
Annexe 11 : Liste des thèmes – Échanges Skype.....	462
Annexe 12 : Des terrains au Siège – Handicap International	463
Annexe 13 : Organigramme simplifié – DAD Handicap et Siège de Lyon	464
Annexe 14 : Des terrains au Siège – Médecins Sans Frontières.....	465
Annexe 15 : Organigramme simplifié - Médecins Sans Frontières.....	466
Annexe 16 : Modèle simplifié de <i>baseline</i> médicale - Médecins Sans Frontières	467
Annexe 17 : Modèle de Fiche d’Affectation Bailleurs – Handicap International	468

Annexe 1 : Liste des entretiens exploratoires (1/2)

#	Date	Organisation (Budget annuel – M€)	Poste	Durée (mn)
1	25/4/14	Comité Catholique contre la Faim dans le Monde (CCFD) (38M€)	Responsable Finances et Comptabilité (depuis 2010)	142
2	17/6/14		Responsable Finances et Comptabilité (avant 2010)	97
3	6/5/14	Action Contre la Faim (120 M€)	Directeur du Contrôle de Gestion	137
4	22/5/14	Aide et Action (23M€)	Directrice Internationale des Ressources Financières	89
5	17/6/14		Directeur Administratif et Financier	90
ONG Internationales			Nombre d'entretiens	5
			Nombre de personnes	5
			Durée totale	9 h
			Durée moyenne	1.50 h
6	6/5/14	Comité de la Charte et du Don en Confiance	Contrôleur Générale	137
7	8/9/14	France Générosités	Directrice Juridique et Fiscale	64
8	28/11/14	ERNST & YOUNG	CAC - Associée, responsable des activités, Audit, conseil financier et comptable du secteur OSBL	77
	28/11/14		Senior Manager - Activités, Audit, conseil financier et comptable du secteur OSBL	
9	5/6/14	KPMG	CAC - Associé du Département Economie Solidaire et Sociale	60
10	14/4/14		Responsable Projets – Dir. Nat. Eco Sociale et Solidaire	85
« Contrôleurs » et « régulateurs » du secteur des ONG internationales			Nombre d'entretiens	5
			Nombre de personnes	6
			Durée totale	7 h
			Durée moyenne	1.25h

Annexe 1 : Liste des entretiens exploratoires (2/2)

#	Date	Organisation	Poste	Durée (mn)
11	28/4/14	Résonances humanitaires	Fondateur et directeur	69
12	22/5/14	Office Chrétien pour les Handicapés (OCH)	Directeur Général	112
			Adjoint au DG – Chargé des Finances	
13	4/6/14	Emmaüs Solidarités	Directeur Financier	113
Autres acteurs du champ humanitaire			Nombre d'entretiens	3
			Nombre de personnes	4
			Durée totale	5 h
			Durée moyenne	1 h
Entretiens – Phase exploratoire			Nombre d'entretiens	13
			Nombre de personnes	15
			Durée totale	21 h
			Durée moyenne	1.24 h

Annexe 2 : Guides d'entretiens exploratoires (1/2)

Guide d'entretien #1 – « Gestionnaires » ONG internationales

Thème 1 : Enjeux et outils

- Pourriez-vous me décrire : les enjeux actuels de votre organisation ? les outils, les process indicateurs de gestion que vous utilisez ?
- Pourriez-vous me décrire comment ces outils, process ou indicateurs sont utilisés : dans quel contexte les mobilisez-vous et avec quelles personnes ? A qui sont destinés ces outils et indicateurs ? Pour quelles décisions ?

Thème 2 : Evolutions significatives des outils, de l'organisation et effets de ces transformations ?

- Selon vous, quels sont les outils, indicateurs ou process que vous jugez particulièrement importants/pertinents ? Pour quelles raisons ?
- Selon vous, ces outils, process et indicateurs ont-ils connu des évolutions significatives ? Si oui, lesquelles et pour quelles raisons ?
- Selon vous, quels sont/ont été les effets de ces évolutions d'outils, de process et indicateurs sur votre organisation ?
- Qui me conseilleriez-vous d'aller rencontrer sur ces différents sujets ?

Annexe 2 : Guides d'entretiens exploratoires (2/2)

Guide d'entretien #2 – « Contrôleurs » et « Régulateurs » du secteur humanitaire

Thème 1 : Les contrôles et audits réalisés par le Corps de contrôle vis-à-vis de l'ONG

La nature des contrôles

- Pourriez-vous me décrire votre organisation et ses objectifs ?
- Pourriez-vous m'expliquer quels sont les différents contrôles que vous effectuez vis-à-vis des ONG ? La nature de ces contrôles ? Leur justification? (Légaux ? Contractuels ?).
- En fonction du type de contrôle, quels sont les mandataires de ces contrôles ?
- Comment se déroulent ces contrôles ? Avec qui travaillez-vous à l'intérieur de l'ONG ? Pourriez-vous me décrire comment se déroule le contrôle ? Quelles pièces demandez-vous ?
- Selon quels critères analysez-vous que l'ONG a répondu correctement aux exigences du contrôle ?
- Quels sont les risques ; sanctions pour l'organisation de ne pas répondre correctement aux exigences du contrôle ?

Les réactions des ONG face aux contrôles

- Comment réagissent les ONG à ces contrôles ? Que disent-elles de ces contrôles ? Quelle est leur appréciation de la pertinence de ces contrôles ?
- Que pensez-vous des réactions des ONG vis-à-vis de ces contrôles ?

Thème 2 : Le Compte de l'Emploi des Ressources

La nature du Compte de l'Emploi des Ressources

- Pourriez-vous m'expliquer le Compte de l'Emploi des Ressources et ses spécificités ?
- Quel est l'objectif de ce document ? Qui le construit ? L'utilise ou le commente ?
- Pourriez-vous m'expliquer quelle a été l'évolution de ce document depuis sa création ? Quels ont été les changements majeurs ? Quel est le processus qui conduit à l'évolution de ce document ?

Le rôle ou l'utilisation du Corps de contrôle vis-à-vis du CER?

- Pourriez-vous me décrire ce que vous regardez ; auditez ; certifiez dans le CER?

Les réactions des ONG face au CER

- Selon vous, comment les ONG utilisent-elles le CER ?
- Que disent les ONG du CER ?
- Selon vous, comment réagissent les ONG aux contrôles portés sur le CER ?
- Que pensez-vous des réactions des ONG vis-à-vis de ces contrôles ?
- Qui me conseilleriez-vous d'aller rencontrer sur ces différents sujets ?

Annexe 3 : Article de presse – « Le Progrès » - Nomination du nouveau DG de Handicap International

LE PROGRÈS

4 RUE PAUL MONTCROCHET BP 45
69002 LYON - 04 72 22 24 30



08 SEPT 14

Quotidien
OJD : 198324

Surface approx. (cm²) : 1020

Page 1/5

Handicap International : nouvelle tête et nouveau siège mondial à Lyon

Lyon. Avec un objectif de croissance destiné à répondre à des crises d'ampleur inédite, Handicap International, désormais dirigée par Manuel Patrouillard, prend un nouveau départ tout en renforçant son ancrage lyonnais.

Il l'appelle « Docteur ». Lui, c'est Manuel Patrouillard, nouveau directeur général d'Handicap International. Le « Docteur », c'est Jean-Baptiste Richardier, créateur de l'association en 1982 sur la frontière thaïlandaise. Dès le départ, celle qui va devenir l'une des principales ONG flirte avec la singularité. « On n'a pas d'abord créé une ONG. Elle est née sur le terrain face à la détresse de réfugiés cambodgiens, et là on s'est dit qu'on allait ouvrir un bureau à Lyon. J'ai alors appelé mon père pour qu'il aille inscrire les statuts. C'est ce qui a fait de lui le premier président ! », se remémore le Lyonnais J. B. Richardier à propos de cette aventure d'abord familiale : sa femme Marie Richardier, ainsi que sa sœur Marielle en faisaient activement partie.

Réaffirmer l'ancrage lyonnais

Les Lyonnais savent-ils que l'ONG est lyonnaise? « Il a été plus facile de conquérir l'image d'une ONG nationale et internationale, que de se développer sur son propre terrain. 3500 salariés, une présence dans plus de 60 pays : il faut le dire davantage aux Lyonnais, et

Trente-deux ans plus tard, au sein de l'ONG, le passage de flambeau a été suivi avec grand intérêt et affectivité. Comment le fondateur allait-il supporter de céder le bébé ? Comment allait-il s'y prendre ?

300 projets dans 59 pays en 2013

Les deux hommes, qui s'estiment, ont plus que soigné le passage de relais. Un temps « épaule contre épaule » a été observé, y compris lors de déplacements auprès d'équipes d'Handicap International au Togo et ailleurs. Il s'achève. Manuel Patrouillard est désormais à la tête de la Fédération internationale. Jean-Baptiste Richardier s'attachera, de son côté, à réaffirmer les positionnements éthiques et politiques de l'association, au sein d'une Fondation Handicap Interna-

particulièrement aux entreprises. Mais ce n'est pas seulement à nous de revendiquer cet ancrage lyonnais. Parmi nos soutiens, la Ville, ainsi que la Région qui a une tradition d'implication humanitaire, pourraient le faire davantage», considère J. B. Richardier.

tional spécialement créée.

Mais à vrai dire, Manuel Patrouillard – le « nouveau » – n'en est pas un. Il fut bénévole chez Handicap International, mais aussi donateur durant 15 ans. Pour autant, il ne cache pas l'émotion qui fut la sienne en rencontrant le fondateur lors de son entretien de recrutement. « J'étais impressionné. Je connaissais son visage pour l'avoir vu sur des supports. Ce fondateur qui m'avait parlé, qui avait su créer ce lien affectif avec nous, les donateurs... A vrai dire, je le voyais plus grand mais au moins aussi beau », s'amuse Manuel Patrouillard face à Jean-Baptiste Richardier. La véritable plongée dans l'humanitaire débute donc pour celui qui est passé par l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC).

« J'ai cette fibre, cette envie. Je l'avais au départ mais je ne suis pas parti dans l'humanitaire. J'ai eu une carrière plus classique ». Carrière au cours de laquelle l'homme a participé au développement de grands groupes internationaux, tels que Bouygues et McKinsey.

« L'enjeu aujourd'hui est de faire face à tous les besoins sur le terrain, et de se développer dans le respect des 32 ans d'histoire et de l'ADN très spécifique

d'Handicap International, avec tous ses collaborateurs, ses réussites... Il y a ici des fondamentaux, des expertises, des valeurs, dont l'indépendance, l'impartialité... », détaille le nouveau directeur depuis le nouveau siège. L'ONG qui, en 2013, a mené plus de 300 projets dans 59 pays, et est à ce jour présente sur les terrains les plus « minés » – Liban, Jordanie, Gaza, Sud-Soudan, Kurdistan, Mali... – occupe désormais un

PASSATION

Jean-Baptiste Richardier fondateur d'Handicap International en 1982 passe la main à Manuel Patrouillard, 47 ans, qui devient directeur général de la Fédération Handicap International. J.-B. Richardier prend, lui, la direction de la nouvelle Fondation créée

immeuble avenue des Frères-Lumières. Handicap International a, en effet, choisi de conserver et de développer son siège à Lyon. Une belle preuve d'attachement que les Lyonnais lui rendent en étant présents par leurs dons. ■

D. Menvielle

20 septembre : Pyramide de chaussures place Bellecour à Lyon

LE PROGRÈS

4 RUE PAUL MONTROCHET BP 45
69002 LYON - 04 72 22 24 30

08 SEPT 14

Quotidien
OJD : 198324

Surface approx. (cm²) : 1020

Page 5/5

« Nous n'avons pas d'autre choix que d'œuvrer à un monde plus équitable »

Jean-Baptiste Richardier, pourquoi autant soigner la passion ?

On n'a pas le droit, ne serait-ce qu'à une passion fade. Elle doit être empreinte d'allegria, de projection dans l'avenir. Elle combine le métissage de l'expérience et du renouveau. On le doit à toutes les équipes, à la sociologie d'Handicap International, dont les donateurs privés auprès de qui j'ai pu incarner quelque chose. Ceux qui s'en souviennent ont besoin de voir que cette transmission se fait dans de bonnes conditions. Mais, en réalité, nous n'avons eu à travailler que la complicité professionnelle : ni lui, ni moi ne souffrons la comparaison. Nous ne sommes pas du même tonneau et c'est ce qui permet d'écrire une nouvelle page de

l'ONG avec ma bénédiction. Manuel a des compétences que je n'ai pas, même si je revendique de ne pas m'être trop planté. De ma part, il y a du soulagement et de l'admiration pour la panoplie d'outillages qu'il apporte.

De quoi êtes-vous fier en tant que cofondateur ?

Au départ, c'est une révolte face à 6 000 amputés non pris en charge. Cette révolte se poursuit. Alors s'il y a de la fierté, c'est du simple fait que Handicap International existe. Rien n'était écrit d'avance. Ça a été des combats, de la patience, de l'obstination, de l'audace, du culot et de l'utopie aussi. Ainsi qu'un formidable apprentissage pour repousser les limites de mes incompétences, car quand on est médecin, on ne

sait pas faire grand-chose d'autre que de poser des diagnostics. Je suis fier aussi d'avoir réussi à créer une espèce de filet social planétaire. Et d'avoir convaincu les bailleurs et les donateurs que dans la mesure où des solutions simples étaient possibles, elles devenaient impérieuses.

Révolté, vous demeurez ?

L'ONG doit rester rebelle au politiquement correct et ne doit pas se résoudre à accepter un tel degré d'inégalité. On doit être exigeant pour faire reculer la pauvreté, la souffrance, la réalité de personnes qui partagent la même planète.

Je suis convaincu qu'il n'y a pas de salut dans le repli sur soi, ni dans la préservation d'une prospérité illusoire. Nous n'avons pas d'autre

choix que d'œuvrer à un monde plus équitable.

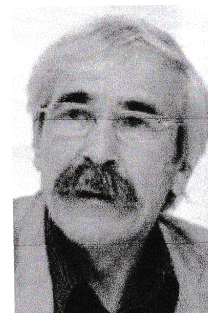
Votre regard sur l'évolution de l'ONG ?

La pauvreté extrême va se dégrader. Handicap International doit être mieux à même d'assurer sa part. Le choix de Manuel Patrouillard est le reflet de cette ambition.

On lui confie une structure en bon état mais qui se doit d'aller plus loin, de faire plus et mieux en s'adaptant au chamboulement observé par le nombre et la nature des conflits et des catastrophes, toujours au détriment des plus vulnérables.

Que ferez-vous à la tête de la nouvelle Fondation ?

Ça fait un moment que j'aspire à être moins dans l'opérationnel et plus dans la



■ Jean-Baptiste Richardier.
Photo Maxime Jegat

réflexion, donc la Fondation me va bien. Il ne s'agira pas de se poser en gardien du temple mais d'être un moteur d'ouverture, d'échanges, de partage. Faire progresser notre propre référentiel et du coup, être une des voix audibles. Une voix, autant que faire se peut, rebelle et tonitruante. Handicap International doit rester capable de se mettre en colère. ■

Propos recueillis par D. M.

LE PROGRÈS4 RUE PAUL MONTROCHET BP 45
69002 LYON - 04 72 22 24 30**08 SEPT 14**Quotidien
OJD : 198324

Surface approx. (cm²) : 1020

Page 4/5

Les dates clés

1982 : naissance à Lyon de l'ONG créée par deux médecins français - Jean-Baptiste Richardier et Claude Simonnot - et un technicien - Yves Gaumeton - tout d'abord pour venir en aide aux personnes réfugiées dans des camps au Cambodge et en Thaïlande.

1997 : l'ONG est co-lauréate du prix Nobel de la paix dans le cadre de la campagne internationale pour l'interdiction des mines anti-personnel.

Depuis 1999 : l'organisation dispose du statut consultatif spécial auprès des Nations Unies.

2006 : naissance de la Direction de l'action d'urgence à l'occasion de la fusion avec Atlas logistique.

2009 : naissance de la Fédération Handicap International

2013 : le budget global des missions sociales s'élève à 97,6 millions d'€.

2014 : Manuel Patrouillard est nommé directeur général. J.-B. Richardier prend la direction de la Fondation nouvellement créée Handicap International emménage dans de nouveaux locaux dans le 8^e arrondissement de Lyon.

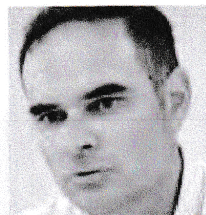


Photo Maxime Jegat

Manuel Patrouillard

HEC puis l'Université Business School du Michigan, suivie d'un service militaire dans la marine. Entre 93 et 98, Manuel Patrouillard a, tour à tour, été responsable business plan, conducteur de travaux puis secrétaire général adjoint chez Bouygues. De 98 à 2012, il fut consultant, chef de projet, puis directeur associé chez McKinsey. En 2013, on le retrouve directeur France Europe chez Aide et Action, puis fondateur et directeur général chez new S curve

Annexe 4 : Phase d'observation participante - Handicap International

#	Date	Personnes présentes	Thème et lieu	Durée
1	20/1/15	- Directeur Général - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Directrice Financière, - Directeur Redevabilité, Qualité et Normes - Jérémy Morales (ESCP Europe)	Présentation et cadrage du projet de recherche (Salle de réunion Rdc)	½ jour
2	5/2/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 - Contrôleur de Gestion, Desk#1 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Formation à la saisie comptable puis saisies comptables (12 fiches) - Déjeuner cafétéria	1 jour
3	6/2/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 - Contrôleur de Gestion, Desk#1 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Saisies comptables (22 fiches) - Déjeuner cafétéria	1 jour
4	12/2/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 ; - Contrôleur de Gestion, Desk#1 Desk#2 ; Desk#3 et Desk#4 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Saisies comptables (18 fiches) - Déjeuner cafétéria	1 jour
5	13/2/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 ; - Contrôleur de Gestion, Desk#1 Desk#3 ; Desk#5 et Desk#6 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Saisies comptables (12 fiches) - Déjeuner cafétéria	1 jour
6	5/3/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 ; - Contrôleur de Gestion, Desk#1 Desk#2 ; Desk#3 et Desk#4 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Saisies comptables (8 fiches) - Déjeuner cafétéria - Entretiens - Séance de travail (RASTA)	1 jour
7	6/3/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 - Contrôleur de Gestion, Desk#1 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Entretiens - Séance de travail (CER)	1 jour
8	19/3/15	- Contrôleur Financier, Desk#1 - Contrôleur de Gestion, Desk#1 - Responsable du Contrôle Financier, DAD - Adjoint, Responsable du Contrôle Financier, DAD	- Entretiens - Point sur écritures d'un projet au Mali	1 jour
9	20/3/15	- Responsable du Contrôle Financier, DAD - Comptable Programme Desk#5, - 5 auditeurs de Auditeur#2 (1 manager, 1 adjoint, 2 auditrices)	- Entretiens - Séance de travail coût des audits	1 jour
Nombre de jours d'observation participante				8,5

Annexe 5 : Liste des entretiens – Handicap International

#	Date	Poste	Durée (mn)
1	17/6/14	Contrôleur Financier, Fédération (Junior)	95
2	19/3/15	Contrôleur de Gestion, Desk#1 (Junior)	75
3	20/3/15	Administrateur Projet, Projet#2, Pays#2, Desk#2 ⁽¹⁾ (Junior)	83
4	20/3/15	Contrôleuse Financière du Desk#3 (Junior)	63
5	17/6/14	Responsable du Contrôle Financier, DAD (Junior)	89
6	18/12/14	Responsable du Contrôle Financier, DAD (Junior)	54
7	5/3/15	Responsable du Contrôle Financier, DAD (Junior)	93
8	19/3/15	Responsable du Contrôle Financier, DAD (Junior)	57
9	5/3/15	Adjoint - Responsable du Contrôle Financier (Confirmé)	118
10	6/3/15	Adjoint - Responsable du Contrôle Financier (Confirmé)	83
11	20/3/15	Responsable Stratégie Financements Institutionnels (Confirmé)	53
12	15/9/14	Directrice Financière (Expérimentée)	69
13	13/2/15	Directrice Financière ⁽²⁾ (Expérimentée)	60
14	5/3/15	Référent Audits Institutionnels (Expérimentée)	104
15	6/3/15	Directeur Redevabilité, Qualité et Normes ⁽³⁾ (Expérimenté)	48
16	19/3/15	Contrôleuse Financière du Desk#1(Expérimentée)	80
17	31/3/15	Responsable du Contrôle Financier, DAD (téléphone)	60
18	20/5/15	Responsable du Contrôle Financier, DAD (téléphone)	30

Entretiens – Handicap International	Nombre d'entretiens	18
	Nombre de personnes	11
	Durée totale	21.5 h
	Durée moyenne	1.12 h

⁽¹⁾ En charge des aspects administratifs au niveau d'un projet, cette personne était en attente de prendre un poste de Coordinateur des Services Support dans le Pays#4. ⁽²⁾ L'entretien #13 a démarré comme une conversation mais a fait ensuite l'objet d'une prise de note dès la sortie du bureau de la directrice financière. Les entretiens #9 et #10 portaient la présentation d'une trame Excel *via* vidéoprojecteur faite par l'Adjoint à la Responsable du Contrôle Financier de la DAD avec prises de notes. Enfin, pour des raisons techniques, les entretiens #2 et #16 n'ont pas pu être enregistrés. ⁽³⁾ L'entretien #15 s'est déroulé en 2 parties : 48mn d'entretien enregistrées, puis 30mn d'entretien pendant le déjeuner.

Annexe 6 : Guides d'entretien – Handicap International

Thèmes	Questions à poser
1) Identité, poste et parcours de la personne dans l'organisation	- Pouvez-vous me décrire le poste que vous occupez ? - Quelle est votre ancienneté chez HI et quel est votre parcours ?
2) Identifier les différentes formes d'audits exercés dans l'ONG et le rôle joué par la personne interviewée	- Pourriez-vous me décrire les différents types d'audits auxquels vous participez et/ou dans lesquels vous êtes impliqué ? Quel est votre rôle au cours de ces différents types d'audits ?
3) Décrire les évolutions de ces pratiques d'audits, telles qu'elles sont perçues par les membres de l'organisation	- Selon vous, quelles sont les évolutions les plus significatives que vous avez constatées sur ces audits ou plus généralement sur les types de contrôles qui sont réalisés ?
4) Avoir la perception de l'origine de ces évolutions par l'interviewé	- Selon vous, quelle est l'origine de l'évolution des différentes pratiques d'audit ? - Selon vous, quel a l'objectif de ces évolutions ? - Etes-vous satisfait (e) de ces évolutions ? Si non, pour quelles raisons ?
5) Comprendre les effets de ces évolutions sur l'organisation et les équipes, et particulièrement les tensions et l'analyse de ces tensions	- Selon vous, quels sont/ont été les effets de ces évolutions des pratiques d'audits sur votre organisation ? Sur votre manière de travailler ? Sur les collaborateurs ?
6) Comprendre quelles sont les éventuelles réponses apportées par l'organisation par rapport à ces transformations.	- Ces évolutions ont-elles amené des changements : * dans la manière de travailler en interne ? (compta ? contrôle de gestion ? gouvernance ?) * dans la manière de communiquer en externe ou en interne ? * dans la manière dont vous travaillez ? * dont vous répondez aux audits ? * dans votre relation avec les auditeurs ? * dans la manière dont vous recrutez vos collaborateurs ?
7) Comprendre le caractère isolé ou général de l'évolution de ces pratiques et leur conséquences	- Selon vous, ces évolutions sont-elles propres à votre organisation ? Avez-vous des exemples d'autres associations ?

Guide d'entretien – Handicap International (Audit Bailleur)

Thèmes	Questions à poser
1) Comprendre comment se déroule un audit dans sa phase de préparation, de discussion et de <i>debriefing</i> .	- Pourriez-vous me décrire le déroulé d'un audit bailleur ?
* <u>Phase 1 – Préparation de l'audit</u>	Comment vous-y préparez vous ? Quel est le rôle du terrain dans la préparation ? * Quelles sont les questions qui vous sont posées et les pièces que vous devez produire ? Quel est le timing ? Combien de temps à l'avance êtes-vous prévenus ? * Quelles sont les relations que vous avez avec les auditeurs ? * Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ? * Comment les résolvez-vous ?
* <u>Phase 2 – Déroulé de l'audit</u>	* Quelles sont les relations que vous avez avec les auditeurs ? * Quelles sont les questions qui vous sont posées ? * Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ? * Comment les résolvez-vous ?
<u>Phase 2 – Debriefing de l'audit</u>	* Qu'est-ce qui va faire que vous êtes satisfait(e) de l'audit ? * Quels sont les risques liés à ce type d'audit ?

Annexe 7 : Cas Handicap - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (1/3)

#	Cas	Thème	Titre	Format	Contenu
1	Handicap	Organisation	LeProgres0080 914	PDF	Article de presse sur le changement de direction
2	Handicap	Budget et suivi budgétaire - Pilotage	Tableau de Bord DAD 2013 VF	PDF	Tableau de bord annuel de la DAD sur la base de 28 indicateurs
3	Handicap	Budget et suivi budgétaire - Pilotage	Analyse par axes 2013 FINAL	Excel	Ventilation des dépenses des projets 2013 sur différents axes analytiques
4	Handicap	Budget et suivi budgétaire - Pilotage	CER Comparatif Programme 2013	Excel	Matrice de réaffectation des différents niveaux de coûts indirects sur les différents projets
5	Handicap	Budget et suivi budgétaire - Pilotage	PED8_Budget_FR 131107	PPT	Slides de présentation aux nouveaux entrants sur le pilotage financier
6	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	CN-IEDDH – Milieu Carcéral – VF 131112	Word	Note succincte de présentation – Réponse à l’appel d’offre - Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
7	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	Budget Initial IEDDH carcéral 22-10-2012	Excel	Budget – Réponse à l’appel d’offre - Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
8	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	Lettre de présélection CN	pdf	Lettre de présélection du projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
9	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	10	PDF	Lettre de l’UE de sélection provisoire du projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
10	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	Budget IEDDH Projet Milieu carcéral révisé 260713	Excel	Budget final approuvé par l’UE sur le projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
11	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	BAS_IEDDH Prison Mada	Excel	Document de validation interne du contrat portant sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
12	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	Contrat IEDDH Prison Mada	PDF	Contrat entre l’UE et Handicap portant sur le projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar

Annexe 7 : Cas Handicap - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (2/3)

#	Cas	Thème	Titre	Format	Contenu
13	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	DEMANDE PAIEMENT rapport 1 IEDDH prison REVU	Word	Demande de paiement par Handicap à l'UE suite à la présentation du Rapport Intermédiaire technique et financier et du Budget prévisionnel pour la période restante
14	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	BAU_Rapport interim 09 2014 20120291 IEDDH prison	Excel	Fichier de validation interne de l'émission des rapports intermédiaires
15	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	LEMADA 071014	PDF	Article de presse - Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
16	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	RF_EIDHR_Quartier Avenir-Année 1	Excel	Rapport financier intermédiaire – Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar (Année 1)
17	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	GL bailleurs 2014 M11 Madagascar	PDF	Grand Livre Compte Clients - Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar
18	Handicap	Budget – Prisons Madagascar	EIHDR Quartier Avenir_rapport intermédiaire Année 1	PDF	Rapport narratif intermédiaire – Projet sur 5 établissements pénitentiaires de Madagascar (Année 1)
19	Handicap	Audits bailleurs	Coût des audits bailleurs	Excel	Evaluation interne coût des audits bailleurs
20	Handicap	Audits bailleurs	LFI 75 FR	PDF	Lettre interne 1° Trim. 2015 sur les bailleurs institutionnels
21	Handicap	Audits Bailleurs	HEM15_VF V2	PDF	Article du Responsable du Comité des Audits (paru sur un site professionnel)
22	Handicap	Audits bailleurs	JD-CM Couverture des coûts de pilotage	Word	Job Description d'un Chargé de Mission pour optimiser les coûts de pilotage à refacturer aux bailleurs

Annexe 7 : Cas Handicap - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (3/3)

#	Cas	Thème	Titre	Format	Contenu
23	Handicap	Accountability	ra2012-anf	PDF	Rapport Annuel d'Activité 2012 (France)
24	Handicap	Accountability	ra2013-anf	PDF	Rapport Annuel d'Activité 2013 (France)
25	Handicap	Accountability	comptes2013c ac-france	PDF	Rapport des Commissaires aux Comptes sur les Comptes Annuels
26	Handicap	Accountability	ra2014-fed-fr	PDF	Rapport Annuel d'Activité 2014 (Fédération)
27	Handicap	Accountability	ra2015-fed-fr	PDF	Rapport Annuel d'Activité 2015 (Fédération)
28	Handicap	Accountability	L'Essentiel 2013	PDF	Synthèse 2013 des projets et de l'activité de HI en 2013
29	Handicap	Accountability	L'Essentiel 2014	PDF	Synthèse 2014 des projets et de l'activité de HI en 2013
30	Handicap	Accountability	Grâce à Vous 2015	PDF	Synthèse 2015 des projets et de l'activité de HI en 2013

Annexe 8 : Liste des réunions chez Médecins Sans Frontières (1/7)

1. Intégration : découverte générale de MSF France et des outils du service ‘Gestion Terrain’, présentation du mouvement MSF, séances de travail sur les indicateurs, réunions de service ‘Gestion Terrain’

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	Durée (h)
1	3/11/15	- Responsable du Contrôle Gestion Terrain - Chef de projet, ERP#1	Introduction aux différents outils de la ‘Gestion Terrain’ (<i>Bureau Service Gestion terrain</i>)	2
2	5/11/15	11 nouveaux arrivants ; 2 formatrices RH ; 4 intervenants	‘Welcoming Days’ (<i>Croatier – Salle 304</i>)	4
3	19/11/15	Equipe Gestion Terrain (14 p.)	Réunion de Service – Gestion Terrain – Préparation Clôture 2015 (<i>Salle des Poutres, 3° Etage</i>)	2
4	11/3/16	- Responsable du Contrôle Gestion Terrain - Adjoint, Responsable du Contrôle de Gestion Terrain	Séance de travail sur les nouveaux indicateurs et matrices pour le budget 2017 (<i>ESCP Europe</i>)	3
5	7/4/16	Equipe Gestion Terrain (14 p.)	Réunion de Service – Présentation nouvelle procédure Achats (<i>Salle des Poutres, 3° étage</i>)	2
Nombre de réunions			5	
Durée (h)			13 h	

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (2/7)

2 - Mises À Plat (MAP) (1/2)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	# participants	Durée (h)
6	6/11/15	Equipe Desk T : Responsable Desk (RD) ; Adjoint de la RD ; RH Desk ; Adjointe RH Desk ; Contrôleur de Gestion Desk ; Médecin Desk ; Logisticien Desk ; Comptable Desk ; Siège : Chargé de Communication Siège Pays#15 : Chef de Mission, Pays#15 ; Médecin, Pays#15	MAP Pays#15 (St Sabin, <i>Salle du fond</i> , 1 ^o étage) - Desk T	De 10 à 15	6
7	10/11/15	Equipe Desk J : Responsable Desk ; Adjoint du RD ; RH Desk ; Contrôleur de Gestion Desk ; Comptable Desk, Logisticien Desk Pays#32 : Chef de Mission, Pays# 32; Adjointe du CM, Pays#32 Siège : Directrice des Opérations ; Adjoint de la directrice des Opérations; Médecin, Epicentre), Resp. Formation, DRH ; Support RH terrain ; Dir. Ajointe, Départ. Médical	MAP Pays# 32 (St Sabin, <i>Salle des poutres</i> , 3 ^o étage) - Desk J	De 13 à 15	6
8	12/11/15	Equipe Desk J : Responsable Desk ; Adjoint du RD ; RH Desk ; Contrôleur de Gestion Desk ; Comptable Desk, Logisticien Desk Pays#23 : Chef de Mission, Pays#23 ; Adjointe du CM, Pays#23 Siège : Directrice des Opérations ; Adjoint de la directrice des Opérations, ; Médecin, Epicentre), Resp. Formation, DRH ; Support RH terrain ; Dir. Ajointe, Départ. Médical	MAP Pays#23 (St Sabin, <i>Salle des poutres</i> , 3 ^o étage) - Desk J	De 11 à 13	5
9	13 Nov. 15	Equipe Desk A : Responsable Desk ; Adjointe de la RC ; RH Desk ; Logisticien Desk ; Pays#34 : Chef de Mission, Pays#34, Adjoint Chef de Mission, Pays#34 Siège : Responsable des Financements Institutionnels) ; Médecin, Epicentre) ; Spécialiste maladies tropicales, Département Médical ; Logicienne, Siège ; Chargé de communication, Siège	MAP Pays#34 (St Sabin, <i>Salle du fond</i> , 1 ^o étage) - Desk A	12	6
Nombre de réunions			4		
Durée (h)			23 h		

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (3/7)

3 - Budgets et Révisés Budgétaires (1/ 2)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	# participants	Durée (h)
10	2 Déc. 15	<p>Equipe Desk T Responsable Desk (RD) ; Adjoint de la RD ; RH Desk ; Adjointe RH Desk ; Contrôleur de Gestion Desk ; Médecin Desk ; Logisticien Desk ; Comptable Desk ; Chargé de Communication Siège Chef de Mission, Pays#22</p> <p>Equipes Paris : Dir. - Dépt Médical ; Dir. Adjointe du Dépt Med. ; Dir. Opé. ; Adjoint Dir. Opé. ; DRH MSF ; DAF MSF ; Responsable du Contrôle de Gestion Terrain ; Resp. Supply Chain ; Dir. Logistique</p>	Budget Desk T (<i>St Sabin, Salle des poutres, 3° étage</i>) <i>Vidéoconférence</i>	De 18 à 19	4
11	8 Déc. 15	<p>Equipe Desk Responsable Desk ; Adjoint de la RD ; RH Desk ; Adjointe RH Desk ; Contrôleur de Gestion Desk ; Médecin Desk ; Logistique Desk, Comptable Desk</p> <p>Equipes Paris : Dir. Adjointe – Dépt Med. ; Dir. Opé ; Adjoint Dir. Opé ; Dir. - Dépt Médical ; Support RH terrain ; DAF MSF ; Responsable du Contrôle de Gestion Terrain ; Responsable Supply Chain ; Référent Logistique, Siège ; Responsable Financements Institutionnels</p>	Budget Desk C (<i>St Sabin, Salle des poutres, 3° étage</i>)	18	6

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (4/7)

3 - Budgets et Révisés Budgétaires (2/2)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	# participants	Durée (h)
12	11/12/15	Equipe Desk Responsable Desk ; RH Desk, Contrôleur Gestion#1 Desk + Contrôle Gestion#2 Desk, Logisticien Desk Equipe Paris : Dir. Adjointe – Dépt Med. ; Dir. Opé. ; Adjoint Dir. Opé ; Dir. - Dépt Médical ; Support RH terrain ; DAF MSF ; Responsable du Contrôle de Gestion Terrain; Responsable Supply Chain ; Référent Logistique, Siège ; Responsable Financements Institutionnels)	Budget Desk H (<i>St Sabin, Salle des poutres, 3^o étage</i>)	17	6
13	14/12/15	Equipe Paris : Dir. Adjointe – Dépt Med. ; Dir. Opé. ; Adjoint Dir. Opé ; Dir. - Dépt Médical ; DAF MSF ; Responsable du Contrôle de Gestion Terrain ; Référent Logistique, Siège ;	Réunion de compilation des budgets et préparation de la présentation des budgets à la Dir. Opé. (<i>St Sabin, Salle du fond, 1^o étage</i>)	7	3
14	14/4/16	Responsable du Contrôle de Gestion Terrain; Adjoint Responsable du Contrôle de Gestion Terrain; Contrôleur de Gestion, Desk F	Visée budgétaire d'Avril – Desk F, (<i>2nd étage</i>)	3	3h10
Nombre de réunions				5	
Durée (h)				22 h	

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (5/7)

4 - Autres interactions Finance Terrain & Opérations (KPIs Budget 2017 & Audit Coordination)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	Durée (h)
15	20/11/15	Equipe E&Y Junior; Manager ; Partner. Equipe Desk J : Resp Desk ; RRH Desk ; Logisticien Desk ; Contrôleur Gestion Desk. Equipe Paris DAF Adjointe ; Responsable Contrôle de Gestion Terrain	Débriefing de la semaine de mission menée par Junior et Manager dans une Coordination (<i>Salle de réunion, 2nd étage</i>)	1h30
16	24/11/15	Direction des Opérations Chef de projet, ERP#1 ; Adjoint à la Dir Opé Equipes des desks Resp. Desk, Desk J ; Contrôleuse de gestion, Desk J. Resp. Desk, Desk C ; Adjoint Resp. Desk C Logicienne, Desk C ; Médecin, Desk C Resp. Desk, Desk A Resp. Desk, Desk T Resp. Desk F Equipes de Paris Responsable du Contrôle de Gestion Terrain ; Référent Logistique, Siège ; DRH MSF ; Directeur Logistique ; Dir. Adjointe – Dépt Médical.	Présentation d'un applicatif décisionnel de pilotage ERP#1 au cours d'une réunion de la Direction des Opérations (<i>Salle des Poutres, 3^o étage</i>)	2
17	29/3/16	Adjoint#1, Dir. Opé. Dir. Adjointe – Dépt Médical Resp. Support RH Terrain Responsable Contrôle Gestion Terrain Référent Logistique, Siège	Séance de travail sur les nouveaux indicateurs et matrices pour le budget 2017 (<i>Bureau Dir. Logistique</i>)	1
18	5/4/16	Adjoint#1, Dir. Opé ; Adjoint#2, Dir. Opé Resp. RH, Dir. Opé. Resp. Support RH Terrain Responsable Contrôle Gestion Terrain Adjoint Responsable Contrôle Gestion Terrain	Séance de travail sur les nouveaux indicateurs et matrices pour le budget 2017 (<i>Bureau Dir. Opérations</i>)	1

Nombre de réunions	4
Durée (h)	5.30 h

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (6/7)

5 - Intimité (Briefings & débriefings ; Points Info hebdomadaire)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	Durée (h)
19	8/10/15	Resp. Contrôle de Gestion Terrain	Prise de connaissance et découverte MSF	1h30
20	13/11/15	Env.60 p. + 15 p. en vidéo de Crozatier	Point Info hebdomadaire (<i>St Sabin, Salle du fond, 1° étage</i>) - annonce du départ du DG, - lancement de la campagne « Vaccins pour Tous », - débriefing des actions entreprises par MSF sur Kunduz par la Directrice Juridique de MSF.	3/4h
21	20/11/15	Env.60 p. + 15 p. en vidéo de Crozatier	Point Info hebdomadaire (<i>St Sabin, Salle du fond, 1° étage</i>) - news de la prise d'otages à Bamako, - présentation d'un reportage sur les migrants arrivant en Grèce, - discussion sur la position de MSF-F sur Calais	3/4h
22	15/3/16	- Contrôleur de Gestion, Desk F - Future Responsable Financière Pays#37 en départ de mission	Briefing Pays# 37 (<i>Bureau Contrôleur de Gestion, Desk F</i>)	1/2h
23	7/4/16	- Contrôleuse de Gestion, Desk J - Administrative Projet de retour d'une mission en Pays#23	Débriefing Administrative Pays#23. (<i>Bureau Contrôleuse de Gestion, Desk J</i>)	3/4h
24	8/4/16	- Comptable, Desk F - Future Responsable Financière Pays#1 en départ de mission	Briefing Pays#1 (<i>Bureau du Contrôle de Gestion Terrain</i>)	1h30

Nombre de réunions	6
Durée (h)	5.30 h

Annexe 8 : Liste des réunions chez MSF (7/7)

6 - Autonomisation des desks MSF et passage en Desks (Projet OSCAR)

#	Date	Personnes présentes	Thème & Lieu	Durée (h)
25	17 Nov. 15	Environ 50 p. des équipes opérationnelles de St Sabin	Présentation du passage en Desk de la Direction Opérationnelle (<i>Salle de réunion, 1° étage</i>)	2
26	1° Déc. 15	Environ 30 p. des équipes opérationnelles de St Sabin	Présentation du passage en Desk des fonctions Logistiques, Achats et Approvisionnements (<i>Salle des Poutres, 3° Etage</i>)	2h30
Nombre de réunions			2	
Durée (h)			4.30 h	
Nombre total de réunions MSF			26	
Durée totale (h)			73h30	

Annexe 9 : Liste des entretiens – Médecins Sans Frontières

#	Date	Poste	Durée (mn)
1	26/5/14	Directeur Financier	83
2	15/7/14	Directeur de la Logistique	77
3	1/4/16	Contrôleuse de Gestion#1– Desk H	86
4	5/4/16	Contrôleuse de Gestion – Desk J	73
5	7/4/16	Contrôleuse de Gestion#2 – Desk H	69
6	14/4/16	Contrôleur de Gestion – Desk F	75

Entretiens – Médecins Sans Frontières	Nombre d’entretiens	6
	Nombre de personnes	6
	Durée totale	8h
	Durée moyenne	1.17h

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (1/6)

1. Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
1	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>Rapports Annuel et d'activités 2010</i>	Papier & PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2010 (MSF)
2	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>Rapports Annuel et d'activités 2011</i>	Papier & PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2011 (MSF)
3	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>Rapports Annuel et d'activités 2012</i>	Papier & PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2012 (MSF)
4	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>Rapports Annuel et d'activités 2013</i>	Papier & PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2013 (MSF)
5	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>Rapports Annuel et d'activités 2014</i>	Papier & PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2014 (MSF)
6	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>msf_rapportannuel 2015_8juin2016_apres_ag</i>	PDF	Rapport Annuel et d'Activités 2015 (MSF)
7	MSF	Comptes Annuels, Rapports Annuels et Reporting Externe (p)	<i>msf_rapportfinancier2015_13juin2016_web_0</i>	PDF	Rapport Financier 2015 (MSF)

2. Intégration

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
8	MSF	Intégration (i)	<i>Annexe MSF- 8</i>	Papier	Organigramme MSF- France (12 /2015)
9	MSF	Intégration (i)	<i>Annexe MSF- 9</i>	Papier	Slides de présentation aux « Welcoming Days » (10/2015)
10	MSF	Intégration (i)	<i>Cartographie des flux 2015.08</i>	Excel	Cartographie des processus et des liens entre les différents modules comptables, RH et financiers entre les terrains et le siège
11	MSF	Intégration (i)	<i>'Guide Vert' – manuel de comptabilité MSF-France</i>	Papier	Manuel des opérations comptables et financières des équipes comptables de MSF (terrain et siège – 110 pages)

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (2/6)

3. Cycle bailleurs

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
12	MSF	Cycle Bailleurs et audits externes (i)	<i>20140325_Recommandations audit ECHO_2013_VFinale</i>	Excel	Recommandations du bailleur ECHO au 25;03;14 suite à son audit sur 3 audits de contrats financés entre 11;13 et 03;14

4. Budgets (1/2)

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
13	MSF	Budgets (i) – Desk C	<i>2016 V1 Budget Présentation 20151208</i>	PPTX	Présentation - Budget Opérationnel 2016 Desk C
14	MSF	Budgets (i) – Desk C	<i>Annexe MSF-14</i>	Papier	Note de synthèse de 6 pages sur les principaux projets de la Desk C
15	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>LIBYE</i>	PPTX	Présentation - Budget Opérationnel 2016 Lybie
16	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>20151209_Libya_2016 Budget</i>	Excel	Matrice Excel - Budget Opérationnel 2016 Lybie
17	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>20151209_Libya_2016 Budget sans avion</i>	Excel	Matrice Excel - Budget Opérationnel 2016 Lybie avec hypothèse différente
18	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>YEMEN</i>	PPTX	Budget Opérationnel 2016 Lybie
19	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>Budget Yemen</i>	Excel	Matrices Excel des 5 projets opérationnels au Yémen
20	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>BORNO BUDGET 2016</i>	PPTX	Présentation - Budget Opérationnel 2016 Borno
21	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>CALAIS BUDGET 2016</i>	PPTX	Présentation - Budget Opérationnel 2016 Calais
22	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>GRECE</i>	PPTX	Présentation - Budget Opérationnel 2016 Grèce
23	MSF	Budgets (i) – Desk Urgences	<i>ENVELOPPE URGENCE 2016</i>	PPTX	Présentation – Enveloppes Urgence
24	MSF	Budgets (i) – Desk New York	<i>Operational Review december 2105 – New York Desk South Sudan - Sudan</i>	Papier	Présentations A3 du budget du Soudan ; Sud-Soudan
25	MSF	Budgets (i) – Desk New York	<i>Operational Review december 2105 – New York Desk South Sudan - Sudan</i>	Papier	Statistiques médicales des 4 projets opérationnels du Sud Soudan

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (3/6)

4. Budgets (2/2)

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
26	MSF	Budgets (i) – Desk New York	<i>Operational Review december 2015 – New York Desk Tchad</i>	Papier	Présentations du budget 2016 du Tchad
27	MSF	Budgets (i) – Desk New York	<i>Operational Review december 2015 – New York Desk Ethiopia</i>	Papier	Présentations du budget 2016 de l’Ethiopie
28	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-28</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Kenya 2016
29	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-29</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Malawi 2016
30	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-30</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Ouganda 2016
31	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-31</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Géorgie 2016
32	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-32</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Arménie 2016
33	MSF	Budgets (i) – Desk HIV	<i>Annexe MSF-33</i>	Papier	Fiche de synthèse – Budget Libéria 2016
34	MSF	Budgets (i)	<i>Arbitrages sur budgets 2016</i>	Papier	Documents de synthèse sur arbitrage réalisés suite aux présentations budgétaires
35	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk A</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
36	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk C</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
37	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk F</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
38	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk HIV</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
39	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk JAPON</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
40	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk ME</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires
41	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk NY</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux présentations budgétaires
42	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Synthèse Budget 2016 – Desk URG</i>	Word	Décisions de la Dir. des Opé. suite aux arbitrages budgétaires

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (4/6)

5. Suivis et révisés budgétaires

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
43	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>2015_MSF_BFU_User_Guide</i>	Word	Mode d'emploi du Budget Follow Up (BFU) mensuel
44	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>2015_MSF_BFU_tmp_3.0</i>	Papier	Fichier de BFU (dernière version validée)
45	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>2015_MSF_CR_Project_tmp_2.1</i>	Papier	Fichier de Cash Request (ou demande de trésorerie) mensuelle (dernière version validée)
46	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>Afganistan</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – Afghanistan (Desk F)
47	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>France</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – France (Desk F)
48	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>Grèce</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – Grèce (Desk F)
49	MSF	Suivis et révisés budgétaires (i)	<i>Iran</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – Iran (Desk F)
50	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Pakistan</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – Pakistan (Desk F)
51	MSF	Budgets (i) – Direction des Opérations	<i>Palestine</i>	Excel	Révisé budgétaire de Mars 2016 – Palestine (Desk F)

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (5/6)

6. Autonomisation des Desks ; intimité (sources internes) (1/2)

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
52	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Synthèse-rapport-Oscar-Palissage-copie</i>	PDF	Synthèse des résultats de l'intervention du cabinet Palissage sur le projet de plus grande autonomie des terrains
53	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Projet Stratégie de Changement version 16 Mai</i>	PDF	Synthèse des explications de la mise en place d'une plus grande autonomie des terrains et plans d'actions (16/5/2014)
54	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Passage en Desk opé 17 oct V2</i>	PPTX	Slides de présentation de la Directrice des Opérations sur les effets de l'autonomisation des Desks et d'une délégation élargie aux terrains
55	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Acg2009</i>	Word	Description de poste – <i>Assistant Comptabilité & Gestion</i> avant la réorganisation
56	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Cg2012</i>	Word	Description de poste – <i>Contrôleur de Gestion</i> avant la réorganisation
57	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Chargé de gestion financière et comptable 2015 04</i>	Word	Description de poste – <i>Chargé de gestion financière et comptable</i> après la réorganisation (ex CG)
58	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Responsable Financier de Desk 2015 04 01 final</i>	Word	Description de poste – <i>Responsable Financier de Desk</i> après la réorganisation (ex CG)
59	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Strategic Plan 2014-2016 – Operational Center Paris (OCP)</i>	Papier	Document interne récapitulant les grands axes de la stratégie de MSF France (OCP) pour 14,15,16
60	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>OCP Strategic Plan Progress Report 2015 – Project 2016(02; 2016)</i>	Papier	Point à date du Plan Stratégique
61	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Dashboard OCP</i>	Papier	Tableau de bord sur 3 ans des différents projets et axes de mise en œuvre de OCP
62	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (i)	<i>Séminaire Service Gestion terrain 12 et 13;01;2016</i>	Papier	Slides du séminaire annuel du service Gestion terrain

Annexe 10 : Cas MSF - Liste des sources secondaires consultées et exploitées (6/6)

6. Autonomisation des Desks ; intimité (sources publiques) (2/2)

#	Cas	Thème ; source (p : public ; i : interne)	Réf.	Format	Contenu
63	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 1</i>	Papier	Journal interne de MSF (mars 2011)
64	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 2</i>	Papier	Journal interne de MSF (juillet 2011)
65	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 3</i>	Papier	Journal interne de MSF (octobre 2011)
66	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 4</i>	Papier	Journal interne de MSF (janvier 2012)
67	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 5</i>	Papier	Journal interne de MSF (avril 2012)
68	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 6</i>	Papier	Journal interne de MSF (septembre 2012)
69	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 7</i>	Papier	Journal interne de MSF (décembre 2012)
70	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 8</i>	Papier	Journal interne de MSF (avril 2013)
71	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Borderline 9</i>	Papier	Journal interne de MSF (juin 2013)
72	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Dazibao 52</i>	Papier	« Gazette » interne de MSF France (Nov. 2015) – article sur « <i>Croissance malsaine, le retour ?</i> » (pp. 69-71)
73	MSF	Autonomisation des Desks et intimité (p)	<i>Dazibao 53</i>	Papier	« Gazette » interne de MSF France (Avr. 2016) – article sur « <i>Ce qui s'est dit au Group Committee de Février 2016?</i> » (pp. 20-25)

Annexe 11 : Liste des thèmes – Échanges Skype (22/7/16)

Thèmes que les uns et les autres souhaiteraient aborder
--

Présentation rapide des 2 organisations pour repérer un peu à quel niveau de l'organisation vous vous situez ?

Fédération HI et Mouvement MSF : qui fait quoi ? Quel rôle par rapport à vos collègues étrangers ? Comment travaillez-vous avec eux ? (ou pas ?)

Opérationnellement, comment êtes-vous organisés ? Du Projet au Siège ?

Organisation de la Finance Opérationnelle

Qui fait quoi? Rôles et responsabilités?

Comment la Finance Opérationnelle est-elle intégrée aux opérations? (MSF)

Avec quels outils ?

Quels mécanismes de contrôles et de supports ? (MSF)

Quelles relations entre la Finance Opérationnelle et les autres fonctions comptables plus corporate ?

Quelles relations avec les auditeurs ? Les statutaires et ceux des bailleurs ?

Budget - Suivi budgétaire

Quel process de construction budgétaire? Avec quel outil ?

Sur quoi la Finance Opérationnelle met-elle l'accent au moment de la construction budgétaire ? (MSF)

Comment se passent les révisions budgétaires? (MSF)

Quels indicateurs la Finance Opérationnelle produit-elle pour la finance et pour les opérations ? Pour d'autres services? (MSF) Quelles obligations de remontée de comptes?

Contrôle Interne ; Audit interne

Comment est-ce organisé ? Quel rôle la Finance Opérationnelle joue t'elle ?

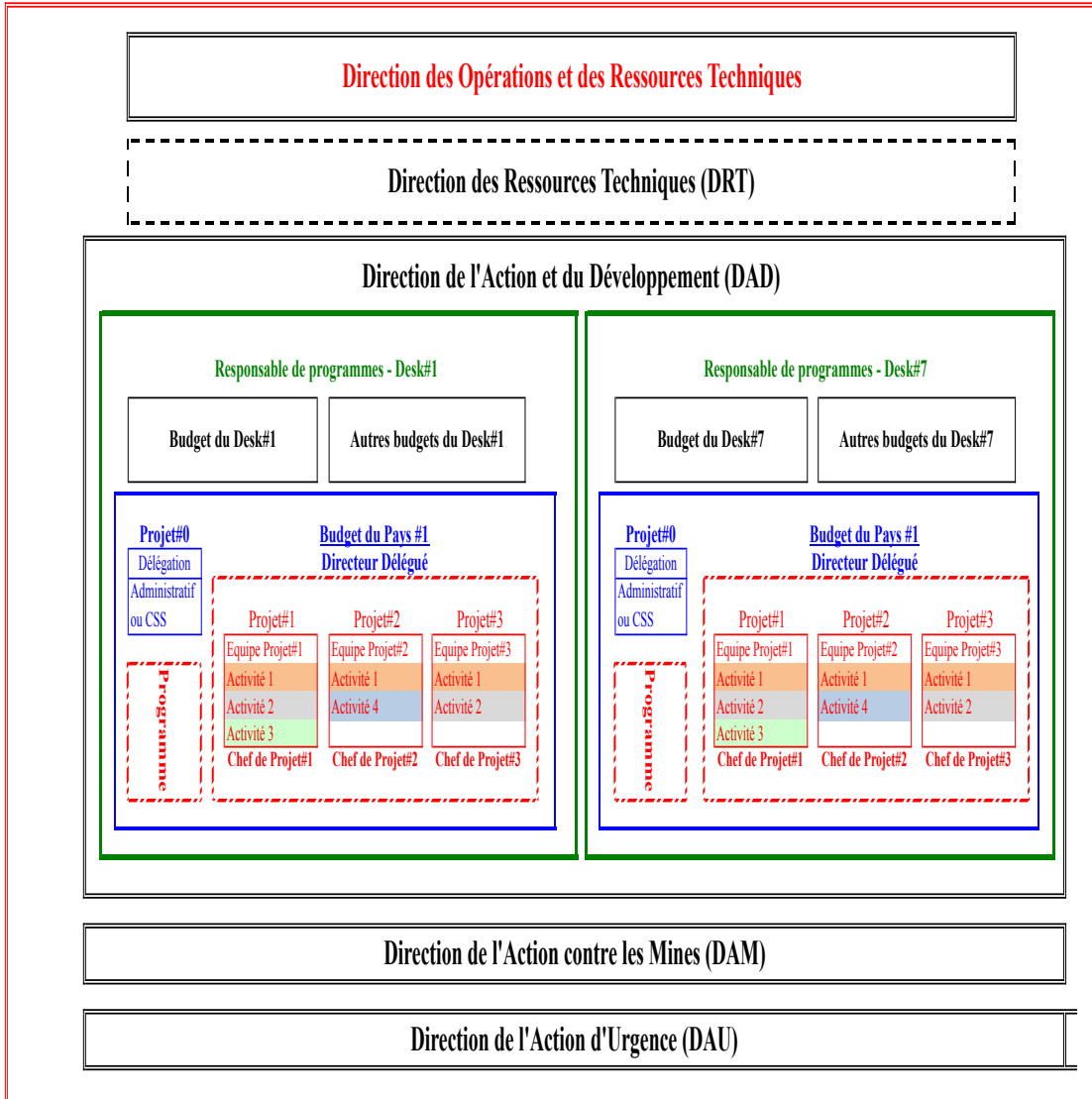
Avec quels outils ? Qui se déplace et à quelle fréquence ?

La gestion des contrats de financement institutionnels.

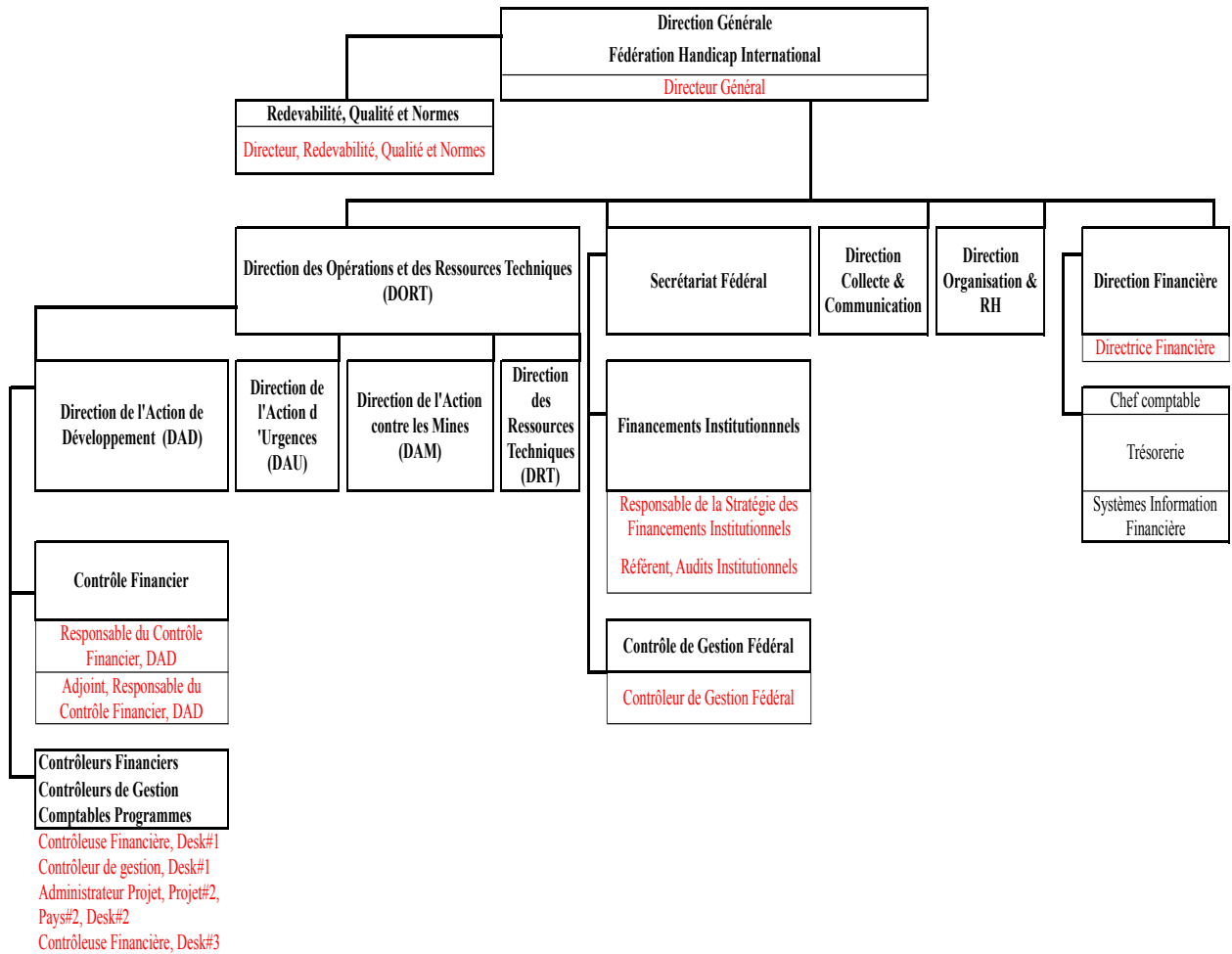
Comment c'est géré et par qui ? Avec quels outils ? Quel rôle de la Finance Opérationnelle ? (HI)

Comment les 2 organisations font face aux contraintes de l'UE (DEVCO, ECHO) concernant la justification des coûts de structure de programme affectés dans les budgets /rapports bailleur ? (HI) Organisation des 2 organisations pour rendre aux audits bailleurs, avec en intro, nombre par an pour chacune des 2 organisations (HI)

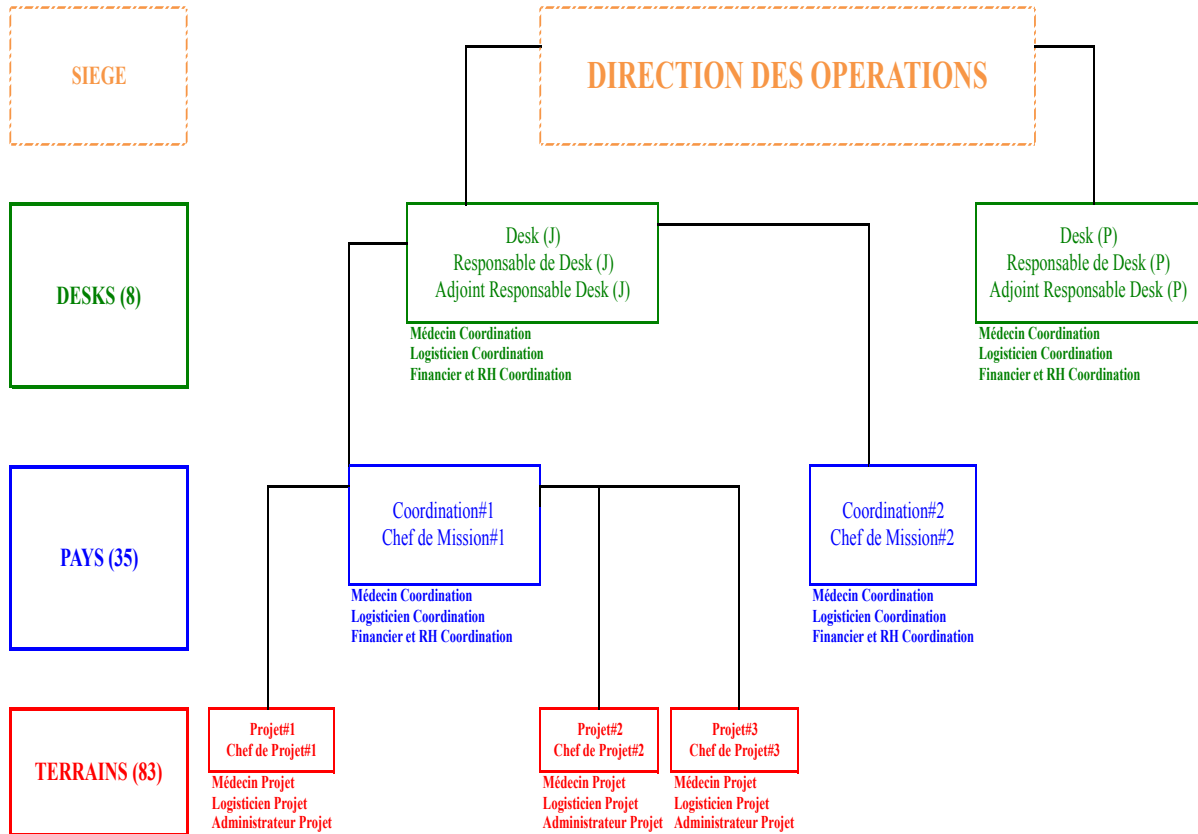
Annexe 12 : Des terrains au Siège – Handicap International



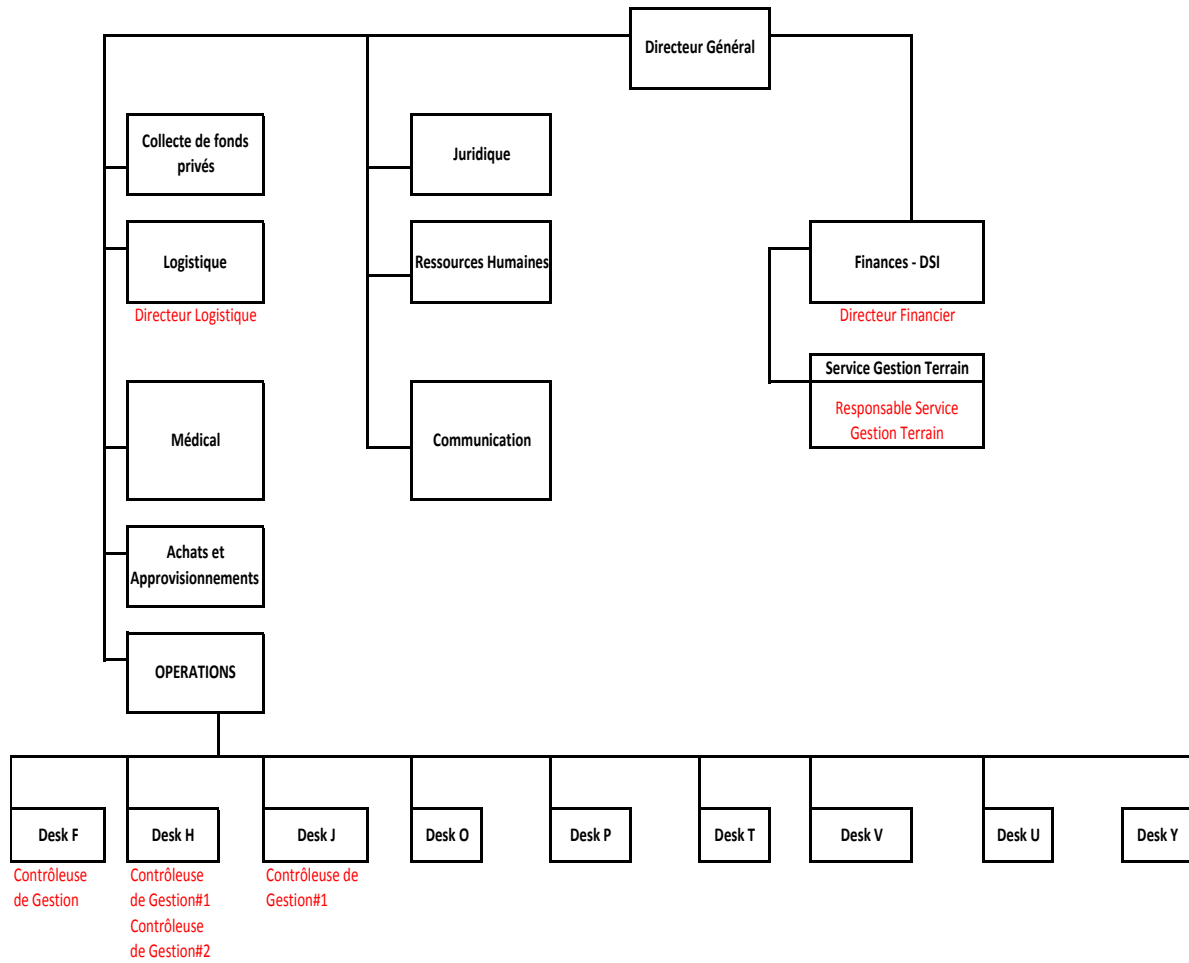
Annexe 13 : Organigramme simplifié – DAD Handicap et Siège de Lyon (En rouge, personnes interviewées)



Annexe 14 : Des terrains au Siège – Médecins Sans Frontières



Annexe 15 : Organigramme simplifié - Médecins Sans Frontières (En rouge, personnes interviewées)



Annexe 16 : Modèle simplifié de *baseline* médicale – MSF

	Jan	Feb	Mar	April	May	June	July	August	Sept	Oct	Nov	Total
CONSULTATIONS EXTERNES												
Consultations externes généralistes ou spécialistes (psy, physio, malaria, chirurgie) ou consultations d'urgence	# de nouvelles consultations généralistes											
Nombre de nouvelles consultations (nouvelle consultation = nouveau patient)	2 930	4 429	4 857	5 205	6 931	7 512	4 983	15 390	13 606	17 257	22 594	105 694
Nombre de patients transférés des urgences vers une salle gérée par MSF	# de consultations - urgence											
										731	1 444	2 175
	# de consultations - transferts											
										1	25	26
Nombre total de consultations de suivi (ne pas confondre avec les nouvelles consultations)	# de consultations de suivi											
	425	564	740	1 084	505	504	149	554	601	914	1 523	7 563
Nombre de cas de malaria (Confirmés et Non-Confirmés) traités en consultations	# de cas de malaria traités en consultations											
	428	1 256	859	426	370	262	95	771	1 102	2 268	918	8 755
Nombre de cas de malaria Confirmés	# de cas de malaria traités en consultations											
	279	1 056	692	307	203	62	32	241	609	1 812	870	6 163
Nombre de cas de malaria (Confirmés et Non-Confirmés) traités par des travailleurs sociaux de la communauté (TSC) ou par des Visiteurs A Domicile (VAD)	# de cas de malaria traités par des TSC ou par des (VAD)											
	428	1 256	859	426	370	262	95	771	1 102	2 268	918	8 755
Nombre de NOUVELLES consultations liées à des violences directes (conflits, guerres) sur la période (hors violences sexuelles et psychol., violences liées à des accidents de la route, ou violence domestique)	# de violences liées à des NOUVEAUX cas liés à des conflits											
	71	45	24	23	12	-	-	3	2	6	2	188
Nombre total de NOUVEAUX cas de violence sexuelle traités médicalement	# de cas de violence sexuelle											
											2	2
HOSPITALISATIONS												
A: Hôpital Général. B: Hôpital Spécialisé (VIH/Sida, TB, Nut./Pédia, Choléra, Malaria)	Type d'hôpital											
Lits d'hospitalisation	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Lits d'observation	# de lits d'hospitalisation											
							2	2	84	84	84	84
Lits pour les urgences	# de lits d'observation											
									7	7	7	5
Nombre total de nouveaux patients admis durant la période	# de lits pour les urgences											
						35	83	183	229	330	302	1 162
Mortalité globale au niveau de l'hôpital (%)	Total des nouvelles admissions dans l'hôpital (sous la responsabilité de mSF)											
						15	11	6	9	7	11	10
	# d'admissions en PEDIATRIE											
						28	33	81	128	202	156	628
	% mortalité Pédiatrie											
						15	11	6	9	7	11	10
	Taux d'occupation des lits (%)											
						-	1	2	4	3	10	3
	Durée moyenne du séjour											
						-	10	9	6	2	1	3
	# d'admissions en GYNECO-OBSTETRIQUE et Maternité											
					20	124	83	166	165	190	448	1 196
	% mortalité en GYNECO-OBSTETRIQUE et Maternité											
					-	-	-	-	-	-	-	-
	Taux d'occupation des lits (%)											
						-	10	9	6	2	1	3
	Durée moyenne du séjour											
						-	10	9	6	2	1	3
Nombre total de cas de malaria confirmés et non-confirmés ayant entraîné une hospitalisation sur la période	# d'hospitalisation liées à des cas de malaria											
						2	2	8	23	85	30	150
Nombre total de cas de malaria confirmés ayant entraîné une hospitalisation sur la période	# d'hospitalisation liées à des cas confirmés de malaria											
								6	19	83	30	138
NUTRITION												
Nombre total de cas d'enfants souffrant de malnutrition sévère (absence de complications)	# d'admissions d'Enfants souffrant de Malnutrition Sévère (EMS) sans complication											
	255	153	103	64	274	383	374	804	792	804	607	4 613
Nombre total de cas d'enfants souffrant de malnutrition sévère (présence de complications)	# d'admissions d'Enfants souffrant de Malnutrition Sévère (EMS) avec complication											
						7	50	102	101	128	146	534
Calcul réalisé sur le # de résultats	Sur la base de tous les EMS (soignés)											
	12	45	21	83	68	62	155	105	272	821	488	2 132
Calcul réalisé sur le # de résultats	Sur la base de tous les EMS (en cours de soins)											
	0	0	2	13	32	150	169	145	243	330	189	1 273
Calcul réalisé sur le # de résultats	Décès											
						4	6	24	24	12	4	74
GYNECO-OBS.												
Nombre total de consultations pré-natales (CPN) - 1 ^{er} consultations et visites de suivi	# CPn											
	207	188	317	228	333	874	668	2 622	2 497	3 228	3 442	14 604
Nombre total de femmes venant pour la 1 ^{er} fois en CPN au cours de leur grossesse	# Nouvelles CPn											
	133	94	138	94	188	509	341	1 775	1 341	1 450	1 680	7 743
Nombre total de femmes assistées pour leur accouchement	# d'accouchements											
					9	109	54	140	134	165	323	934
Nombre total de femmes recevant au moins un suivi post-natal < 6 mois après l'accouchement (Consultations Post-Natales)	# CPostN											
	2	1	-	1	-	47	89	482	315	228	234	1 399
	# consultations pour le planning familial											
					4	9	8	16	14	18	30	99
VACCINATION (routine)												
Nombre total de vaccinations de routine contre la rougeole	# de vaccinations											
								75	171	758	1 973	2 977
Nombre total de vaccinations Hépatite B	# de vaccinations - Hépatite B pour les nouveaux-nés											
					4	106	56	184	156	213	323	1 042
REPONSE EPIDEMIQUE												
CAS DE ROUGEOLE												
TYPE D'EPIDEMIE	# de cas de rougeole											
Nombre total de cas de rougeole durant l'épidémie										244	579	823
Nombre de cas de rougeole traités en externe par MSF durant l'épidémie	# cas rougeole - Externe MSF											
										185	470	655
Nombre de cas de rougeole traités en interne par MSF durant l'épidémie	# cas rougeole - Interne MSF											
										59	109	168
% de décès (cas de rougeole traités en interne par MSF)	% de décès (cas de rougeole traités en interne par MSF)											
										5	2	
CAS DE CHOLERA												
TYPE D'EPIDEMIE	# de cas de choléra											
Nombre total de cas de choléra durant l'épidémie											1 998	1 998
Nombre de patients atteints de choléra et traités dans les Centres de Traitements du Choléra (CTC) par MSF sur la période	# de cas traités en CTC par MSF											
											1 998	1 998
Nombre de patients admis dans les Centres de Traitements du Choléra (CTC) par MSF sur la période	# de patients atteints de choléra et hospitalisés dans un CTC de MSF											
											141	141
% de décès (cas de choléra traités en interne par MSF)	% de décès (cas de choléra traités en interne par MSF)											
ACTIVITES LOGISTIQUES												
Nombre total de familles bénéficiaires de distribution de produits non-alimentaires sur la période	(Produits non alimentaires) # total de familles											
									6 684			6 684
Nombre total de latrines construites sur la période	(Installations sanitaires) # nouvelles latrines											
								164				164
Nombre total de litres d'eau chlorés distribués par MSF sur la période	Distribution d'eau (# de litres d'eau chlorés)											
							2 632 000	42 290 000	42 290 000	42 290 000	42 290 000	171 792 000

Liste des tableaux

Tableau 1 : Synthèse - Éléments constitutifs d'un système de contrôle organisationnel.....	45
Tableau 2 : Dimensions constitutives d'un régime de valeur	48
Tableau 3 : Les trois groupes de valeurs fondamentales du management public	68
Tableau 4 : Types d'accountability d'une organisation non-lucrative	99
Tableau 5 : Segmentation des ONG de solidarité internationale	122
Tableau 6 : Évolution comparée des ressources financières des ONG par mode d'intervention entre 2006 et 2011	123
Tableau 7 : Répartition du nombre de collaborateurs par statut en fonction du mode d'intervention	123
Tableau 8 : Évolution de la part des ressources privées et des financements institutionnels des ONG humanitaires.....	131
Tableau 9 : Synthèse des données collectées au cours de la recherche.....	166
Tableau 10 : Modèle simplifié du Tableau d'Emploi des Ressources	179
Tableau 11 : Origine des ressources de Handicap International (2010 à 2015).....	200
Tableau 12 : Nombre d'audits bailleurs Handicap (2008 – 2015)	207
Tableau 13 : Exemple simplifié d'affectation des dépenses chez Handicap.....	213
Tableau 14 : Dates clefs de l'internationalisation de MSF (1971-2015)	259
Tableau 15 : Origine des financements de MSF (2005/2010/2015)	265
Tableau 16 : Origine des ressources privées de MSF-France en 2015	268
Tableau 17 : Ressources de MSF-France entre 2000 et 2015	270
Tableau 18 : Surplus et (Déficits) de MSF-France entre 2000 et 2015 (En M€.).....	271
Tableau 19 : Structure des emplois de MSF en 2005, 2010 et 2015 (En M€.).....	274
Tableau 20 : Combinaison entre activités et indicateurs chez MSF-France	290
Tableau 21 : Étape 1 : Choix d'une combinaison activité et indicateur.....	291
Tableau 22 : Étape 2 : Volumétries passées et projections (matrice pour l'année 2015)	292
Tableau 23 : Budget simplifié des commandes médicales d'un projet.....	296
Tableau 24 : MSF Coûts de l'hôpital#7 (en K€)	309

Liste des schémas

Schéma 1 : Architecture de la thèse.....	28
Schéma 2 : Organisation du secteur public et des systèmes d' <i>accountability</i> dans les années 1990 en Grande-Bretagne.....	74
Schéma 3 : Organisation du secteur des services publics et des systèmes d' <i>accountability</i> dans les années 2000 en Grande-Bretagne.....	75
Schéma 4 : Articulation des matrices budgétaires chez MSF-France	286

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	7
Sommaire	15
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	17
PARTIE 1 > Revue de littérature	37
Chapitre 1 : La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle.....	39
1.1 Définition d'un dispositif de contrôle	39
1.2 Grille analytique : le <i>régime de contrôle</i>	47
1.2.1 Les trois dimensions d'un <i>régime de valeur</i>	47
1.2.2 Avantages et limites du <i>régime de valeur</i> pour notre recherche	49
1.2.3 L'intégration des dimensions du <i>régime comptable</i>	51
1.3 La capacité transformatrice des dispositifs de contrôle.....	53
1.3.1 La reconfiguration des systèmes d' <i>accountability</i>	53
1.3.2 La transformation du modèle de performance.....	55
1.3.3 La modification des valeurs et des normes.....	57
1.4 L'exemple du Nouveau Management Public (NMP).....	64
1.4.1 Contextes du Nouveau Management Public et introduction de la littérature en contrôle	64
1.4.2 Rôles et influence des dispositifs de contrôle dans le NMP.....	67
1.4.2.1 La diffusion d'une rationalité économique dans le secteur public	67
a) Marginaliser les rationalités historiques au profit d'une nouvelle rationalité économique et financière	68
b) Faire apparaître de nouvelles visibilités au niveau du secteur.....	71
1.4.2.2 L'émergence de nouveaux systèmes d' <i>accountability</i>	73
1.4.2.3 La transformation du modèle de performance de l'organisation publique	79
a) Redéfinir l'organisation publique comme une entité productive et efficiente.....	79
b) Stratifier l'organisation du travail des organisations publiques.....	81
1.4.2.4 La (re)définition des normes et des valeurs professionnelles	83
a) Affaiblir les valeurs professionnelles : la primauté des valeurs gestionnaires	83
b) Créer de nouvelles subjectivités individuelles.....	87
Chapitre 2 : Les transformations du champ de l'aide humanitaire	93
2.1 Émergence, croissance et financements	93
2.2 Les systèmes d' <i>accountability</i> des ONG humanitaires	98
2.3 Modèles de performance d'une ONG	104
2.4 Normes et valeurs des ONG.....	109
Question de recherche	113
PARTIE 2 > Méthodologie	115
Chapitre 3 : Démarche de recherche, dispositifs de collecte des données et analyse	117
3.1 Démarche de recherche	117
3.1.1 Éléments de positionnement épistémologique	117
3.1.1.1 Une approche qualitative cohérente avec la question de recherche.....	117

3.1.1.2 Une approche compréhensive et inductive	118
3.1.2 Présentation et justification de notre dispositif de recherche	119
3.1.2.1 Les entretiens exploratoires : « cartographe » le secteur de la solidarité internationale	119
3.1.2.2 Le choix d'une double étude de cas	124
3.1.2.3 La sélection des cas contrastés.....	128
a) Deux ONG humanitaires connaissant des transformations organisationnelles ..	129
b) Deux modes de financement très différents.....	131
3.1.2.4 L'approche ethnographique : caractéristiques, difficultés et justifications de la démarche	133
a) Les caractéristiques d'une approche ethnographique	133
b) Deux précautions méthodologiques d'une approche ethnographique	135
c) Le choix d'une ethnographie pour notre recherche	137
3.2 Détail des dispositifs de collecte de données	138
3.2.1 Le dispositif de collecte des données chez Handicap.....	138
3.2.1.1 La négociation institutionnelle pour accéder à la direction financière d'Handicap	139
3.2.1.2 Une observation participante « officieuse » à la direction financière d'Handicap	141
3.2.1.3 La phase d'entretiens	145
3.2.2 Le dispositif de collecte des données chez Médecins Sans Frontières.....	148
3.2.2.1 « S'installer » chez MSF	148
3.2.2.2 Les méthodes de collecte : réunions formelles, informelles, entretiens et sources secondaires	151
a) Les observations des réunions et leur sélection	152
b) Observer l'informel : notes de terrains et « discussions <i>off</i> ».....	154
c) La phase d'entretiens	155
3.2.2.3 Les sources secondaires : le choix de privilégier des extraits des Rapports Moraux	156
3.2.3 « <i>Regards croisés</i> » entre humanitaires et échanges de bonnes pratiques : le dispositif secondaire de collecte	157
3.2.3.1 L'entretien de groupe comme dispositif de recherche secondaire – Éléments méthodologiques	157
3.2.3.2 Échanges de bonnes pratiques entre contrôleurs de gestion de l'humanitaire..	159
3.2.4 Illusions et apprentissage : une difficile distanciation avec les objets de recherche	161
3.2.4.1 De manager <i>senior</i> à ethnographe <i>junior</i>	161
a) Illusions et apprentissage	161
b) « Jeune chercheur-mais-pas-chercheur-jeune » : Expert ? Critique ? Ou « incompetent acceptable ? »	164
c) Un périmètre d'observations (trop ?) centré sur les « sièges »	165
3.3 L'analyse des données du terrain	167
PARTIE 3 > Analyse des résultats	171
Chapitre 4 : Le processus de régulation et de mesure de performance des ONG françaises .	173
4.1 Les acteurs de l' <i>accountability</i> du champ humanitaire	173

4.1.1 Les contrôleurs légaux : commissaires aux comptes et corps de contrôle de l'État.	173
4.1.2 Les régulateurs du champ de l'aide humanitaire : labels et assurances qualité.....	175
4.1.3 Les auditeurs mandatés par les bailleurs institutionnels.....	176
4.2 Le CER : d'un outil d'information à un mécanisme de <i>benchmarking</i>	179
4.2.1 Description du Compte d'Emploi des Ressources	179
4.2.2 Le CER comme « miroir grossissant » des spécificités du champ humanitaire.....	181
4.2.3 Les ambiguïtés de l'interprétation du CER	183
4.2.4 Les organismes de notation et de classement des ONG	187
4.2.5 Les réactions aux critiques du CER : institutionnalisation et harmonisation.....	188
Chapitre 5 : Le cas Handicap International	193
5.1 Présentation de Handicap: activités, organisation et financements.....	194
5.1.1 Activités et organisation	194
5.1.2 Les changements structurels du financement de la croissance d'Handicap	200
5.2 Les manifestations de la forme dominante d' <i>accountability</i> des bailleurs	202
5.2.1 Un déséquilibre croissant entre Handicap et ses bailleurs.....	202
5.2.2 Conformité comptable et « qualité » de l'aide humanitaire	208
5.2.3 Le « puzzle » de la comptabilité analytique d'Handicap.....	211
5.3 La rationalité managériale du modèle de performance de Handicap	215
5.3.1 La maîtrise du coût des audits	216
5.3.2 Le « pilotage » des demandes de rendus de comptes	221
5.3.3 La discipline budgétaire pour faire financer les frais administratifs	223
5.3.4 La présentation de « jolis ratios ».....	225
5.3.5 La structuration de Handicap autour de la Fédération.....	229
5.4 Valeurs et normes des « nouveaux humanitaires »	233
5.4.1 Les valeurs des « néo-managers humanitaires »	234
5.4.2 L'importation de pratiques gestionnaires du secteur lucratif	238
5.4.3 Les contributions contrastées des nouveaux humanitaires	243
5.5 Épilogue - La poursuite de la transformation de Handicap.....	245
5.5.1 La poursuite de la transformation du siège d'Handicap	246
5.5.2 Les effets de la rationalisation : sélection des bailleurs et priorisations des projets	249
Chapitre 6 : Le cas Médecins Sans Frontières	253
6.1 MSF France : avant le changement	254
6.1.1 Présentation de MSF-France	254
6.1.1.1 Portefeuille d'activités et <i>ethos</i> humanitaire: de l'urgentisme au mode projet	255
6.1.1.2 Création et développement de Médecins Sans Frontières	256
6.1.1.3 L'organisation opérationnelle et financière de MSF- France	260
6.1.1.4 MSF-France : une association critique et autocritique	262
6.1.2 Le système d' <i>accountability</i> de MSF : le malaise d'une « riche ONG activiste »...	265
6.1.2.1 L'importance de la croissance des fonds non affectés.....	265
6.1.2.2 Le malaise de MSF vis-à-vis de ses ressources financières.....	269
a) Le malaise de la croissance	269
b) Les effets secondaires de la croissance : le renforcement de la bureaucratie	272
6.1.3 Le modèle de performance de MSF	275

6.1.3.1 Les Mises À Plat : un processus formel, très interactif mais à forte visée normative	276
a) La Mise À Plat comme « mise en commun »	276
b) La Mise À Plat comme « mise en récits »	278
c) La Mise À Plat comme « mise au clair »	279
d) La Mise À Plat comme « mise à l'épreuve »	281
e) La Mise À Plat comme « mise en perspective »	282
6.1.3.2 La Matrice Budgétaire : un outil (trop ?) sophistiqué du contrôle de gestion de MSF	285
6.1.3.3 Les Commissions Budgétaires	298
a) Le script d'une commission budgétaire	298
b) Réaffirmer la singularité de MSF par les responsables de desks	300
c) L'analyse des indicateurs médicaux : anticipation des besoins et contrôle par les pairs	301
d) Une discussion budgétaire sous faible contrainte financière	304
6.1.4 Systèmes de contrôles des dépenses : limites et enjeux pour la finance centrale	309
6.1.4.1 La construction historique des systèmes de contrôles des dépenses	309
a) L'importance de la gestion de trésorerie dans la conception des systèmes de contrôle	309
b) Une fonction finance « accompagnante »	312
6.1.4.2 Les enjeux du renforcement des contrôles pour la finance centrale	314
6.1.5 L'importance des normes et des valeurs chez MSF	320
6.1.5.1 Être recruté chez MSF	320
a) Le recrutement sélectif de MSF	320
b) Recruter des « bébés MSF »	321
6.1.5.2 Construire et maintenir sa légitimité : « avoir été sur le terrain »	323
a) Légitimité symbolique du terrain	323
b) Légitimité instrumentale du terrain	325
c) Organiser les placements du « sang neuf »	326
6.2 Le plan OSCAR : faire émerger des « néo-entrepreneurs humanitaires »	329
6.2.1 Les fondements du plan OSCAR	330
6.2.2 Une réorganisation progressive autour de trois leviers	332
6.3 Le plan OSCAR : gérer l'abondance et la croissance	334
6.3.1 Le plan OSCAR : en théorie	335
6.3.2 Le déploiement du plan OSCAR	338
6.3.2.1 Le renforcement du rôle de la direction des opérations	339
6.3.2.2 Des « entrepreneurs » bénéficiant d'une plus grande autonomie mis en concurrence	342
6.3.2.3 La réorientation de la conception du contrôle: d'une validation a priori aux contrôles a posteriori	344
6.3.2.4 Les critiques d'OSCAR	345
6.4 La reconfiguration d'un nouveau régime de contrôle chez MSF	348
6.4.1 Renforcer les contrôles formels	348
6.4.1.1 Les deux motifs d'insatisfaction de la direction des opérations sur le budget	349

6.4.1.2 Les ambitions de la direction des opérations	351
6.4.1.3 Redistribuer les responsabilités de la gestion des flux d'informations.....	352
6.4.2 Décentraliser des contrôles culturels : « Comment construire un bon financier chez MSF ? »	355
6.4.2.1 Redéfinir le contour d'un « bon » financier de terrain chez MSF	355
6.4.2.2 Construire le « nouveau financier terrain» de MSF.....	357
Chapitre 7 : Regards croisés sur le contrôle de gestion des deux ONG.....	361
7.1 Présentation et analyse des similarités et contrastes des outils et pratiques de contrôle	362
7.1.1 L'évolution de l'utilisation des outils : du suivi de la trésorerie au suivi budgétaire	362
7.1.2 Les contrastes : responsabilité budgétaire et prix de revient	364
PARTIE 4 > Discussion, contributions ; limites et pistes de recherche.....	371
Chapitre 8 : Discussion. Vers un « Nouveau Management Humanitaire » ?.....	371
8.1 Les normes de remise de comptes traversant le champ humanitaire : « rendre des comptes » ou « se sentir responsable ».....	372
8.1.1 L'impact des bailleurs sur l' <i>accountability</i> et les pratiques de gestion (Handicap).	373
8.1.2 MSF : une <i>accountability</i> imposée faible et une très forte <i>accountability</i> interne ...	376
8.1.3 La mise en place d'une <i>accountability</i> interne	378
8.2 Des conceptions de la responsabilité et de la performance divergentes.....	381
8.2.1 La rationalité économique d'Handicap.....	384
8.2.2 La rationalité entrepreneuriale de MSF	387
8.2.3 Évolution globale du modèle de performance des ONG : « professionnalisation » ou « managérialisation » de l'humanitaire ?.....	390
8.3 L'influence du Nouveau Management Humanitaire sur les valeurs et l'identité des humanitaires	393
8.3.1 Le recrutement de « néo-managers humanitaires » : « voir » et « faire différemment » chez Handicap.....	395
8.3.2 MSF : l'émergence d'un « néo-entrepreneur » humanitaire.....	398
8.3.3 « Néo-managers » et « néo-entrepreneurs » humanitaires	401
Chapitre 9 : Conclusion générale. Synthèse des contributions, limites et pistes de recherche	405
9.1 Rappels : objectifs et mise en œuvre de la thèse	405
9.2 Contributions : l'émergence d'un Nouveau Management Humanitaire	409
9.3 Limites de la recherche et pistes futures	413
9.3.1 La sélection des cas	413
9.3.2 Période de la collecte des données	414
9.3.3 Les personnes interviewées	416
9.3.4 L'influence potentielle du chercheur sur ses « hôtes ».....	417
Bibliographie	420
Annexes	434
Liste des tableaux	469
Liste des schémas	470
Table des matières	471