

Quel contrôle de gestion pour les ONG¹ ?

(Rémi Bachelet et Nathalie Claret)

Dans le cadre de l'atelier portant sur les nouveaux champs du contrôle de gestion, une réflexion sur la place de ce dernier dans les ONG semble s'imposer. Bien que celles-ci se situent de préférence dans le champ de l'altruisme, hors de la logique marchande, leur **extension en taille et en budget** pointe la pertinence d'un contrôle de gestion.

Depuis une dizaine d'années, certaines ONG disposent de moyens de financement très importants, utilisent des techniques de collecte de fond à grande échelle et d'importants concours publics. Certains événements récents, comme le **scandale** de l'ARC et la faillite d'EquiLibre ont également incité les bailleurs de fonds à demander des explications sur l'utilisation de leur contribution.

De plus, le législateur en assujettissant les associations loi de 1901 à la **TVA**, depuis le 1^{er} janvier 2000, (exemple de vente d'artisanat par Terres des Hommes) laisse à penser que les ONG sont devenues de véritables entreprises créatrices de valeurs ajoutées.

Pour présenter l'articulation de nos questionnements sur la place du contrôle de gestion dans les ONG nous proposons de découper notre exposé en 5 points clefs.

1. L'ONG et ses acteurs

Les ONG de développement se caractérisent par une pluralité d'acteurs distants géographiquement. Cette distance géographique ne doit toutefois pas entraver une convergence de but : le développement économique² de régions très défavorisées.

Qui sont ces acteurs ?

au Nord :

- acteurs de l'ONG (salariés, volontaires bénévoles, conseil d'administration),
- bailleurs de fonds (donateurs particuliers, entreprises, organisations (comités d'entreprise, rotarys, Lyons clubs), collectivités locales (syndicats des eaux, communes), institutions (coopération française, union européenne, nations unies).

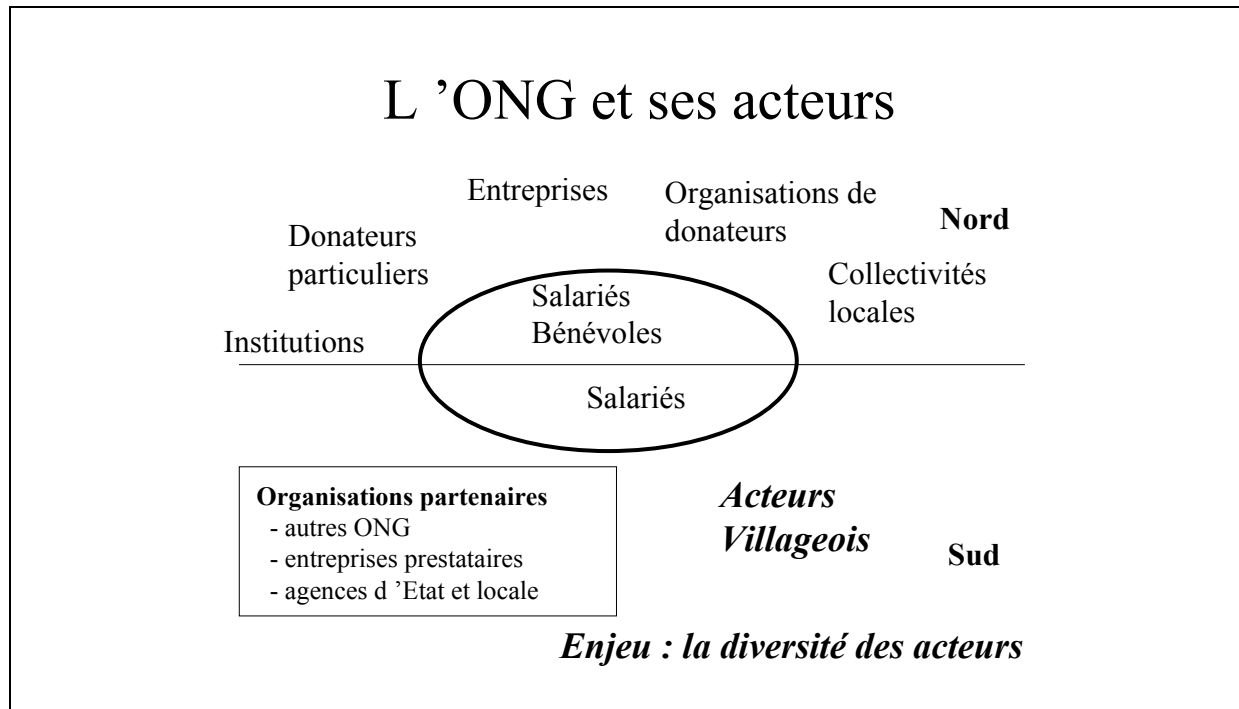
au Sud :

- acteurs villageois
- salariés (de l'ONG du Nord)
- organisations partenaires (autres ONG (du Sud et/ou coopération avec d'autres ONG du Nord), entreprises prestataires, agences d'Etat ou locales.

¹ Le développement de ces pistes de réflexion sur la place du contrôle de gestion dans les ONG s'appuie sur le travail de terrain que nous avons réalisé auprès de l'ONG Eau Vive (à Paris et au Burkina Faso) durant le premier semestre 1997.

² Plus précisément, nous traiterons de développement villageois (dans le cadre d'action au Sahel). Nous ne souhaitons pas ici revenir sur la définition du développement villageois, nous considérerons qu'il s'agit à la fois du développement d'un groupe (développement individuel accompagné d'apprentissage collectif) et d'un développement économique (processus de transformation de structures économiques, sociales, culturelles, qui permet l'apparition de la croissance et sa prolongation dans le temps). Dans un village sahélien, le développement villageois s'inscrit autour de projets concrets, tels le creusement d'un puits ou la construction d'une école. Il s'agit également d'amorcer un processus qui devra ensuite s'entretenir de lui-même.

Transparent 1 :



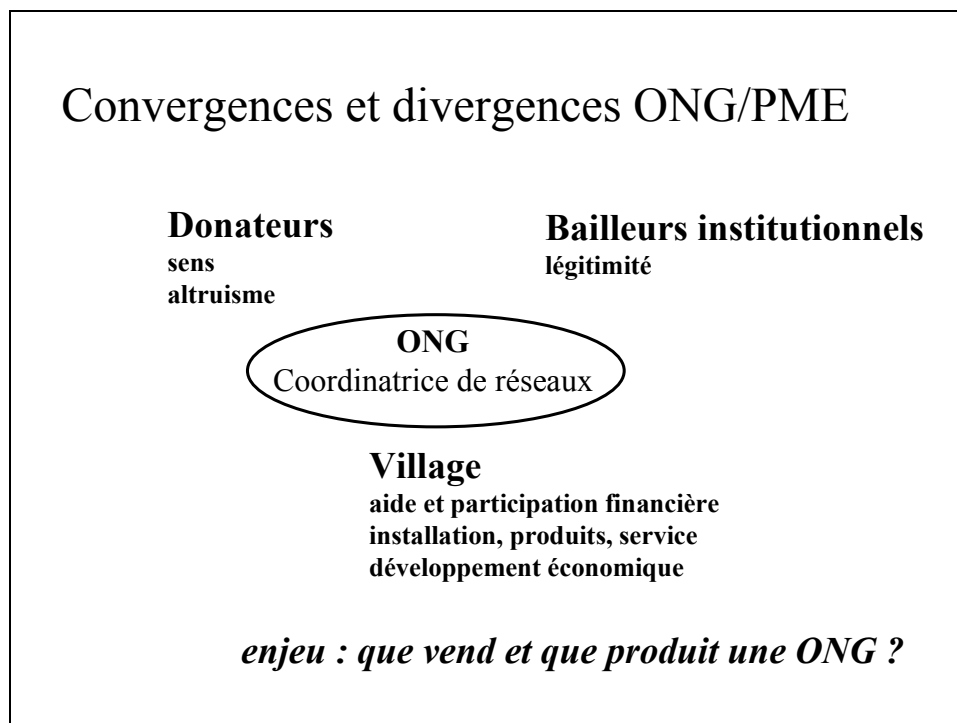
2. Convergences et divergences ONG/PME

Produit/service marchand ? et non marchand ?

Qui est le client ? A qui l'ONG rend-elle service ?

- Le donateur qui achète du sens (altruisme fiduciaire et/ou normatif) ? Les institutions qui cherchent à conforter légitimité ?
- Les villageois qui participent financièrement et qui utilisent les installations/produits/services proposés par l'ONG ?

Transparent 2 :



3. Une approche élargie du contrôle de gestion

Quelle définition du contrôle de gestion ?

Selon Burlaud et Simon³ une vision largement acceptée par les théoriciens et les praticiens définit le contrôle de gestion comme «un système de régulation des comportements applicable dans les organisations exerçant des activités économiques». Cette définition met en avant la capacité de mobilisation des ressources humaines vers un objectif commun, une convergence de buts. Le contrôle de gestion s'appuie alors sur un ensemble de techniques qui vise un contrôle à distance des comportements, sur la base d'indicateurs quantifiés. L'entité qui contrôle accorde donc de la liberté, de l'autonomie et des responsabilités à l'entité contrôlée, qui doit lui rendre compte de ses actions, selon des modalités d'évaluation pré-établies, et une définition de résultats à atteindre. Il peut y avoir des dissymétries d'information, et/ou des rapports de forces qui biaisent la qualité des relations.

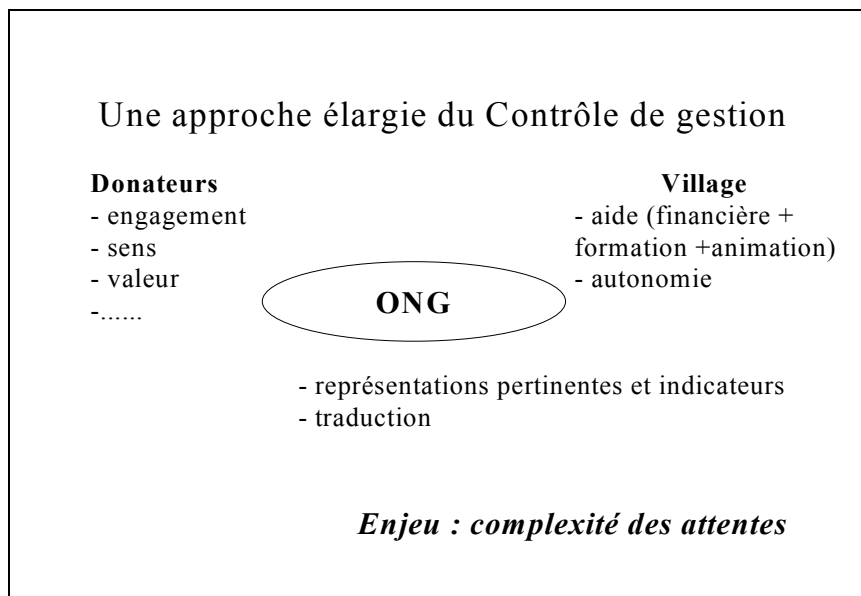
Dans une entreprise exerçant des activités économiques, les indicateurs quantifiés visent l'élaboration de calcul de coût, de rentabilités et plus globalement de richesse (ou de valeur créées) et la difficulté de repérage d'indicateurs pertinents montre la complexité des attentes de ses acteurs ?

Peut-on définir l'efficacité d'une ONG ? La notion de coût et de création de valeur est-elle cohérente avec celle de don ?

La notion de contrôle de gestion, pour une ONG, appréhende alors des éléments de coûts mais également de définition et de pilotage de projet. Elle est véhiculée par un langage (des mots de l'ONG du Nord et de son idéologie, d'ailleurs le terme de contrôle de gestion n'est pas ou peu employé par les ONG de développement), une culture (culture de l'ONG, ensemble de valeurs partagées par ses créateurs, ses donateurs et ses membres actifs) voire par le respect d'une éthique (charte de déontologie).

Communication vers les donateurs vs. communication vers les actionnaires : Le processus qui fait renouveler leur soutien aux donateurs ne peut se comprendre en utilisant la théorie du choix rationnel. Les concepts d'engagement, d'identité, de bénéfices sociaux ou moraux, de valeurs prennent plus de pertinence. L'ONG doit savoir créer et animer un tel réseau, elle utilise en particulier les visites sur le terrain de donateurs.

Transparent 3 :



³ BURLAUD A, SIMON C, *Le contrôle de gestion*, Collection Repères, La découverte, 1997.

4. Les enjeux du contrôle de gestion dans les ONG (que faut-il contrôler ?)

Le contrôle de gestion est-il d'abord exogène (imposé par les donateurs) ? ou endogène (du nord vers le sud) ? doit-il être mis en place par le village lui-même ?

Des points communs et des différences entre le Nord et le Sud :

- au nord : justifier de l'utilisation globale des fonds, décider, contrôler et surveiller l'utilisation des fonds, comparer l'efficacité des actions des villages, montrer la maîtrise des relations avec le sud...
- au sud : impulser, suivre et piloter les actions en cours, post-évaluer les actions passées (un projet de développement fonctionne surtout après la fin de l'intervention de l'ONG...)...
- pour le village : montrer ses capacités de développement collectifs pour justifier l'aide de l'ONG et accroître sa confiance...

Contrôle de gestion des projets : il peut se rapprocher de celui d'une entreprise qui gère un portefeuille de projets.

Contrôle de gestion permettant d'informer les bailleurs de fonds : il est plus original et pose des problèmes spécifiques. Une charte de déontologie, comportant des moyens de suivi a été créée après le scandale de l'ARC. Le système légal incluant notamment la certification des comptes accuse en effet ses limites dans le cas des dons fait aux ONG.

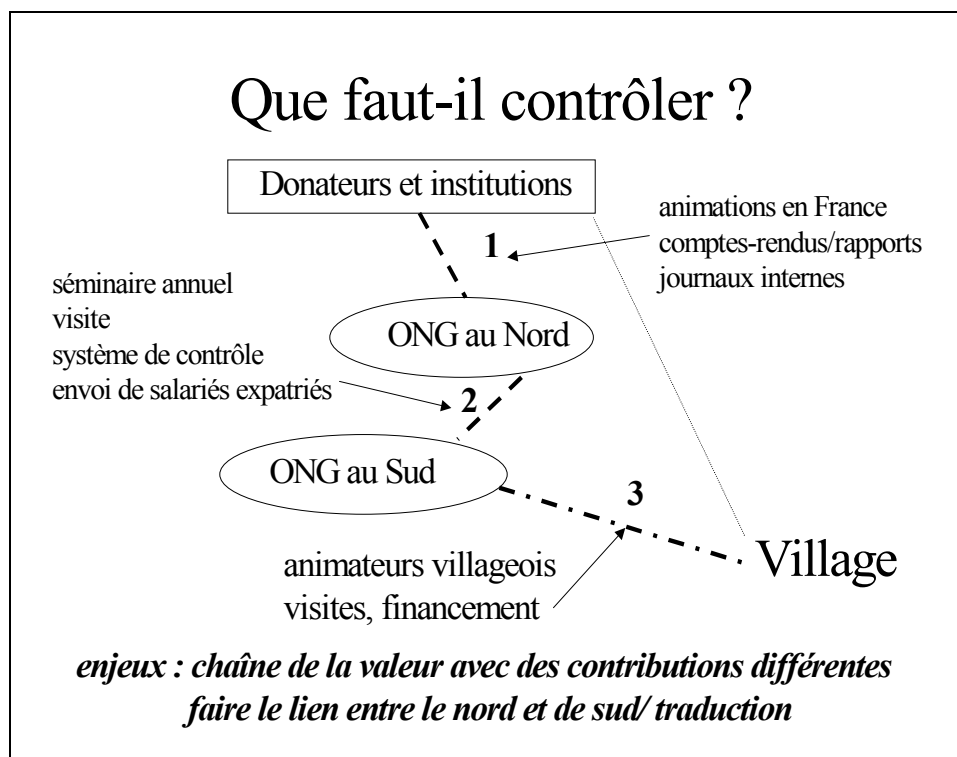
Le contrôle de gestion du Nord vers le Sud favorise-t-il un transfert de compétences sur le pilotage de projet de changement social (apprentissage collectif) ?

Notion de contrôle de gestion en cascade, de traduction :

Donateurs et institutions >1> ONG au Nord >2> ONG au sud >3> Village

Chacune des transitions marque un changement profond dans les préoccupations des acteurs et leur environnement. Les maillons de cette chaîne doivent être réunis de diverses manières : par l'intervention de médiateurs notamment ... et également par des outils de contrôle.

Transparent 4 :



5. Des outils spécifiques ?

Au Nord : utilisation des indicateurs des institutions donatrices et du contrôle de gestion pratiqué en entreprise (avec des aménagements). Contrôle de gestion pour produire de l'information à communiquer aux donateurs. Charte de déontologie.

Au Sud : contrôle de gestion à distance avec des outils développés par les ONG du Nord (zonage, et contrat avec les villages ("VAP") et sélection d'entrepreneurs ("VAM")).

Dans le village : création collective d'indicateurs (diagnostic sur les attentes collectives de l'aide), raconter les démarches et les actions collectives.

Relations nord-sud : sur le mode de sélection des villages à aider, sur les indicateurs... liés à l'idéologie de l'ONG du nord (relation d'aide par opposition à relation d'assistance par exemple).

Le passage du pilotage des changements villageois du Sud par les ONG du Nord, à un apprentissage collectif (villageois) et à la mise en place d'accès à des moyens de financement au Sud, se fera-t-il grâce à l'utilisation d'outils de contrôle de gestion appropriés concernant les relations Nord-Sud ?

Transparent 5 :

Des outils spécifiques ?

- Une approche contractuelle : le « VAP » de l'association Eau vive
 - demande collective introduite par un représentant du village
 - ce représentant est librement choisi par ses habitants
 - le village a déjà réalisé des actions collectives au cours des 3 dernières années
 - le village assure une part de financement du projet

Enjeu : permettre un apprentissage collectif par le village ?

Conclusions... pistes de recherche

Les pistes de recherche sur le contrôle de gestion et les ONG semblent importantes. En effet, c'est à la fois un nouveau champ d'investigation pour le contrôle de gestion, mais c'est aussi une autre vision de l'aide (un nouvel outil ?) sur laquelle doivent s'interroger les ONG.

L'ouvrage collectif de la FNEGE, «Faire de la recherche en contrôle de gestion», publié en 1999, ouvre de nombreuses pistes qui nous semblent également pertinentes dans le cadre des ONG.

Nous en reprenons ici quelques-unes, mais la liste n'est pas exhaustive :

- selon l'approche contingente, il y a nécessité de réaliser des monographies sur les modalités d'aides des ONG, nécessité de « raconter plutôt que de compter », selon Philippe Lorino.
- des travaux sur les représentations villageoises de l'aide apportée par les ONG, leurs indicateurs de réussite, leur mesure éventuelle, entreraient également dans le cadre de la vision constructiviste du contrôle de gestion.
- il est également souhaitable de s'interroger sur l'autonomie villageoise (autonomie politique et autonomie cognitive) afin de les prendre en compte dans la problématique du contrôle des actions d'aide des ONG.
- Enfin une dernière piste à évoquer ici, quel est l'impact de l'idéologie de l'ONG dans les modes de contrôle mis en place ? Dans une relation d'assistance, il semblerait que l'on contrôle les résultats tangibles, alors que dans une relation d'aide, on souhaiterait contrôler des résultats intangibles, comme la capacité des villageois à prendre en charge leur développement.

Bibliographie succincte

ALLERY D., «Eléments de réflexion pour une démarche de développement en partenariat, progressive, adaptée et concertée », Programme Solidarité Eau, Cahier n°8, 1995.

BACHELET R. et CLARET N.. « *L'école au village : une enquête, comptes-rendus* », , Février-Juin 1997, 104 pages. Document réalisé à la suite d'un voyage d'étude au Burkina Faso.

BEAUDOUX E. et alii, *Cheminement d'une action de développement : de l'identification à l'évaluation*, l'Harmattan, 1992.

BURLAUD A, SIMON C, *Le contrôle de gestion*, Collection Repères, La découverte, 1997.

CLARET N., « Evaluation des processus de changement pilotés par des intervenants », séminaire PESOR, 4 juin 1998.

Documents internes des associations EAU VIVE, De l'eau pour le Sahel, Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) et Ingénieurs Sans Frontière.

Notamment :

"Eau Vive actualités" n° 18 "les 20 ans d'Eau Vive", déc 98

"Eau Vive actualités" n° 20 "AG en Bearn", juin 98

Rapport annuel d'Eau Vive, AG du 6 juin 98

FNEGE (collectif coordonné par Y. Dupuy), *Faire de la recherche en contrôle de gestion*, Vuibert, 1999.

Les approches de l'altruisme, *Dossier revue Sciences Humaines*, Mars 2000.

LORINO Ph., *Le contrôle de gestion stratégique*, Dunod, 1991.