



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

Par Quentin Mortier

Le dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale (ONG) est parfois entaché de difficultés sérieuses. Il en va ainsi lorsque l'Etat impose aux associations les outils qu'elles doivent absolument utiliser, dans le cadre de leurs modalités de financement. Nous avons déjà réfléchi, dans une autre analyse, aux questions et problèmes que pose l'imposition de la méthode dite des « cadres logiques » aux ONG. Nous y avons relevé les critiques que celle-ci s'attire tant sur la forme que sur le fond<sup>1</sup>. En l'espèce, nous nous attardons sur une étude cas des relations entre Etat et ONG de coopération au développement pour incarner ces critiques dans un exemple concret.

Les ONG belges de coopération qui désirent être subsidiées (sous la forme d'un co-financement 80/20) pour leurs actions doivent, entre autres épreuves, soumettre à l'administration compétente (Direction Générale Développement - DGD, anciennement DGCD) un cadre stratégique ainsi qu'un projet (bisannuel) ou un programme (triennal). Ce document de présentation des actions planifiées fait l'objet d'une analyse par un « binôme » composé d'une part d'un fonctionnaire de l'administration, d'autre part d'un « expert indépendant ». Sur base de cette analyse, consignée dans une fiche d'appréciation envoyée à l'ONG, une rencontre est organisée, intitulée « **dialogue politique** », entre l'ONG concernée et le binôme qui a procédé à la lecture du document de projet. Au terme de cette rencontre, une proposition est formulée à destination d'une instance administrative supérieure qui prendra la décision finale concernant la demande de financement : acceptation, acceptation partielle ou rejet.

A la lecture du dossier de présentation d'un projet par une ONG (il s'agit de Dynamo international, qui est membre fondatrice du Réseau international des Travailleurs sociaux de rue), de la fiche d'appréciation élaborée par le binôme et du procès-verbal du dialogue politique qui a réuni toutes les parties, nous pensons pouvoir relever et brièvement présenter ici quelques éléments critiques. Ceux-ci porteront sur la forme comme sur le fond de cet exercice d'évaluation d'un dossier de projet.

Le lecteur n'ayant pas accès aux documents qui nous ont servi de base, nous nous devons de décrire brièvement ces documents administratifs.

**La fiche d'appréciation du projet** est un document d'une petite quinzaine de pages. Il comprend deux parties principales : une série de données factuelles et la formulation d'un avis. Les données factuelles sont : une courte description du projet, le « score » attribué au projet, la liste des personnes ayant participé à l'appréciation, la liste des documents utilisés, la liste des missions de suivi réalisées par la DGD préalablement à l'exercice. L'avis sur le projet se compose d'un avis général précédé d'une analyse plus fine sur base de neuf critères différents (cohérence, pertinence pour le développement, durabilité, approche méthodologique, efficacité, efficience, synergie/complémentarité, capacité administrative de l'ONG, appréciation financière de l'ONG) dont la définition communément admise est rappelée en tête de chaque

1. Cfr. notre travail « Cadres logiques et travail social : la quadrature du cercle », dans ce même magazine.



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

paragraphe. Chaque critère se voit attribué, par le binôme examinateur, un score (allant, dans le cas qui nous retient, de « insuffisant » à « satisfaisant » en passant par « faible »), une réponse à chacune des questions rattachée à chaque critère et l'explicitant (les réponses sont : « oui », « non », « information insuffisante » ou « ne s'applique pas ») ainsi qu'un relevé des points forts et des points faibles. Il est ainsi répondu à cent et trois questions successives, réparties entre les neuf critères. Par exemple, sous le deuxième critère « Pertinence pour le développement », on trouve la question (à laquelle il est répondu « non », dans la fiche que nous analysons) « L'objectif spécifique et les résultats sont-ils pertinents par rapport aux besoins constatés et aux priorités définies par les politiques menées dans des domaines voisins (enseignement, intégration sociale, égalité des chances, jeunesse, culture) ». Le document original est signé par les personnes qui l'ont complété.

**Le PV du dialogue politique** est un document de deux pages. Il comprend, en respectant l'ordre de présentation : l'identification du dossier, la liste des participants, l'appréciation du projet sous la forme de deux tableaux. Ceux-ci comprennent les neuf critères et le score attribué, s'il y a accord ou pas entre les parties, la proposition faite par le binôme à l'instance supérieure, et enfin le relevé des points d'accord et de désaccord. Une conclusion précède la signature de tous les participants au dialogue.

### LE DOSSIER DU RÉSEAU INTERNATIONAL DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE RUE

Constitué d'acteurs de terrain issus de plus d'une trentaine de pays tant du Sud que du Nord, le **Réseau international des Travailleurs Sociaux de Rue** s'est donné deux axes de travail prioritaires : d'une part accroître l'efficacité et la qualité des pratiques de terrain par le biais de la formation, l'échange de pratique et la réalisation d'outils pédagogiques, d'autre part une mobilisation internationale qui vise à construire des réponses structurelles et durables face aux problématiques vécues par les publics rencontrés dans les rues de par le monde. Selon *le Guide international sur la méthodologie du travail de rue à travers le monde*, édité par le Réseau<sup>2</sup>, une certaine **identité commune** est partagée par les différents acteurs de ce réseau. Elle peut être décrite comme suit :

« Pour ces acteurs, il s'agit d'être le plus facilement et le plus simplement **accessibles** pour un public d'enfants, de jeunes et d'adultes vivant dans des conditions précaires et subissant des formes multiples d'exclusion. Par sa proximité ou son intégration dans les milieux les plus exclus, le travailleur de rue constitue le premier et **le dernier maillon de la chaîne éducationnelle et de l'aide sociale**, lorsque toutes les autres instances ont failli. Le travail de rue privilégie une approche innovante de proximité où **le public joue un rôle prédominant dans l'action**, tant à ses débuts (la demande) que dans son déroulement (l'accompagnement). C'est bien la **relation de confiance** établie avec le sujet qui va briser son silence et permettre de lui apporter un soutien.

[...]

2. Dynamo international, *Guide international sur la méthodologie du travail de rue à travers le monde*, Bruxelles, 2008, p. 16 (c'est nous qui soulignons) ; disponible sur [www.travail-de-rue.net](http://www.travail-de-rue.net).



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

Dans le respect des principes fondamentaux des personnes, le travail de rue vise à protéger et à donner aux publics les plus vulnérables les moyens de **se protéger**. »

La réalisation de ce guide, selon un processus participatif ascendant, a été soutenue par la DGCD dans le cadre d'un précédent projet introduit par l'ONG Dynamo. Le projet ici analysé, intitulé « Réseau international des travailleurs sociaux de rue : renforcement méthodologique, lutte contre la pauvreté et exclusion sociale » est conçu comme une suite au précédent. Un guide méthodologique relativement clair ayant ainsi été établi, il s'agit maintenant, selon l'ONG, d'en « assurer la mise en œuvre à travers une politique de formation propre au réseau ». Pour ce faire, l'ONG a établi un arbre à problème, un arbre à objectifs et un cadre logique. Il en résulte un objectif spécifique (« Les ONG, les acteurs politiques, les acteurs administratifs et les travailleurs sociaux de rue des 41 pays partenaires sont renforcés dans leurs capacités à assurer une aide et une protection à tout enfant en difficulté ») décliné en quatre résultats :

- 8.200 travailleurs de rue augmentent l'efficacité et la qualité de leurs pratiques ;
- les ONG, les acteurs de terrain, administrations et politiques sont renforcés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais de l'élaboration collective de réponses structurelles et durables ;
- le réseau international des travailleurs sociaux de rue assure un plaidoyer efficace auprès des instances politiques nationales et internationales ;
- les ONG, acteurs politiques, administratifs, universitaires, journalistes, travailleurs de rue et le grand public obtiennent des informations concernant le travail de rue et les problématiques abordées et les activités. Le site [www.travail-de-rue.net](http://www.travail-de-rue.net) permet de solidariser et rassembler les acteurs concernés.

Le dossier soumis par l'ONG à l'appréciation de l'administration comprend tous ces éléments cités plus haut et les explicite. Il comprend également un chronogramme, un budget, la définition du groupe cible, de la stratégie, de la méthode de suivi et d'évaluation ainsi que des éléments relatifs aux critères de durabilité et de synergie. La fiche d'appréciation mentionne explicitement que « le dossier est bien présenté au niveau de la forme [...] et respecte le schéma de présentation ».

Relevons encore, avant de passer à l'analyse critique, que le projet a reçu un score global et final « insuffisant », qu'il a été proposé par le comité d'appréciation de le rejeter et que le dialogue politique n'a pas abouti à un accord puisque l'ONG a réfuté cet avis.

## LES ÉLÉMENTS CRITIQUES RELEVÉS

### 1/ « Dialogue politique » en trompe l'œil

Le canevas du Procès Verbal du dialogue politique comprend, dans sa synthèse, le relevé des points d'accord et de désaccord atteints à la fin de la rencontre. De ce double relevé découle la conclusion et la proposition qui sera faite par le binôme auprès de l'instance décisionnelle supérieure : approbation ou refus du dossier. Dans le cas qui nous retient, nous l'avons dit,



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

c'est un refus qui est proposé. Parmi les raisons invoquées, la principale semble être que l'ONG ne se serait pas suffisamment inscrite dans le cadre méthodologique en vigueur (à savoir les « cadres logiques »).

Pourtant, dans le même temps, les points suivants sont relevés et considérés comme des points d'accord entre l'administration et l'ONG :

- « la difficulté à traduire dans la grille d'analyse de l'administration les activités proposées par l'ONG » est actée ;

- « l'importance et l'intérêt du type de projet proposé (à savoir le renforcement des travailleurs sociaux de rue comme acteurs de développement) dans le cadre de la coopération au développement » sont reconnus.

En d'autres termes, le dossier est refusé en raison de sa forme alors même que son fond est loué par ceux-là même qui signent son arrêt. Et surtout, face à cette contradiction, il n'est pas tenu compte, pour la décision finale, de la remarque de l'ONG selon laquelle il y aurait une contradiction fondamentale et insurmontable entre d'une part ses pratiques et d'autre part la méthode imposée par l'administration. L'ONG considère en effet dans le cas présent que « partir de résultats préétablis préjudicie le processus participatif de recherche-action qu'elle mène ».

Ainsi, le dialogue annoncé ne nous semble finalement pas de nature « politique » (il porterait alors sur les orientations des uns et des autres et leur possible articulation) mais plutôt « juridique », « procédurier » ou « technique » (un peu à la manière d'une Cour de Cassation qui ne tranche que sur la forme et pas sur le fond). Peut-il même être qualifié de dialogue, si l'on entend par dialogue une rencontre en vue d'un accord ou d'un compromis ? L'usage du terme de « score » (au sens premier, « décompte des points au cours d'un match » ; au sens second, « classement dans une compétition »), inscrit dans le canevas administratif d'appréciation du projet, n'était sans doute pas de bon augure. Dialogue *raté* donc. Une acceptation partielle du projet, qui est une des possibilités s'offrant aux examinateurs, aurait vraisemblablement changé la donne.

Reconnaître dans le même temps la qualité d'une action projetée et refuser de la proposer à la subvention en raison de vices de forme est en tout cas source d'une double frustration dans le chef de ceux qui introduisent la demande (sans parler de l'intérêt des bénéficiaires). Le rejet d'un projet pourtant jugé important et intéressant est finalement plus difficile à comprendre et à accepter que celui d'un projet dont la pertinence n'est pas reconnue.

## 2/ Des critères problématiques

L'examen du dossier de l'ONG par l'administration repose sur une série de critères (dont la définition est rappelée dans le document, ce qui est heureux) sur base desquels l'action proposée au financement est notée. Les scores obtenus par l'ONG pour chaque critère se trouvent en tête du PV du dialogue politique. Ils sont identiques à ceux mentionnés dans la fiche d'appréciation, attestant que le dialogue politique n'a pas modifié l'appréciation du binôme, malgré les



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

compléments d'informations ou éclaircissements que l'ONG aurait apportés oralement.

Nous voudrions pointer deux problèmes fondamentaux, outre les contradictions internes qui émaillent le document (par exemple, la réponse négative à la question «Le projet est-il cohérent par sa technicité avec le savoir-faire, l'expérience de l'ONG ? Non » et, quelques lignes plus loin, l'affirmation selon laquelle « Les activités proposées sont en cohérence avec le savoir-faire et l'expérience développée antérieurement par l'ONG ») et les jugements qui nous paraissent parfois contestables (par exemple l'assertion selon laquelle le projet ne contient pas d'éléments, approches ou activités novateurs). Nous ne revenons pas non plus ici sur la contestation possible de la liste des critères (notamment leur conformisme).

Premièrement, ces critères qu'on s'évertue à appliquer à l'action des associations (comme la cohérence et la durabilité) ne sont pas appliqués à l'action de l'Etat elle-même. Celui-ci a en effet soutenu en 2007-2008 la même ONG dans l'élaboration d'un guide méthodologique international. Cette action antérieure, puisqu'elle avait été approuvée au terme d'un parcours identique, avait donc été retenue pour sa durabilité présumée. Or c'est à cette même durabilité que l'Etat met fin en refusant de soutenir le projet conçu comme une suite logique, un prolongement et une concrétisation du premier. Quelle cohérence et durabilité y a-t-il à interrompre le programme d'action d'un réseau international entamé il y a plusieurs années sur la base de la lecture d'un dossier administratif et de critères somme toute fort théoriques ? De plus, aucune mesure transitoire n'est prévue (comme la suppression progressive et échelonnée de la subvention) pour permettre à l'association d'être cohérente et durable avec ses propres partenaires, à savoir d'autres associations situées dans des pays dont les structures étatiques sont souvent très faibles et en tout cas rarement en capacité/volonté de financer l'action associative. Il est de nature profondément illogique de lire sous la plume de l'administration « l'analyse de risques est insuffisante et l'ONG ne présente pas une stratégie claire de pérennisation des acquis » quand on sait que ce même Etat empêche l'ONG de bâtir sur ses fondations en entamant un programme de renforcement de son réseau et de formation des travailleurs de rue. **L'absence d'homologie** entre ce que l'Etat dit à l'externe (soyez durable en analysant les risques) et fait à l'interne (ponctuer son appui financier aux organisations gouvernementales de contrôles éminemment risqués puisque pouvant entraîner la fin du financement) est frappante.

Deuxièmement, les critères de notation sont tout sauf **objectifs et rationnels**. Une liste de plus de 100 questions peut faire penser que la raison est aux postes de commande. A l'analyse, nous ne le pensons pas. Nous osons même poser la question de savoir dans quel ordre les évaluateurs ont procédé : répondre à chaque question et, sur cette base, établir le score correspondant à chaque critère et enfin la note globale (comme on peut penser que le fait un enseignant corrigeant un examen) ou bien tout d'abord se faire une opinion sur l'ensemble et sur la décision à prendre et ensuite seulement répondre aux questions relatives à chaque critère ? En ce cas, les scores attribués deviennent des justifications de la décision déjà prise. Nous avons en tout cas tenté en vain de comprendre la logique de notation. Prenons deux exemples : la cohérence est jugée à peine « satisfaisante » alors qu'il est répondu positivement à huit questions sur neuf ; le score général est « insuffisant » alors que la moyenne des scores attribués à chacun de neuf critères donnerait, selon nous, le score « faible ». Rien ne permet de dissiper cette latitude d'appréciation, si ce n'est, en dernière instance, le pouvoir discrétionnaire des contrôleurs. A ceux-ci, qui ont écrit à propos du dossier qu'ils examinaient que « le



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

lien de causalité au sein de la chaîne des résultats n'est pas construit », nous pourrions répliquer que le lien de causalité au sein de leur propre chaîne d'évaluation (de chaque question au score par critère, de chaque critère à l'avis général) n'est, pas plus, construit.

### 3/ « Experts, faites-vous expertiser ! »

C'est sur ce ton provocateur que M. Singleton titrait un de ses articles, relevant les questions éthiques et épistémologiques posées par toute expertise, notamment celle-ci : « **Le savoir du spécialiste-expert est-il plus objectif que celui du généraliste-praticien, voire que la subjectivité du sens commun** »<sup>3</sup> ? Dans ce sens, on peut se demander, avec l'auteur, dans quelle mesure l'expert, plus souvent qu'on ne veut bien l'imaginer ou l'admettre, ne représente-t-il pas « une partie intégrante des problèmes plus que leur solution » ? - Cette remarque ne vise pas les personnes, bien entendu, mais les fonctionnements dans lesquels elles peuvent être prises.

La procédure de sélection et d'attribution des dossiers provenant des ONG à chaque expert indépendant n'est pas claire et publique. Il arrive ainsi par exemple que l'expert attribué à l'examen d'un projet de partenariat Nord-Sud soit en fait un expert en éducation au développement, et inversement. Dans le cas qui retient notre attention, les attentes vis-à-vis de l'expert ne pouvaient-elles être d'éclairer, par une connaissance fine du travail social de rue (qui est le cœur de l'action de l'ONG étudiée), le débat qui a eu lieu, lors du dialogue politique, à propos des différentes conceptions de l'efficacité ? En effet, confronté à la pratique du travail de rue, le modèle d'efficacité instrumental, plaçant en son centre la causalité simple moyens -' fins (dont les cadres logiques sont une parfaite application), est tout sauf pertinent. On peut même aller plus loin et affirmer, comme l'a fait l'ONG, que l'application de ce modèle préjudicie le processus participatif de recherche-action qu'elle mène. Respecter l'injonction qui lui a été faite ou le conseil qui lui est maintenant donné de se conformer au cadre méthodologique (à savoir la présentation sous la forme d'un cadre logique, contenant des « indicateurs objectivement vérifiables et SMART », des « liens de causalité établis au sein de la chaîne de résultats », un « lien élaboré entre l'arbre à problème et les résultats proposés », une « analyse de risques suffisante », etc.) reviendrait à ne pas se conformer aux aspérités du terrain, à la configuration, au potentiel de situation et particulièrement aux pratiques des travailleurs de rue et à la vie réelle des enfants ou jeunes qu'ils tentent d'aider.

Les problèmes liés à l'expertise se posent d'autant plus que, dans le cas qui nous retient, l'analyse du projet se fonde exclusivement sur la lecture d'un dossier administratif. La case, prévue par le canevas administratif, contenant la liste des missions de suivi est étonnement vide. Des procédures minimum de contact avec la réalité de l'action contrôlée ne sont pas définies ( par exemple, en l'occurrence, la participation à l'une ou l'autre rencontre internationale du réseau); sont aussi absentes, des procédures qui garantiraient qu'un dossier refusé ne contamine pas un autre, présenté par la même association. Le slogan de la DGD pour « vendre » sa dernière réforme en date était : « faire ce qu'on dit, dire ce qu'on fait » ! Il ne faut apparemment l'entendre que pour les acteurs non étatiques et non pour l'administration.

3. Michael Singleton, « Experts, faites-vous expertiser ! », dans *Critique de l'ethnocentrisme. Du missionnaire anthropophage à l'anthropologie post-développementiste*, Paris, Parangon, 2004, pp. 76-101.



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

On pourrait aussi parler de « **double contrainte** » au sens où, dans le même temps, l'Etat recherche à tout prix l'efficacité de l'action non gouvernementale (toutes les discussions en cours dans le secteur se ramènent peu ou prou à ce thème ; deux des neuf critères établis pour évaluer le projet portent sur cette question) et, en imposant certains outils ou méthodes, revient à empêcher d'atteindre une quelconque efficacité de certaines actions (comme le renforcement du travail de rue par une démarche participative au sein d'un Réseau international). Il faudrait donc finalement désobéir à l'Etat (ne pas utiliser les cadres logiques) pour lui obéir (être efficace). Ou obéir à l'Etat, au prix d'une inefficacité sur le terrain. Que choisir ?

### 4/ Vous avez dit organisation non-gouvernementale de coopération ?

Les organisations non-gouvernementales contribuent toutes à la « politique non gouvernementale » dans une autonomie qui leur est constitutive et dont la complémentarité avec l'action publique est reconnue. Cette autonomie implique une capacité critique. Une telle attitude critique sera encore renforcée quand on sait que les cadres logiques, imposés par l'Etat aux ONG, ont été mis au point par l'armée américaine puis utilisés par des agences de coopération bilatérale (c'est-à-dire d'Etat à Etat).

Comment ne pas s'indigner de l'imposition ainsi faite d'outils qui sont de nature avant tout étatique et de surcroît occidentale. Et ce, dans le cadre d'une coopération non-gouvernementale, d'ONG à ONG et, par nature, interculturelle. Il faudra un jour mesurer l'efficacité réelle de ces voyages réalisés par les dirigeants et cadres des ONG africaines (que l'on peut tout à fait comprendre, par ailleurs) qui viennent se former en Europe à la gestion de cycle de projet et autre gestion axée sur les résultats (GCP et GAR qui placent en leur cœur la méthode des cadres logiques) plutôt que d'imaginer des outils qui collent à leur terrain d'action.

L'ONG dont le dossier est étudié ici a choisi de mener des actions de différents types : la coordination du réseau international, le renforcement de la formation professionnelle des travailleurs sociaux de rue ainsi que, par une action de concertation, la recherche de réponses durables, structurelles et partagées entre différents acteurs concernés par le travail de rue. Elle entend également définir sa démarche dans le champ de la recherche-action à savoir une recherche dans laquelle « il y a une action délibérée de transformation de la réalité », une recherche ayant un double objectif : « transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations ». Par principe, une telle démarche ne permet pas la détermination de résultats a priori.

Si le dialogue politique était véritablement un dialogue, il devrait permettre à l'ONG de se faire entendre, notamment en ce qui concerne les outils et méthodes qu'elle entend privilégier, eu égard à la situation de son terrain d'action. A quand, sur base du détour par la pratique réelle des ONG et de leurs partenaires, la révision de la méthode dite des cadres logiques (ou du moins l'abrogation de son imposition) dans le cadre de la coopération belge au développement ? Car si action gouvernementale et action non-gouvernementale peuvent se compléter, c'est à la condition que la souplesse de l'acteur associatif soit préservée (y compris dans les procédures de contrôle qui doivent lui être appliquées).

## 5/ Des voies de recours ineffectives

« L'évaluation n'est odieuse politiquement qu'en tant qu'elle procède par captation et sanction. Une minorité prétendue experte capte le pouvoir d'évaluer et sanctionne en son nom le plus grand nombre », affirme la revue *Vacarme* (dans son numéro 44). Pour que les modes d'évaluation soient les plus démocratiques possibles, ne faut-il pas, entre autres éléments, organiser **des voies de recours effectives** ? Or, quelles sont ces possibilités de recours pour l'ONG dont nous analysons ici la fiche d'appréciation par la DGD ? La seule indication qui nous est donnée, sous la forme de conclusion du dialogue politique (sic) est la suivante : « si l'ONG désire réintroduire un projet, il est entendu qu'elle s'inscrira dans le cadre méthodologique en vigueur à la DGD ».

Le secteur de la coopération au développement pourrait en ce domaine s'inspirer des pratiques d'autres secteurs comme ceux de l'aide à la jeunesse ou de l'éducation permanente dans lesquels des organes composés en tout ou en partie d'associations membres du secteur participent et jouent un rôle important dans les procédures d'agrément, d'acceptation de dossiers et de recours contre le premier niveau de décision administrative. Notons que dans le secteur des ONG, la fédération (qui doit elle-même présenter à la DGD son « cadre logique ») peut être représentée lors du dialogue politique mais seulement à titre d'observatrice.

Au total, sur base de ces cinq points critiques issus de l'analyse d'un cas, il nous semble que le terme de « dialogue politique » est usurpé et qu'il conviendrait soit de renommer cette épreuve, soit, si l'on veut conserver son appellation, de la réformer. Pour ce faire, il pourrait être intéressant de se remémorer **la distinction entre contrôle et évaluation**. Les différentes épreuves auxquelles sont soumises les ONG pour être financées sont parfois présentées sous l'apparence d'évaluation (notamment par le choix des termes de « dialogue politique ») alors qu'il s'agit dans les faits d'un contrôle. C'est à J. Adorno que nous devons cette intéressante distinction, malheureusement trop rarement établie dans les faits, qui permet de clarifier que le contrôle porte sur la conformité à des normes qui ont été définies antérieurement (a-t-on fait ce qu'on avait dit qu'on ferait ?) alors que l'évaluation ouvre le débat, pose des questions stratégiques pour l'avenir, est une réflexion collégiale qui porte sur le sens et les valeurs, ce qui la rend toujours en partie ouverte (fait-on bien ce pour quoi on est là ?). Une autre différence entre ces deux opérations est la nature de la relation entre les parties prenantes : descendante et inégale dans le premier cas, collégiale et égalitaire dans le second. Le contrôle génère standardisation et homogénéité, l'évaluation génère singularité et nouveauté<sup>4</sup>.

## LA QUESTION DES ALTERNATIVES

Il existe une affirmation nihiliste trop répandue selon laquelle ces modèles s'imposent « parce qu'il n'y a rien d'autre à proposer », ou en tout cas, « rien de bon ». C'est faire fi de l'inventivité et de l'audace du travail qui se fait sur le terrain et de la réflexion qu'il suscite, souvent menée par les acteurs eux-mêmes. **Inventivité et audace** sont souvent la caractéristique (voire même, pourrait-on dire, le lot) de l'acteur associatif.

4. Voir sur ce sujet Jean Blairon, « Quelle politique d'évaluation dans les associations ? », dans *Intermag*, septembre 2008 ainsi que J. Adorno et G. Berger, *D'une évaluation en miettes à une évaluation en actes*, Paris, ANDSHA-Matrice, 1989.



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

C'est bien le cas de l'ONG ici évoquée qui se réclame d'un modèle d'efficacité alternatif, qu'il s'est approprié, à savoir le modèle de propension. Ce modèle est particulièrement bien adapté au travail de rue, comme le constataient les auteurs du Guide méthodologique cité plus haut<sup>5</sup> :

« 1/ Partir d'un modèle d'intervention préétabli dans le travail de rue, se heurte bien souvent à la réalité de terrain qui elle, est imprévisible. Miser sur le processus en œuvre et exploiter les potentiels de la situation permettent de ne pas s'enfermer dans des carcans issus de solutions préétablies à appliquer coûte que coûte. La qualité d'un tel processus est d'autant plus intéressante qu'elle permet évolution et créativité.

2/ Toute situation porte en elle la solution à son problème, le travailleur de rue va *continuellement réévaluer la situation* au regard de son évolution. Tout en assurant un accompagnement spécifique, il tentera de consolider les effets obtenus. Pour ce faire, celui-ci s'appuie sur les potentialités, sur ce qui se vit et ce qui existe au quotidien. Le travailleur de rue se garde de mettre sa solution en œuvre, attendant que certaines conditions convergent, pour finalement *accompagner une dynamique devenue dès lors inéluctable*.

3/ L'efficacité du travail de rue ne se résume *pas par un résultat direct et univoque*. Il y a lieu de reprendre comme élément prépondérant la capacité d'adaptation constante du processus, son inscription dans le temps et les effets produits par la situation.

4/ La non-planification a posteriori n'enlève en rien la nécessité pour le travailleur de rue d'œuvrer de manière pertinente, efficiente et d'être préparé à ce type d'intervention. Le modèle de propension, de par ses caractéristiques, n'en demande pas moins *plus d'attention, d'implication et d'investissement* de la part du travailleur de rue, ce dernier se devant d'être réceptif à tout ce que la situation va impliquer grâce et/ou malgré lui. »

Le projet que l'ONG a décidé de présenter au financement de la DGCD, pour faire suite au précédent projet ayant abouti à la formulation d'un guide méthodologique, est également basé sur un **mode indirect d'efficacité**. C'est, analyse l'ONG, par la formation professionnelle des travailleurs sociaux de rue, la recherche de réponses structurelles (faisant se croiser acteurs politiques, institutions et chercheurs) et la coordination du réseau que la situation des enfants pourra être améliorée. Ce choix, pourtant ambitieux, lui est explicitement reproché (« les enfants des rues ne sont qu'un groupe-cible indirect, le projet vise en fait les éducateurs », notent les contrôleurs). Plutôt que d'y voir une innovation, l'administration y voit une erreur stratégique. Selon le modèle d'efficacité qui est le sien, relevant d'une optique de maîtrise, il importe en effet de rechercher au contraire un effet direct -et ce faisant, plus visible- sur le groupe-cible.

L'ONG le relevait, de manière prémonitoire, dans son dossier : « A travers son histoire et son actualité, le travail de rue constitue un excellent révélateur et analyseur de l'espace social, de sa structure et des rapports de force qui traversent nos sociétés. Qu'il soit mis en œuvre directement par l'autorité publique ou par le monde associatif, le travail de rue s'est souvent créé

5. Dynamo international, *Guide international sur la méthodologie du travail de rue à travers le monde*, op.cit., p. 62 ( c'est nous qui soulignons).



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

en réaction à l'insuffisance de l'Etat et des institutions à prendre en considération les besoins des plus démunis et des plus exclus et ce, dans un contexte international où les préoccupations sont plus orientées vers les symptômes que vers les processus causals ». Elle espérait être entendue, en proposant une action sur les causes plutôt que sur les symptômes.

Finalement, en revendiquant le modèle de propension comme alternative, le Réseau international des travailleurs de rue propose un nouveau paradigme et, ce faisant, ne se soumet pas à l'énoncé problématique mais réinvente le champ où le problème trouve sa solution, bref, ouvre « **un champ des possibles plus vaste** »<sup>6</sup> en remontant à un niveau supérieur et en interrogeant l'idéologie sous-jacente aux outils normalisés et/ou imposés et, sur cette base, en se positionnant « à côté ». Une telle remontée et un tel déplacement ne vont cependant pas de soi tant le paradigme instrumental est puissant. Il est bien difficile, le dialogue politique dont nous faisons ici l'analyse en est une illustration, de faire valoir cette alternative pour ce qu'elle est véritablement, à savoir un modèle d'action, et non un simple outil ou une coquetterie de travailleur social.

### CONCLUSIONS

Aux yeux du sociologue Luc Boltanski, la domination moderne a pris un visage qu'il qualifie de « complexe » ou « **gestionnaire** ». Les caractéristiques de cette forme de domination sont les suivantes<sup>7</sup> :

- elle s'exerce par l'intermédiaire d'un changement qui est prôné pour lui-même, valorisé, accompagné, orienté et présenté à la fois comme inéluctable et souhaitable ;
- elle offre moins de prise à la critique, notamment parce qu'elle rend difficile l'identification par la critique des détenteurs des puissances d'agir et donc des dominants ;
- elle intervient selon une pluralité d'interventions (notamment la modification des formats d'épreuve) et a un caractère instrumental en ce sens que ses interventions et justifications sont strictement gestionnaires, sans avoir besoin de recourir à des discours idéologiques.

Cette forme de domination s'est forgée dans le laboratoire du management, pour progressivement « s'étendre de proche en proche à la plupart des domaines, comme les dispositifs d'aide sociale, le système d'éducation, les activités artistiques et intellectuelles, etc. »<sup>8</sup>. Cette extension revient finalement à considérer l'Etat et les associations comme des entreprises et à leur appliquer les mêmes formats d'épreuve, issus de la logique managériale. Il s'agit là de **déplacements illégitimes et inacceptables**<sup>9</sup>.

6. Isabelle Stengers, *Penser avec Whitehead. Une libre et sauvage création de concepts*, Paris, Seuil, p. 28.

7. Sur base de la lecture de Luc Boltanski, *De la critique, op.cit.*, pp. 190-212.

8. Luc Boltanski, *De la critique, op. cit.*, pp. 196-197. En puisant dans l'actualité récente, on trouve aisément deux exemples de formats d'épreuve caractéristiques de cette domination « gestionnaire » : premièrement, le plan d'activation [du comportement de recherche d'emploi] des chômeurs ; deuxièmement, la cotation des pays par des agences financières (comme la Grèce suite à la crise financière ou la Belgique suite aux dernières élections).

9. Michel Feher, « La titrisation de la politique gouvernementale », dans *Vacarme*, n° 52, été 2010, pp. 76-79.



## Dialogue entre Etat et organisation non gouvernementale : une étude de cas

Nous nous inscrivons en faux contre de tels déplacements et plaidons pour un scénario de combinaison - nécessairement coopérative et conflictuelle - de l'action des pouvoirs publics et de l'action citoyenne organisée (par exemple dans la co-construction des politiques publiques, entre Etat et associations). C'est souvent la souplesse laissée à l'action associative qui permet précisément l'atteinte de cet objectif de complémentarité. L'imposition de cadres logiques comme outil de l'action associative et, plus largement, le recours à tous crins à la culture du résultat, ne la favorisent pas. C'est le moins qu'on puisse dire.