

Article : Les facteurs de la relation d'agence en niveaux dans la longue chaîne Bailleurs de fonds étrangers - ONG internationales – ONG locales - associations endogènes - bénéficiaires : cas du Burundi

Abstract: Several studies on the sources of funding for local NGOs in Africa highlight their dependence on foreign donors, while in developed countries, these organizations have multiple resources. Investigations previously done show that the majority of resources of local NGOs come from foreign donors, and most of them are dead at inception due to lack of funding. Before reaching the beneficiaries, financing goes through several players who are related by an explicit contract: Foreign donors - International NGOs - Local NGOs - Endogenous groups - beneficiaries populations.

The literature points to the existence of a contractual relationship between the one who runs the activities and the one that funds them. Yet despite this explicit contract, some actors in this chain of relationships are influenced by other factors and / or their interests and make decisions that have no direct links with the mission of the organization. This leads us to ask ourselves two questions: first, the question about the factors that characterize the relationship between actors and secondly whether at all levels, the actors involve other stakeholders.

The present paper aims to provide a conceptual and theoretical framework to characterize the agency chain relationship between these different actors. Although there are studies on the application of the agency theory in the governance of Nonprofit organizations, there have been very few studies done on the agency chain relationship between these organizations. It is then necessary to make new theoretical developments on how local NGOs in Africa in general, and Burundi in particular, are funded and governed; and that, in the case where the actors in the chain relationship are in different contexts. To do this, we will first mobilize and apply the agency theory and others theories of governance at this agency chain relationship. We conclude by showing the peculiarity of Africa in general, and Burundi in particular with additional elements that enhance this agency relationship, making then the conceptual model complex.

Keywords: Governance, agency theory, NGOs, relationship factors, Africa, Burundi

Résumé : Plusieurs études faites sur les sources de financement des ONG locales en Afrique mettent en exergue leur dépendance aux bailleurs de fonds étrangers alors que dans les pays développés, ces organisations disposent des ressources multiples. Les enquêtes déjà faites montrent que la majorité des ressources des ONG locales proviennent des bailleurs de fonds étrangers et que la plupart d'entre elles sont mort-nées suite au manque de financement. Avant de parvenir aux bénéficiaires, ce financement passe par plusieurs acteurs qui sont en relation : Bailleurs de fonds étrangers - ONG internationales - ONG locales - Groupements endogènes - Population bénéficiaire.

La littérature souligne l'existence d'une relation contractuelle entre celui qui exécute une activité et celui qui la finance. Malgré ce contrat pourtant explicite, certains acteurs, dans cette chaîne de relation, sont influencés par d'autres facteurs et/ou leurs intérêts, et prennent des décisions qui n'ont pas de liens directs avec la mission de l'organisation. Cela nous amène à nous poser deux questions : premièrement la question de connaître les facteurs caractéristiques de cette relation entre les acteurs et deuxièmement la question de savoir si à tous les niveaux, les acteurs font participer les autres parties prenantes.

Le présent papier a pour objectif de donner un cadre conceptuel et théorique permettant de caractériser cette relation d'agence en chaîne entre ces différents acteurs. Bien qu'il y ait des études faites sur l'application de la théorie d'agence dans la gouvernance des Organisations sans buts lucratifs, il y a eu peu d'études sur la relation d'agence en chaîne entre ces organisations. Il s'avère alors nécessaire de faire de nouveaux développements théoriques sur la façon dont les ONG locales en Afrique, en général, et au Burundi en particulier, sont financées et gouvernées, et ce, dans le cas où les acteurs en relation dans cette chaîne sont dans des contextes différents. Pour ce faire, nous allons mobiliser et appliquer la théorie d'agence ainsi que les autres théories de la gouvernance sur la relation en chaîne. Nous terminerons par montrer la particularité de l'Afrique en général, et du Burundi en particulier avec des éléments complémentaires spécifiques qui jouent à chaque niveau de la chaîne, amplifiant ainsi cette relation d'agence qui devient complexe

Mots clés : gouvernance, théorie d'agence, ONG, facteurs de relation, Afrique, Burundi.

Introduction

Plusieurs études faites sur les sources de financement des ONG locales en Afrique mettent en exergue leur dépendance aux bailleurs de fonds étrangers (Fafchamps, M. et Owens, T., 2010), alors qu'ailleurs, ces organisations disposent des ressources multiples (Young, D., 2007; Mertens S., 2010).

Au Burundi, une enquête du projet ARCANE¹ de l'UE²(2010) a révélé que 99% des ressources des ONG locales proviennent des bailleurs de fonds étrangers et que la plupart d'entre elles sont mortes suite au manque de financement.

Avant de parvenir aux bénéficiaires, ce financement passe par plusieurs acteurs qui sont en relation: les bailleurs de fonds étrangers - les ONG internationales - les ONG locales - les groupements endogènes³ - la population bénéficiaire.

La littérature souligne l'existence d'une relation contractuelle entre celui qui exécute une activité et celui qui la finance. Malgré ce contrat pourtant explicite, certains acteurs, dans cette chaîne de relation, sont influencés par d'autres facteurs et/ou leurs intérêts, et prennent des décisions qui n'ont pas de liens directs avec la mission de l'organisation (Ross, S.A., 1973; Jensen, M.C. et Meckling, W.H., 1976; Spear, R. et al., 2007; Jegers M., 2008; Cuevas-Rodriguez, G. et al., 2012).

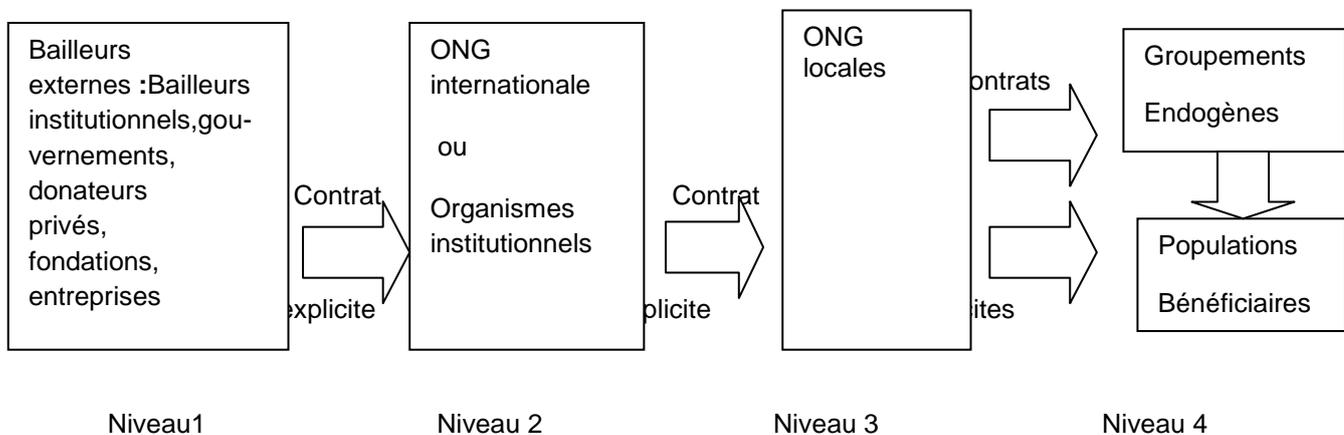
Cette situation nous conduit aux questions suivantes :

-Quels sont les facteurs caractéristiques de cette relation entre les acteurs ?

-A chaque niveau dans cette relation, les acteurs, font-ils participer les autres parties prenantes au sein de leurs structures de gouvernance ?

Toutefois en Afrique, en général, et au Burundi en particulier, au regard du financement, tout bailleur finance ou subventionne une ONG pour réaliser un projet par le biais d'une relation faite d'un contrat explicite comme le montre la figure suivante :

Figure1 : Relation en chaîne entre les acteurs



Une façon d'analyser cette relation entre ces différents acteurs est alors d'appliquer les prémisses de la théorie du principal-agent pour comprendre le comportement de chaque acteur dans cette longue relation qui a des caractéristiques spécifiques notamment :

¹ C'est un projet d'Appui et de Renforcement des Capacités des Acteurs Non Etatiques qui a été initié par l'Union Européenne.

² UE est le sigle de l'Union Européenne

³ Groupements endogènes : c'est une catégorie particulière d'organisations que les populations créent spontanément, sans impulsion extérieure, pour faire face aux difficultés de leur quotidien. Les valeurs et les normes de ces groupements sont tendent celles de la population, ce qui leur confère une légitimité importante.

- D'abord, il s'agit d'une relation en chaîne où celui qui était mandant devient mandataire pour un autre acteur ;

- d'autre part, les acteurs en relations sont tous des organisations sans but lucratif.

Les organisations, à chaque niveau, agissent comme des gestionnaires et s'engagent dans les projets, les missions et l'intérêt du bailleur qui les a financées. Nous estimons que les deux intérêts ne sont pas toujours en harmonie et une sorte de friction se pose.

Le présent papier a pour objectif alors de donner un cadre conceptuel et théorique permettant de caractériser cette relation d'agence en chaîne entre ces différents acteurs.

Bien qu'il y ait quelques études faites sur l'application de la théorie d'agence dans la gouvernance des Organisations sans but lucratif (Jegers, M. 2008; Brown et al, 2009; Jegers, M. et al 2012), d'autres auteurs réfutent son application dans ce secteur (Spear, 2004; Burger R. et Owens T., 2010).

Cependant, il y a peu d'études faites sur la relation d'agence en chaîne entre les organisations sans but lucratif (Jegers, M. et al., 2012).

Il s'avère alors nécessaire de faire de nouveaux développements théoriques sur la façon dont les ONG locales en Afrique en général, et au Burundi en particulier, sont financées et gouvernées, et ce, dans le cas où les acteurs en relation dans la chaîne sont dans des contextes différents.

Pour ce faire, nous allons d'abord décrire le cadre conceptuel de la théorie d'agence, ses principaux enseignements tels que l'aléa morale et la sélection adverse (Caers R. et al., 2006; Jegers, M. et al. 2012), les solutions préconisées comme le contrôle et les incitants (Spear, R., 2004; Huybrechts, B. et al., 2013). Ensuite, nous allons montrer que d'autres théories de la gouvernance viennent pour renforcer ou opposer ce problème d'agence à certains niveaux dans la relation en chaîne. Ces théories sont celles de l'intendance (Davis, J. et al., 1997; Caers, R. et al., 2006; Jegers, M. et al., 2012), des parties prenantes (Cornforth, C., 2004; Huybrechts, B. et al., 2013), de la dépendance aux ressources (Pfeffer, J., 1972; Pfeffer, J. & Salancik, G., 1978; Callen, J. L. et al., 2010) et de l'hégémonie managériale (Cornforth, C., 2004 et Chaves, R. et Sarajev-Morino, 2004; Labie, M., 2005)

Enfin, nous allons enrichir cette théorie existante en présentant des facteurs qui ne sont pas étudiés dans la littérature mais qui renforcent à chaque niveau ce problème d'agence dans le cas particulier des pays Africains. Nous terminerons en montrant, à partir d'un modèle conceptuel, comment ces facteurs agissent à différents niveaux dans cette relation d'agence en chaîne en jouant le rôle d'amplificateur.

I. La théorie de l'agence

I.1. Origine, définition et son applicabilité dans le secteur non lucratif

Cette théorie a dominé les recherches faites sur les structures de la gouvernance (Rouleau, 2007). Certains auteurs la situent dans le prolongement de la théorie sur la « nature de la firme » écrite par Ronald Coase, R.H. (1937). D'autres soulignent que ces origines sont liées à la théorie de l'utilité économique de Ross, S.A. (1973) alors que d'autres affirment qu'elle a été initiée suite à la théorie d'Adam Smith lorsqu'il a montré l'inefficacité des sociétés par actions gérées par un agent non actionnaire.

Dans tous les cas, c'est vers le milieu des années soixante dix, avec les travaux d'Alchian, A. et Demsetz, H. (1972) et de Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976), qu'elle prend une grande ampleur devenant incontournable dans la compréhension de la gouvernance d'entreprise. Ces auteurs considèrent l'entreprise comme un nœud de contrats. A partir de cette dernière théorie, Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976) sont allés plus loin et ont fait la séparation de la propriété, de la gestion et du contrôle. Ils ont alors défini la relation d'agence comme « un contrat par lequel une personne (le mandant) engage une autre personne (le mandataire) pour effectuer un service en son nom, ce qui implique une délégation d'une partie de son autorité à un agent pour décider à sa place » (Jensen, M.C. & Meckling, W.H., 1976, p.308).

Les hypothèses de base de la théorie de l'agence se reposent sur l'opportunisme des individus poursuivant leurs propres intérêts en maximisant leur propre utilité, devenant par conséquent égoïstes (Baiman, S.,1990; Sundaramurthy, C. et Lewis,M., 2003). Les objectifs et les intérêts entre les propriétaires et les managers deviennent alors contradictoires ou incongrus (Caers, R. et al.,2006) ,ce qui crée une source potentielle de coûts d'agence définis par Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976, pp.308-309) comme la somme des coûts de surveillance, de liaison et de perte résiduelle.

I.2. Application de la théorie d'agence dans le secteur non lucratif

On peut se poser la question de l'applicabilité de cette théorie dans les organisations sans but lucratif puisqu'elle évoque l'opportunisme des acteurs qui est supposée être absente au sein de ces organisations.

Labie, M. (2005) affirme de façon positive à cette question et justifie cela par l'existence, dans ces organisations, d'une séparation entre la propriété et la gestion lors de l'accomplissement des missions qu'elles se sont assignées. D'autres auteurs par contre nuancent son application en évoquant des difficultés y relatives : La première difficulté est liée à la motivation du désintérêt des bénéficiaires financiers des différents acteurs (Hansman, H., 1980; Labie, M., 2005, Mertens, S. 2010). La deuxième difficulté est liée aux objectifs complexes avec des missions multidimensionnelles qui sont difficiles à définir (Bar A. et Fafchamps, M. 2005; Brass, J., 2012; Van Puyvelde, S. et al., 2012), ce qui conduit à la difficulté d'évaluer les résultats avec une mesure précise de la performance surtout que ces organisations transforment leurs financements en valeurs sociales (Caers, R. et al, 2006). Enfin, comme il n'y a pas de propriétaire dans le sens des actionnaires (Jegers, M., 2008), la difficulté d'identifier clairement un seul mandant dans ces organisations se pose puisqu'elles ont plusieurs parties prenantes (Cornforth, C.2003; Miller, J.L., 2002) et on peut considérer chaque partie prenante comme un mandant (Borzaga ,C. et Solari, L.,2001; Steinberg, R., 2010; Van Puyvelde, S. et al., 2012).

I.3. Les principaux enseignements de la théorie : le hasard moral et la sélection adverse

La source principale de ce conflit d'intérêt est l'asymétrie d'information (Charreaux, G.,1999) sur laquelle repose l'opportunisme des acteurs (Williamson, O.E., 1993). Cette information imparfaite est déstabilisée par l'introduction de ce qu'on appelle la sélection adverse ou l'opportunisme précontractuel et le hasard moral ou l'opportunisme post-contractuel (Nyssen, M., 1998).

Akerlof, G.(1971) a été le premier auteur à avoir mis en évidence ce phénomène de sélection adverse. Nyssen, M. (1998) a souligné que la sélection adverse apparaît lorsqu'une partie prenante de la transaction connaît la qualité ex-ante alors que l'autre partie l'ignore. Elle précise que ce problème apparaît parce qu'il est difficile, voir impossible, de distinguer les bons des mauvais prestataires car le principal ne connaît pas ex-ante le niveau de qualité de la prestation étant donné que les caractéristiques importantes de l'agent peuvent être cachées. Même si par exemple le bailleur de fond qui finance l'ONG cherche les informations de l'ONG par ses anciens partenaires qui ont eu un peu d'expériences avec elle, cela n'exclut pas en totalité le risque de choisir la mauvaise organisation et le risque de la sélection adverse est toujours omniprésent et est difficile à évaluer (Fafchamps M. et Owens, T., 2010).

L'opportunisme post-contractuel survient quand l'agent entreprend une action, alors que le principal est absent pendant l'exécution du contrat (Nyssen, M.,1998). Ce dernier ne peut ni observer l'effort que l'agent consacre à sa tâche, ni contrôler; et même s'il y a dérapage, il ne peut pas arrêter l'exécution de l'action (Caers, R.et al. , 2006). Tout cela est dû d'abord aux effets de l'incomplétude des contrats (et donc de la rationalité des agents) mais surtout aux effets de l'asymétrie de l'information qui engendrent des situations du hasard moral (Nyssen, M., 1998). Deux formes de hasard moral se présentent, d'abord la présentation des projets qui ne reflètent pas la réalité et les besoins de la population bénéficiaire lors des demandes des financements et l'autre est le comportement de l'agent dans l'utilisation des financements accordés (Fafchamps, M. et Owens, T., 2010).

Nyssen, M. (1998) ajoute que le problème du hasard moral est renforcé au niveau du financement des bailleurs aux organisations sans but lucratif compte tenu des possibilités d'écramage de ces

dernières et conclut que le hasard moral peut se développer même en présence des deux parties puisqu'il est difficile d'évaluer la performance.

I.4. Solutions au problème du conflit d'agence

Les solutions possibles sont celles relatives au problème d'asymétrie d'information, en aux conflits d'objectifs et aux hypothèses de la maximisation de l'utilité, tout en instaurant les mesures de renforcement de la confiance comme le montre le tableau suivant :

Tableau 1 : Typologie des solutions du problème du principal-agent

	Réduction de l'asymétrie d'information		Résolution de conflits d'objectifs		Mesures de renforcement de la confiance	
	Principal	Agent	Principal	Agent	Principal	Agent
Contrat ex-ante	Repérage, prospection (Charreaux,1999)	Donner le signal (Nyssen, 1998)	Offre de contrats diversifiés (Ben-El et Van Hoomissen, 1991)	Réputation auto sélective (Caers et al., 2006)	Evaluation liée à la réalité Burger et Owens(2010)	Signaux de réputation, Nyssen,M(1998)
Contrat ex-post	Surveillance, contrôle (Fama et Jensen 1983a)	Rendre-compte Fama et Jensen (1983b)	Création d'incitations (Sundaramurthy et Lewis, 2003)	Engagement/ réputation de liaison Charreaux (1999) et Nyssen, (1998)	Confiance fondée sur une bonne expérience Burger et Owens (2010)	Renforcement du capital social (Steinberg, 2010)

Source : Construit par l'auteur sur base de la littérature

II. Critiques de la théorie et nuances avec les autres théories de la gouvernance

Autour des années quatre-vingt, des critiques contre cette théorie ont émergé remettant en cause ses hypothèses sous-jacentes. Selon ces critiques, cette théorie offre une vision simpliste, voire irréaliste en proposant une vision de l'organisation réduite à deux participants, les actionnaires et les gestionnaires (Eisenhardt, K.,1989) sans tenir compte qu'il y a d'autres intervenants qui peuvent avoir une bonne confiance et une bonne coopération avec des actions honnêtes et désintéressés(Jegers, M., 2012). L'hypothèse de l'opportunisme met de côté les aspects collectifs des relations sociales (Rouleau, L., 2007). Cette théorie n'a pas aussi tenu compte des différents contextes tant social qu'institutionnel pour expliquer les modalités de gouvernance des organisations sur lequel le contrat entre le principal-agent réside (Wiseman, R. M. et al., 2012).

Sur base de ces critiques, d'autres théories de la gouvernance ont émergé pour combler ces lacunes. Un bref aperçu sur ces théories, leur lien avec la théorie d'agence et leur applicabilité tant dans le secteur sans lucratif et dans la relation en chaîne de notre étude s'avère nécessaire.

II.1. Hégémonie managériale

Dans cette théorie, le gestionnaire prend le pouvoir pour dominer et anticiper toutes les décisions stratégiques du CA. Ce dernier devient symbolique, inactif et ne fait que ratifier les décisions du gestionnaire (Cornforth, C., 2004 et Chaves & Sarajevo-Morino, 2004; Spear, R. et al., 2009). Ces derniers auteurs distinguent alors trois types de stratégies que les gestionnaires prennent pour s'enraciner : les stratégies financières telles que le contrôle, les stratégies institutionnelles telles que la modification des canaux de reporting, la limitation de la participation des autres acteurs et les stratégies politiques. Certains auteurs estiment que le CA est souvent contraint de prendre des décisions en s'appuyant sur les informations et les conseils des gestionnaires professionnels parce qu'ils n'ont pas souvent des connaissances nécessaires pour prendre des décisions efficaces (Spear, R. et al., 2009). Cette théorie renforce la théorie de l'agence et laisse entendre que le contrôle est quasiment impossible puisque le CA devient passif en ratifiant les yeux fermés les décisions du gestionnaire sans une analyse profonde comme le constate Labie, M. (2005).

Et donc, cette théorie devient pertinente dans notre relation en chaîne, puisque le problème devient plus aigu par rapport à ce que l'on croit en enrichissant le conflit d'agence.

II.2. Théorie de la dépendance aux ressources

Cette théorie, enracinée dans l'économie et la sociologie, a été développée par les auteurs Pfeffer, J. (1972) et Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). Selon ces auteurs, les organisations ne s'auto-suffisent pas et elles s'ouvrent alors à leur environnement pour acquérir diverses ressources nécessaires à leur survie (ressources humaines, physiques, financières, accès à l'information et la légitimité sociale)

Cette dépendance des ressources extérieures est une source de pouvoir pour les organisations qui en détiennent. Pour le faire, elles exigent des actions ou émettent des contraintes et des revendications qui influent beaucoup sur le fonctionnement interne de l'organisation (Verbruggen, S. et al., 2011; Huybrechts, B. et al, 2013). Ces organisations doivent répondre à ces exigences pour survivre (Pfeffer, J. & Salancik, G.,1978) ou trouver des moyens de gérer les dépendances en les réduisant (Huybrechts, B. et al., 2013). Pour cela, ces organisations peuvent diversifier les ressources efficaces (Froelich, K. A.,1999) ou adopter d'autres mécanismes tels que des « stratégies de coalition » favorisant les liens inter organisationnelle, ainsi que la coordination du contrôle des ressources et des mécanismes de « stratégies de cooptation », en nommant des représentants des groupes externes importants à des postes de l'organisation (Pfeffer, J. & Salancik, G.,1978) tel que la participation au CA (Middleton, M.,1987). Ce qui donne une apparence de la transparence et permet aussi d'avoir des informations auprès des groupes importants (Pfeffer, J. & Salancik, G.,1978).

Et, donc, cette théorie est très importante dans notre relation en chaîne puisque les ONG locales sont dépendantes des ressources des bailleurs étrangers, ce qui leur donne plus de pouvoir et cela renforce le problème d'agence. Mais dans d'autres situations, les ONG locales peuvent montrer aux bailleurs via les ONG internationales que sans elles leurs activités ne peuvent pas aboutir et vont rendre aussi dépendante l'ONG internationale, le pouvoir se rééquilibre et le problème d'agence va diminuer. Il n'est pas aussi à écarter que les deux peuvent faire une espèce de collusion tacite pour capter le financement des bailleurs en entrant dans des mauvaises pratiques, ce qui renforce alors le problème d'agence.

II.3. Théorie des parties prenantes

Cette théorie des parties prenantes est dans la perspective des théories contractuelles à l'instar de la théorie de l'agence (Labie, M., 2005). Il existe deux approches pour définir les parties prenantes. Steirner, R. (1990), d'une façon restrictive, en définit comme des acteurs sans qui, l'organisation ne peut pas vivre alors que Freeman, R.E & Reed, D.L. (1983) en élargissent et précisent que c'est tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs d'une organisation. Huybrechts, B. et al.,(2013) ont récemment défini les parties prenantes comme des " propriétaires non investisseurs poursuivant des objectifs sociaux à travers leur activité économique". Cela est en contraste avec les parties prenantes des autres organisations car d'abord ils impliquent une diversité d'acteurs qui ont chacun un enjeu dans la poursuite d'un ou plusieurs missions d'organisations (Defourny, J. et Nyssens, M., 2006) et d'autre part, elles donnent une place aux autres acteurs en

faisant participer par exemple les bénéficiaires, les bailleurs de fonds et les autres partenaires au sein de leur structure de gouvernance (Campi, S. et al 2006).

Donc, tout individu qui a intérêt dans l'organisation doit être intégré dans la prise de décision au-delà des seuls actionnaires ou propriétaires (Donaldson, T.& Preston, L.(1995) surtout que ces organisations peuvent être considérées comme des entreprises sans propriétaires (Hansmann, H. 1980).

Comment alors intégrer les intérêts souvent divergeant des parties prenantes ?

Labie, M. (2005) souligne que d'une part, le CA doit représenter les intérêts des parties prenantes et d'autre part doit assumer son rôle politique en négociant, pour trouver des compromis afin de mettre en place une stratégie globale qui prend en compte leurs intérêts. Cette théorie trouve écho dans les thèmes actuels traités par certaines entreprises sociales tels que le comportement environnemental durable et sociétal mais aussi parce que ces organisations attirent beaucoup d'intervenants devenant des acteurs internes qui participent dans la vie de l'organisation (Campi, S. et al 2006).

Cette théorie stipule que les parties prenantes tiendront un certain pouvoir au sein des organisations du moment où ils jouent un rôle essentiel pour assurer la survie de l'organisation en réduisant l'incertitude, en gérant les dépendances environnementaux importants et en mobilisant des ressources au profit de l'organisation (Cornforth,C., 2004; Labie, M., 2005).

Et donc, cette théorie est pertinente pour nous dans la relation en chaîne puisque les organisations en relation que nous étudions sont dans le secteur sans but lucratif qui suppose ne pas avoir des actionnaires. Cela rend pauvre la théorie d'agence que nous utilisons puisque cette dernière suppose un actionnaire qui contrôle un manager alors qu'ici ce sont les gens qui représentent les intérêts défendus par l'organisation, ce qui de fait, élargit le cadre d'analyse.

II.4. La théorie de l'intendance

La théorie de l'intendance, fondée sur une perspective des relations humaines (Hung, H 1998), a pris racine dans les disciplines de la sociologie et de la psychologie (Donaldson, L. & Davis, J.H., 1991). Avec cette théorie, les acteurs en relation sont motivés par le besoin d'accomplissement et de reconnaissance, l'altruisme, la confiance, l'autonomie, la responsabilité (Muth, M. et Donaldson, L., 1998; Van Puyvelde, S. et al., 2012).

Dans ce modèle de partenariat, le conseil d'administration n'a plus la tâche d'assurer la conformité des gestionnaires aux intérêts des actionnaires/membres, mais plutôt d'améliorer leur performance par ses fonctions de conseils et de services (Donaldson, T. et Davis, J.H. 1991) puisqu'il n'y a plus conflits d'objectifs entre le principal et l'agent (Hung, H.,1998). Pour cela, les membres du CA sont supposés être choisis sur base de leur expertise de leurs compétences plutôt que de leur indépendance vis-à-vis des gestionnaires de l'organisation (Cook, M. L. et Buress, M.J., 2013).

Cela montre que cette perspective théorique remet en cause l'hypothèse de base de la théorie d'agence, celle de l'opportunisme des acteurs et devient son alternative en s'y opposant (Donaldson, L. & Davis, J.H.,1991; Davis, J.H. et al., 1997). Mais d'autres auteurs contrarient cette hypothèse. C'est ainsi que Caers, R. et al., (2006) ont mis en exergue que ces deux cadres théoriques se situent sur un même continuum au lieu de s'opposer et définit la relation d'intendance comme une relation principal agent mais dont il y a absence de conflits d'agence. Jegers, M. (2008) va dans le même sens et ajoute que les fonctions d'utilité sont identiques alors que Davis, J.H.et al.(1997) soulignent que ces deux cadres théoriques sont complémentaires. Donaldson, L. et Davis, J.H. (1991) font une nuance et soulignent que tout dépend du choix de l'agent, choix qui est fonction des motivations psychologiques et de la perception de la situation.

Avec cette théorie, les mécanismes de contrôle et d'incitation de la relation d'agence cèdent la place au mécanisme de partenariat et de coopération entre les acteurs (Labie, M., 2005).

Cette approche théorique répond mieux aux objectifs, aux missions des entreprises sociales et a été beaucoup utilisée dans la gouvernance de l'association telle que dans le modèle conjoint, observé dans les CA des associations (Labie, M., 2005).

Et donc, cette théorie devient pertinente pour notre analyse de la relation en chaîne puisqu'il est possible qu'à certains endroits, on n'observe pas d'intérêts entre les acteurs. Ces derniers se comportent comme des intendants, ce qui diminue la gravité du problème d'agence que l'on croyait.

Après avoir passé en revue la théorie de l'agence et les autres théories de gouvernance qui peuvent être appliquées à notre relation en chaîne, nous allons mobiliser ces théories pour montrer dans le point qui suit, les facteurs spécifiques à l'Afrique en général et au Burundi en particulier, non développés dans la littérature et qui agissent à certains niveaux dans la relation en chaîne en renforçant ce problème d'agence.

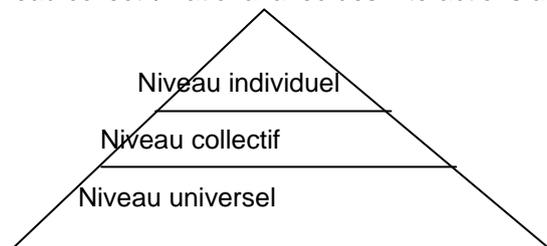
III. Les facteurs amplificateurs du problème d'agence dans la chaîne de financement des ONG locales

Ces éléments spécifiques vont intervenir à certains niveaux dans la relation en chaîne en élargissant le hasard moral et la sélection adverse et la relation qui était faite par des organisations sans but lucratif devient une relation d'agence. Dans chaque facteur, nous allons faire un état de la littérature et voir son application spécifique dans le contexte burundais.

III.1. Une culture différente à différents niveaux dans la chaîne.

Il existe plusieurs définitions scientifiques du concept culture selon les domaines. En sciences de gestion, de nombreux chercheurs se sont intéressés à ce concept (Hofstede, G., 1980; D'Iribarne, P., 2008).

Selon Hofstede, G. (1980, p. 23), la culture est une "programmation collective de l'esprit humain qui permet de distinguer les membres d'une catégorie d'hommes par rapport à une autre". Selon cet auteur, le socle de la culture se trouve dans les valeurs, les normes sociales partagées par le plus grand nombre d'individus et de groupes dans une société. Ce sont ces mêmes valeurs culturelles (nationales ou communautaires) qui dictent les comportements des individus que ce soit au niveau des pratiques managériales, des attitudes au travail et des systèmes de contrôle (Charreaux, G. 1999). Bollinger, D. et Hofstede, G. (1987) ont plus tard souligné que cette programmation mentale se décline à trois niveaux différents comme le montre le schéma en bas mais nous, nous allons situer la culture au niveau collectif/ national avec des interactions au niveau individuel.



Comme la culture varie d'un groupe à l'autre, d'un pays à l'autre, leur rationalité varie aussi (D'Iribarne, P., 2008). Cela crée une incertitude entre les acteurs de cultures différentes à l'instar des bailleurs de fonds et ces partenaires locaux. Ce qui accroît l'asymétrie d'information suite à des différences dans le langage, dans le système éducatif, dans les pratiques d'affaires, dans le développement industriel, dans les styles de direction et peut conduire même aux désaccords (Kogut B. et Singh H., 1988).

Comment et à quels niveaux ce facteur culturel joue-t-il dans la chaîne de financement du secteur des ONG au Burundi?

Ce facteur joue beaucoup dans les rapports entre ces différents acteurs. Cette différence culturelle se manifeste au niveau de la conception de la coopération. C'est ainsi que dans la culture occidentale, la coopération entre les organisations se passe à travers des contrats librement négociés et écrits alors que ce n'est pas le cas pour les pays Africains qui aiment des contrats informels. Cette logique contractuelle concerne les rapports entre l'ONG internationale ou le bailleur avec l'ONG locale qui exécute ses activités et/ou ses services. Des ONG internationales représentant les bailleurs de fonds cherchent à imposer des méthodes qu'ils jugent universelles. Cependant, comme le dit Hours, B. (2003), la population locale considère ces méthodes comme une diffusion des normes occidentales et

l'imposition des valeurs, normes et cultures uniques devient presque impossibles. C'est le cas de la démocratie à l'occidentale qui peine à s'installer dans les pays africains.

L'autre point de discorde est les conditionnalités qui visent en grande partie à un changement de mentalités et de cultures perçu par la population bénéficiaire comme une hégémonie de la culture occidentale. Quand les ONG locales acceptent de mettre en application de tels projets sans les adapter à la culture locale, ils sont généralement voués à l'échec. A titre d'exemple, les programmes de lutte contre le SIDA par une éducation sexuelle ont pris des années pour que les Burundais acceptent d'utiliser les méthodes de protection. Les bailleurs voulaient utiliser des méthodes européennes qui ont réussi chez eux alors que la sexualité est un sujet tabou au Burundi. Ce n'est qu'à travers les structures locales de lutte contre le SIDA adaptées à la culture que certains projets ont réussi.

Le problème majeur est le changement de certaines pratiques en même temps avec la culture qui la sous tend alors qu'au sein des sociétés les plus « avancées », des traits culturels ont demeuré lorsqu'elles se sont modernisées (D'Irbane, P., 2008).

L'autre point est l'impact de la culture au niveau des comportements managériaux qui sont différents. Citons les exemples suivants :

- La culture affecte la performance et la qualité du management. Par exemple, au Burundi, les expatriés dépendent du salaire efficient et restent au travail pendant les heures exigées alors que les salaires bas incitent les salariés locaux à faire deux ou trois activités en grignotant sur le temps du principal travail;

- une culture de résignation handicape l'aboutissement de certains projets. C'est le cas des associations féminines pour promouvoir les droits de la femme où le combat est mené par les seules femmes instruites. La plupart des militantes sont instruites et habitent dans les centres urbains. Du coup, femmes paysannes se sentent non concernées en raison d'une tradition burundaise mettant la femme dans une position d'infériorité;

- les relations sociales : Au Burundi, ce n'est pas facile de travailler le samedi et le dimanche car ce sont des jours réservés aux activités sociales (visites familiales, fêtes sociales, messe) contrairement aux sociétés occidentales qui sont en peu plus individualistes;

- la différence de la notion de temps. Pour les Africains, le temps est élastique et le retard est tolérable, ce qui est différent chez les occidentaux;

- les processus de décision sont différents. Les occidentaux sont habitués à faire participer la population bénéficiaire alors que de l'autre côté, les décisions sont centralisées suite au retard de la démocratie et des libertés.

Un autre élément important dans les rapports entre les ONG locales et la population bénéficiaire est le fossé social et culturel entre la majorité des membres des ONG locales et les bénéficiaires. Ce problème est la conséquence du choix par les bailleurs, des ONG locales de la ville n'ayant pas un enracinement local et qui ne tiennent pas compte de la réalité dans la mise œuvre des projets. C'est le cas de la plupart des ONG qui demandent à leurs partenaires endogènes, en échange de leur aide, d'adopter des règles de gestion exogènes telles que les statuts, le ROI, la comptabilité écrite, des comptes rendus des réunions etc. alors que ces règles sont inappropriées au fonctionnement endogène.

III.2. Des acteurs d'ONG internationales ou locales motivés par d'autres objectifs comme des salaires et autres avantages.

Dans la vie courante, les demandeurs d'emploi savent bien postuler et optent pour le secteur qui leur offre plus d'avantages en termes de salaires et autres primes (Wittmer, D., 1991). Par contre, les candidats demandeurs d'emploi dans le secteur d'ONG sont censés avoir un engagement et une fidélité à la mission de l'organisation pour répondre aux besoins de la population (Hansmann, H., 1980). C'est ainsi que ces derniers de même que les dirigeants de ces organisations sont plus motivés par le souci altruiste de mettre leurs idéologies en pratique en ne cherchant pas le gain financier (Jegers, M., 2008). Ils préfèrent des salaires inférieurs comparativement aux salariés des secteurs privés ou publics (Borzaga, C. et Tortia, E., 2006; Ben-Ner, A. et al., 2010) pourvu qu'ils fournissent des biens ou des services à des externalités sociales positives (Mertens, S., 2010).

Cette idée n'est pas soutenue par certains auteurs comme Yellen, J. (1984) et Ito, T. & Domian, D. (1987) qui ont souligné qu'il y a des organisations du secteur qui paient des salaires plus élevés,

salaires dit d'efficience pour motiver les dirigeants et employés de s'abstenir aux activités qui peuvent nuire lorsque leurs salaires sont bas.

Cette théorie est contredite par Steinberg, R. (2010) qui fait remarquer que le salaire d'efficience peut provoquer des difficultés lors de l'embauche de nouveaux employés car la hausse de salaire peut attirer des candidats qui sont intéressés par l'argent et qui ne se soucient pas de la mission de l'organisation. Dans ce cas, il est difficile de distinguer ceux qui incarnent la mission de l'organisation et les procédures de sélection deviennent complexes (Oster, S.M., 1998).

Que se passe-t-il dans les pays Africains en général et au Burundi en particulier ?

Dans les pays Africains où le chômage est élevé et où les salaires sont minimes, les ONG locales payent mieux. Les ONG internationales peuvent proposer des salaires même dix fois supérieurs à celui des fonctionnaires en place (Fafchamps, M. et Owens, T., 2010).

Le contexte économique difficile de survie, entraîne le comportement opportuniste des agents, qui paraît dans ces pays comme naturel, renforçant l'aspect de poursuites d'autres intérêts et par conséquent rendant certains mécanismes de contrôle et d'incitants inefficaces. La solution de réduire le conflit d'agence en mettant les gens en valeur ne suffit pas quand on meurt de faim et il faut peut être une assurance en salaires pour s'aligner sur le désir des ONG, ce qui n'est pas présent dans la littérature existante.

C'est ce qui est fait par les ONG internationales où elles proposent des salaires qui sont dix fois supérieurs à celui des autres fonctionnaires de la place. Il naît alors le clivage salarial entre les ONG locales et internationales et ces dernières sont obligées d'augmenter les salaires de ces partenaires locaux et par conséquent, les salaires des ONG locales deviennent élever.

Même lorsqu'une ONG locale n'accorde pas des salaires élevés, ce n'est pas un signe de l'engagement à la mission de l'organisation, car les dirigeants et les employés s'octroient d'autres avantages plus importants (De Reu, 2007). Il donne l'exemple des primes, des indemnités journalières, des frais de mission deux ou trois fois supérieures à leur salaire qui ont été instauré au Burundi comme mode de travail.

III.3. Une dotation d'une mission générale et des objectifs complexes et vastes des ONG locales

Dans les pays développés, les ONG qu'elles soient locales ou internationales interviennent dans des domaines précis avec des objectifs spécifiques et des missions clairement définies et c'est cela qui les différencie des autres organisations existantes (Mertens, S., 2010).

Comme l'a signalé Murphy J.C. (2000), les organisations dans le secteur non lucratif devraient commencer par la compréhension des besoins nécessaires dans les circonscriptions à servir en définissant d'abord les priorités et ensuite en concevant une stratégie pour les atteindre. Cependant plusieurs auteurs ont indiqué que les organisations sans but lucratif adoptent généralement des missions plus générales avec des missions complexes ou mêmes vagues, ce qui amène souvent la difficulté de mesurer l'atteinte de leurs objectifs (Middleton, M., 1987; Steinberg, R., 1990; Caers, R. et al., 2006; Van Puyvelde, S. et al., 2012).

Que se passe-t-il au niveau des ONG locales du sud et en particulier au Burundi ?

Dans la plupart des cas, le travail des ONG locales du sud consiste à sensibiliser la population sur les problématiques d'actualité telles que l'éducation de la démocratie, les droits de l'homme, les questions du genre, la bonne gouvernance comme la lutte contre la corruption, la lutte contre la pauvreté, etc (Fafchamps M. et Owens, T., 2010). Ces auteurs ajoutent que ces organisations sont au service de la population sur une large zone géographique et préfèrent décrire leurs activités dans des termes généraux tels que le développement communautaire, terme qui englobe toutes les problématiques, ce qui leur offre une grande flexibilité en termes d'octroi des subventions. Si elles ne font pas ainsi, elles annoncent une vaste gamme d'activités et de zones cibles tout en faisant semblant de tout faire (Barr A et Fafchamps, M., 2005)

Aussi, les membres de ces organisations sont parmi les bénéficiaires et l'adhésion est une façon de générer des revenus, ce qui est en contraste avec les organisations philanthropiques des pays développés où les membres sont principalement appelés à contribuer (Brass J. N., 2012).

Ambler, T. et Wilson, A. (1995) contredisent cette théorie et justifient ce choix par le fait que la reconnaissance des intérêts des bénéficiaires qui sont dans la majorité toute la population ainsi que le développement des stratégies pour répondre à ces intérêts légitimes conduisent à adopter des objectifs globaux nuisant la mise en place d'une mission claire et précise.

Argenti, J. (1997) nuance cela en soulignant que le fait qu'une organisation est redevable à toute la population revient à dire qu'elle n'est redevable à personne.

Glaeser, E. et al. (2000) rejettent que cette situation ne résulte pas du bon vouloir des fondateurs ou des dirigeants de ces organisations mais que c'est à cause d'un processus de compétition dans lequel elles sont plongées pour capter tout financement qui vient. De Reu (2007) dans le cas du Burundi argue que ces dernières confirment que « se doter d'une seule mission ou d'un seul objectif reviendrait à changer les statuts tous les jours puisque les bailleurs de fonds financent suivant leurs priorités et ces dernières changent d'un moment à l'autre, vaut mieux alors de se doter d'une mission globale et des objectifs plus vastes pour les adapter suivant le bailleur qu'on est en face ».

Cette situation est favorisée quelquefois par ces anciens bailleurs de fonds qui les incitent à changer leur mission pour travailler ensemble dans une nouvelle priorité. Et puisqu'on ne change pas les statuts de l'organisation tous les jours, ces dernières préfèrent de se doter des objectifs plus vastes et des missions globales pour contourner ce problème. Cette situation engendre dans beaucoup de cas des problèmes avec le pouvoir surtout pour les ONG œuvrant dans le domaine de la défense des droits de l'homme et des droits économiques les accusant de s'immiscer dans des missions et des objectifs qu'elles n'ont pas déclarées dans les statuts lors de leur agrément. Le pouvoir donne l'exemple d'une ONG œuvrant dans la lutte des droits de l'homme et des prisonniers qui s'immisce dans la dénonciation des actes de corruption qu'elle n'a pas dans les statuts jusqu'à vouloir la fermer.

III.4. Déséquilibre du pouvoir entre les CA et l'équipe dirigeante de l'organisation locale

Le CA a pour mission de définir les stratégies de l'organisation, d'assurer sa gestion en désignant les mandataires chargés de sa gestion quotidienne, de contrôler, de représenter, de déléguer et même d'informer les parties prenantes (Middleton, M.,1987). Le contrôle solide du conseil d'administration est important voire indispensable (Fama, E.F. et Jensen,M.C.,1983a;1983b). Certains auteurs ont réfuté cette thèse en soulignant que ces conseils exercent un contrôle faible dans les organisations sans but lucratif sur le comportement de leurs agents (Middleton, M.,1987 ; Miller,J.L., 2002).

Pour Caers, R. et al. (2006), cela se justifie par le fait que les bailleurs de fonds ne sont pas le plus souvent des usagers, ni des bénéficiaires et parfois ne sont mêmes pas sur place. Par contre, Bilodeau, M. et Slivinski, A.,(1997) soulignent que cette thèse ne peut pas être fondée car la concurrence dans ce secteur incite les responsables de ces ONG à l'efficacité. Malgré cette situation, Ostrower, F. et Stone, M.M.(2006) ont conclu qu'un pouvoir fort des dirigeants de l'organisation peut entraver le fonctionnement de contrôle du Conseil d'Administration. Cette situation engendre alors une asymétrie d'information entre les deux organes renforçant le problème d'agence. Ces auteurs ont montré que l'équilibre du pouvoir entre les membres du CA et les gestionnaires est affecté par trois groupes de variables :

- Des variables individuelles : caractéristiques personnelles des membres du CA et les gestionnaires ;
- des variables organisationnelles : la taille ou l'âge de l'organisation, la complexité ou le degré de bureaucratisation ;
- des variables de l'environnement : l'éloignement des bailleurs de fonds, la stabilité externe, et la dépendance de l'organisation à l'égard des membres du CA.

Quelle est l'influence de ce facteur dans le cas du Burundi ?

Ce facteur se manifeste à plusieurs niveaux dans la chaîne du financement.

Les caractéristiques personnelles des membres du CA et des gestionnaires ont une influence. Le fondateur de l'ONG locale y voit une opportunité de métier. Pour asseoir son influence, il met en place des organes qui lui obéissent. Le personnel et les membres du CA sont généralement des membres de sa famille et des amis qui ne font qu'entériner ses plans et ses rapports. Comme les conditionnalités liées au financement des bailleurs exigent des mandats avec des durées bien précises, le fondateur change de place et devient Directeur Général de l'organisation. Après son mandat de Directeur Général, il essaie de convaincre les bailleurs de fonds que sans lui, tous les projets vont échouer. Il y a parfois des bailleurs de fonds qui tombent dans le piège; ce qui conduit à la violation des statuts. Et quelque fois, il y a une confusion et une redondance entre les fonctions du Président du CA, du Directeur Général, du bénéficiaire.

Dans d'autres situations, le CA se dote des mandats de longue durée différents par rapports aux mandats de l'organe de gestion soit disant que c'est pour s'assurer de la continuité de l'organisation. Cette situation peut fournir une source du conflit d'agence par exemple si l'horizon temporel du CA est plus long que celui du dirigeant, celui-ci pourrait choisir d'évoluer d'une organisation à une autre au cours de sa carrière, ce qui l'amène à maximiser son utilité au cours de la période qui est source de conflit d'agence comme le précisent la thèse de Clarke, F.H. et Darrough, M.N. (1983).

III.5. Influence des facteurs contextuels et institutionnels sur la relation

L'environnement dans lequel les organisations du secteur non lucratif opèrent influence la nature de la relation qui existe entre les bailleurs de fonds, les ONG internationales, les ONG locales ainsi que les bénéficiaires et cet environnement peut influencer les préférences des risques de chaque intervenant (Chattopadhyay, P. Glick, W. et Huber, G., 2001).

L'analyse du contexte institutionnel tel que le risque pays s'impose pour une meilleure compréhension des problèmes qui hantent le pays (Cuevaz-Rodriguez, G. et al. 2012). Ce risque représente l'incertitude des événements présents et futurs au niveau national et résulte du manque de confiance dans le système judiciaire, dans le système de gouvernance comme le degré de la corruption, la prise des décisions arbitraires du gouvernement etc...(Miller, J.L., 2002). Pour Ghosh, D. et Ray, M. (1997), ce qui explique l'attitude envers ce risque n'est pas seulement l'incertitude de l'environnement mais aussi la façon dont ceci est interprété par tous les citoyens.

Comment ces facteurs contextuels et institutionnels ont-ils une influence dans la relation en chaîne ?

Dans un pays qui sort de la guerre, comme le Burundi, la dictature, les malversations économiques et la corruption sont une réalité⁴. Certains fondateurs, dirigeants et employés des ONG emboitent le pas aux autres fonctionnaires en utilisant les fonds financés dans leurs intérêts personnels. Ils se construisent des belles villas dans des quartiers huppés, fréquentent les restaurants les plus chers (De Reu, 2007). L'auteur ajoute que ces dirigeants et fondateurs roulent dans des voitures très chères. Certains disent qu'ils roulent dans des « centres de santé » en comparaison avec le coût d'un centre de santé dont la population a besoin.

Ce qui est surprenant et illogique, c'est que tout cela se passe sous les yeux des bailleurs de fonds, représentés par les dirigeants des ONG internationales. Une partie de l'opinion parle de complicité pour tricher et voler comme le précisent Burger R. et Owens, T. (2010).

Cette culture de corruption, de tricherie a un impact sur le comportement des employés de ces organisations bien qu'ils soient sensés avoir un comportement éthique de non recherche de profit. Ils tenteront d'imiter leurs supérieurs.

⁴ Le rapport de transparency international classe le Burundi en 2012 au 6^{ème} rang mondial dans le classement des pays les plus corrompus.

L'autre facteur contextuel est cette pression accrue sur la redevabilité (accountability) pour avoir un financement, qui conduit les ONG internationales à débarquer sur le sol Burundais avec des solutions en poche au lieu de financer les ONG locales censées avoir un enracinement social local et un esprit de trouver elles mêmes des solutions adaptées. Certes, cela peut être vrai pour des questions humanitaires pour sauver des vies humaines en cas de crise, mais ce n'est pas toujours le cas avec des questions de développement,

L'autre facteur important est le contexte juridique et réglementaire dans lequel ces organisations locales évoluent. La source de la légitimité des ONG tant nationales qu'internationales comme le dit Najam, A. (1996) est le gouvernement qui exige la responsabilité (accountability) par une réglementation formelle en assurant notamment les procédures d'enregistrement, l'identité juridique, les sources de financement, les rapports des activités des ONG, etc..

Au Burundi, la réglementation dans le domaine des ONG est lacunaire.

Les activités des ONG internationales sur place ne sont pas évaluées sur base de l'impact de leurs programmes sur la population bénéficiaire car d'une part, les bailleurs se contentent des rapports écrits alors qu'ils sont loin du terrain. D'autre part, l'administration, représentant le gouvernement ne fait que demander des pots de vin et s'en passent de l'impact de ces activités sur la population bénéficiaire.

Suite à ce manque de réglementation, si une ONG locale travaille mieux et dénonce les exactions de ces administratifs, ces derniers évoquent et interprètent des lois qui ne sont pas claires en harcelant ces leaders sociaux pour les amener à fléchir jusqu'à même à créer d'autres associations œuvrant dans le sens du pouvoir afin d'inverser les tendances.

Dans ce contexte, certains dirigeants des ONG profitent de cette situation d'ingérence du pouvoir pour tromper les bailleurs de fonds en prétendant qu'ils gèrent bien leurs financements mais ce n'est qu'à travers des cas de vols dénoncés par les bénéficiaires qu'on remarque que les ressources ne sont plus optimisées et que même la légitimité de ces ONG devient discutable. C'est à partir de ces manquements que le pouvoir intervient comme pour réguler et tire de son côté le financement que les ONG bénéficiaient. C'est le cas de l'exemple de deux ONG qui œuvraient dans le domaine de la lutte contre le SIDA qui s'accusaient mutuellement de gestion frauduleuse alors qu'en réalité il s'agissait d'une concurrence pour attirer les fonds, une diversion qui a avantagé le gouvernement en remplaçant le travail de ces deux ONG par un organe de l'Etat sans considérer que cette décision met en jeu des milliers de vie car les bailleurs de fonds n'ont pas voulu financer un organe étatique qu'ils accusent de corruption et ainsi le malade du Sida, le vrai bénéficiaire de ces fonds n'était plus au centre des discussions mais c'était plutôt des intérêts personnels qui dominaient.

III.6. La non participation de la population bénéficiaire

Les ONG tant internationales que locales doivent se préoccuper des intérêts des bénéficiaires. C'est pour cette raison qu'elles doivent les mettre en avant en fournissant un cadre théorique qui montre bien leurs responsabilités envers les bénéficiaires (Donalson, T. et Preston, L.E., 1995).

La participation de la population se manifeste de plusieurs manières notamment une participation à la prise de décision, au contrôle, à la stratégie, etc... (Brohman, J.1996).

Pour l'auteur, une méthodologie participative est la clé pour s'assurer que les gens s'impliquent activement à tous les niveaux. Une coopération entre les différents échelons (local, national, international), est indispensable mais chacun à son propre échelon.

Par ailleurs, la légitimité de telles organisations dépend de la façon dont elles gèrent leurs relations avec les bénéficiaires (Huybrechts, B. et al., 2013). Comme l'organisation est redevable envers les bénéficiaires, elle doit prendre en compte leurs intérêts en leur donnant un droit à la gouvernance ou au contrôle comme la participation dans le CA (Cornforth, C., 2004). Souvent, ce n'est pas cette situation qui se présente. Marcussen, H.S.(1996) pointe du doigt les ONG internationales présentes dans le sud qui n' acceptent pas leur rôle secondaire par rapport à des ONG locales. Les ONG locales acceptent d'être tributaires de ces ONG internationales dont leurs priorités peuvent négliger ou méconnaître les besoins et les aspirations de leurs bénéficiaires (Burger, R. et Owens, T. 2010).

D'autre part, il y a des ONG qui ignorent les besoins des bénéficiaires et qui formulent des hypothèses en fonction de leur propre interprétation et Kotler, P. (1990, p.76) affirme que « ces organisations essaient de nager dans une mer faite par le public et où chacune a besoin d'être comprise ».

Comment ce facteur se manifeste-t-il dans le secteur des ONG au Burundi ?

C'est une situation similaire qui se présente dans le secteur des ONG en Afrique et au Burundi avec des problèmes qui viennent amplifier la situation.

D'abord les bénéficiaires n'appréhendent pas toujours toutes les dimensions d'un bien ou d'un service produit par une ONG. Il n'y a pas de mécanisme, qu'il soit réglementaire ou autre, pour motiver les ONG à se soucier du sort des bénéficiaires.

Le profil socio-économique des personnes que les ONG internationales utilisent pour faire participer la population s'avère très critique (Bastaensen, J. et al., 2005). Elles choisissent des individus dans l'administration locale ou des membres d'élite local qui peuvent être qualifiés de « courtiers », opérant à l'interface rural-urbain car ce sont ces derniers qui peuvent les contredire en cas de visite de contrôle comme le précise (Guillermou, Y., 2003).

De plus, il n'y a pas de demande précise et rigoureuse formulée par les bénéficiaires, ce qui conduit les ONG locales à se substituer (au moins en partie) aux bénéficiaires locaux dans la définition de leurs projets et des modalités de leur mise en œuvre. Cette absence de demande est due en grande partie à l'analphabétisme de la population rurale et par une culture de la résignation de la population qui ne prédispose pas les gens à revendiquer massivement leurs intérêts. Les membres des groupements endogènes et la population font preuve d'une certaine docilité face aux soi-disant experts en développement et s'impliquent à leurs dépens dans des partenariats voués à l'échec. D'autres ONG locales plus prudentes ne s'engagent que superficiellement, « un pied dans le projet, un pied en dehors » pour faire marche en arrière en cas d'échec et de bénéficier d'éventuels profits du projet (De Reu ,2007).

Le non participation de la population est imputable à tous les acteurs à tous les niveaux :

- Les bailleurs de fonds conçoivent des projets qui ne tiennent pas compte des besoins de la population bénéficiaire,
- les ONG internationales mettent en application des projets sans analyser ce que les bailleurs de fonds dictent ou en finançant les ONG locales qui ne sont pas ancrées dans l'environnement social local,
- les ONG locales acceptent tout financement qui vient et considèrent que la population est incapable de tout.

En résumé, au début, la relation de financement entre les bailleurs de fonds et les ONG se fait par le biais d'un contrat. Le financement devrait parvenir aux bénéficiaires et les projets financés devraient réussir. Ce financement passe par plusieurs acteurs. Des facteurs particuliers interviennent et agissent à des niveaux différents dans la chaîne.

Le facteur culturel se manifeste au niveau:

1. Des bailleurs de fonds, des ONG internationales dans leurs rapports avec les ONG locales et les groupements endogènes par la conception de la coopération et de l'imposition des programmes qui ne sont pas adaptées à la culture locale et des comportements managériaux différents.

2. Des ONG locales dans leurs rapports avec groupements endogènes et la population : le fossé social et culturel entre la majorité des membres des ONG locales et la population bénéficiaire.

Ces différences culturelles accroissent le hasard moral et la sélection adverse entre les acteurs en relation amplifiant le conflit d'agence qui handicape la réussite de certains projets.

Le facteur de la motivation se manifeste au niveau des agents des ONG locales et internationales suite à la situation économique difficile de survie et aussi à la recherche des salaires élevés qui attirent des demandeurs d'emploi cherchant des bons salaires ; ce qui pose un problème d'évaluation de leur engagement à la mission de l'organisation. Pour les ONG locales, les salaires bas ne constituent pas un signe de l'engagement car ils s'octroient d'autres avantages tels qui dépassent

même ces salaires. Cette situation se passe au vu et au su des bailleurs de fonds. Les fondateurs des ONG locales peuvent avoir d'autres objectifs telle que la création d'un emploi pour lui-même, pour sa famille et ses amis ou avoir une influence.

Cette situation se manifeste au niveau des acteurs des ONG internationales et des ONG locales et freine des flux d'information sur l'engagement des partenaires. Cela agit sur le hasard moral et la sélection adverse de part et d'autre. Aussi, cette situation amplifie le problème d'agence d'une part au niveau externe de chaque organisation et rend difficile l'aboutissement des objectifs et les missions que son partenaire s'était assigné et d'autre part au niveau interne entre les membres du CA, les dirigeants et les salariés

Concernant le facteur de la définition d'une mission générale et des objectifs complexes et vagues, il se manifeste d'abord au niveau des ONG locales pour attirer tout financement qui vient. Ne pouvant pas prévoir l'avenir, elles définissent une multitude d'objectifs et une mission générale pour ne pas changer les statuts à tout moment. Ce facteur se manifeste aussi au niveau des ONG internationales qui laissent ou qui contraignent les ONG à se doter d'une mission générale mais aussi avec les administratifs qui entrent dans la danse quand on dénonce leurs mauvaises pratiques.

Cette situation entrave la mesure de la performance des objectifs que ces ONG se sont dotées au départ, la détection des dirigeants qui trichent et même la création des structures d'incitation efficace. Par conséquent, les flux d'information entre les bailleurs étrangers, les ONG internationales et les dirigeants de ces organisations locales peuvent être ralentis, élargissant ainsi la présence du hasard morale et la sélection adverse dans cette longue chaîne de financement.

Pour le facteur dysfonctionnement du CA et de l'équipe de direction, la composition, la durée et les caractéristiques personnelles des membres du CA en sont les déterminants. Le fondateur de l'ONG locale nomme un conseil suiveur provoquant des conflits avec l'équipe dirigeante engagée à la mission de l'organisation ou se dote des postes suivant ses intérêts.

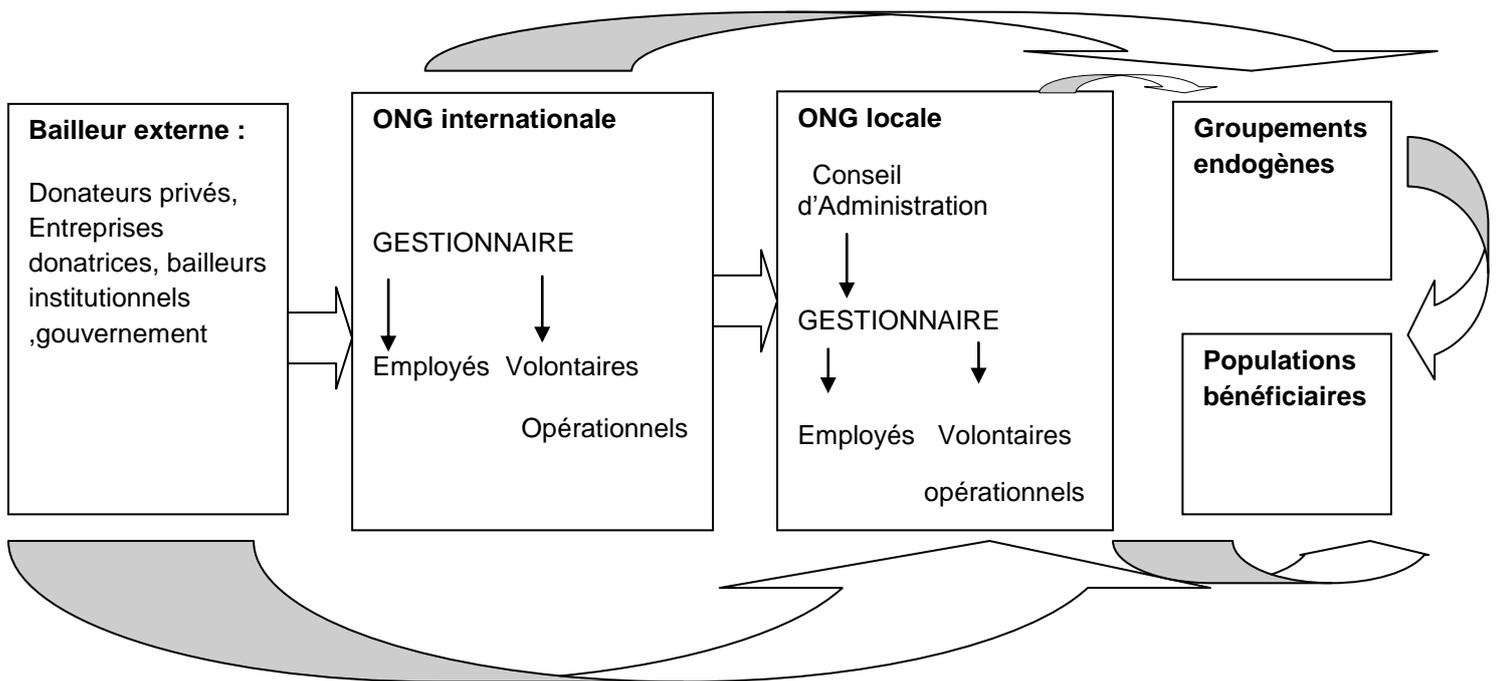
Ces problèmes de déséquilibre de pouvoir entre surtout les organes du CA et de l'équipe de direction, même si dans certains cas peuvent aller à l'externe de l'organisation avec les bailleurs de fonds ou les représentants des ONG internationales qui entrent en collusion soit avec le CA ou la direction et à l'interne même de l'organisation avec les employés, ralentissent les flux d'information entre ces différents acteurs, élargissant ainsi la présence du hasard moral et de la sélection. Ce qui amplifie ainsi le conflit d'agence le long de cette longue chaîne de financement.

Les facteurs contextuels et institutionnels telle que la corruption influencent les acteurs des ONG locales qui se comportent comme les autres membres de la société en manifestant des signes de richesse. Ce facteur crée une asymétrie d'information entre les partenaires en relation, élargissant les problèmes d'aléa moral et de sélection adverse qui renforcent les problèmes d'agence dans la chaîne de relation.

Enfin, la non participation de la population bénéficiaire est imputable aux bailleurs de fonds dans la conception des projets qui ne tiennent pas compte des besoins de la population bénéficiaire et des ONG locales qui considère la population comme incapable de tout. Une situation qui réduit les flux d'information à tous les niveaux, élargissant ainsi les problèmes du hasard moral et de la sélection adverse amplifiant ainsi le conflit d'agence.

Ainsi, à partir de ces facteurs qui interviennent à tous les niveaux, la chaîne de relation des acteurs des organisations sans buts lucratifs liées par des contrats au début devient une longue chaîne de relation d'agence amplifiée par les différents facteurs qui agissent tant à l'externe et à l'interne à chaque niveau comme le montre le modèle suivant :

Figure 2 : Modèle conceptuel de la relation d'agence complexe en chaîne entre les acteurs



Légende:

- Relation d'agence à but non lucratif externe (Principal  Agent)
- Relation d'agence à but non lucratif interne (Principal  Agent)

Conclusion

L'objectif de ce papier était de donner un cadre théorique et conceptuel qui permettrait de caractériser la relation en chaîne où les acteurs en relation étaient des organisations sans but lucratif. Nous avons développé des théories de gouvernance en insistant sur celle du principal-agent, en clarifiant notamment ses origines, ses développements, son applicabilité dans le secteur, ses principaux enseignements ainsi que les solutions qui ont été développées par les différents auteurs. Cela nous a permis de passer en revue ces faiblesses pour nuancer la théorie de l'agence avec les autres théories de gouvernance et d'examiner les rapports (opposition ou renforcement) qui existent avec cette dernière ainsi que leur application dans la relation en chaîne

Cette littérature nous a permis de constater ce qui se passe à l'intérieur et autour de chaque niveau de la chaîne. Nous avons alors développé des facteurs spécifiques à l'Afrique en général, et au Burundi en particulier qui agissent tant en interne qu'à l'externe à chaque niveau dans la relation, la conduisant à une relation d'agence en chaîne complexe même s'il y a d'autres théories qui interviennent pour expliquer certaines situations. Ces facteurs réduisent la circulation des flux d'information entre les acteurs en relation et élargissent ainsi les problèmes du hasard moral et de la sélection adverse qui amplifient le conflit d'agence.

La relation devient alors une relation d'agence en chaîne complexe.

Pour arriver à ce modèle conceptuel de relation d'agence en chaîne, nous avons utilisé des théories existantes et aussi des éléments spécifiques qui expliquent de manière plus fine la particularité de l'Afrique, il importe alors d'aller sur terrain pour chercher les données empiriques qui valideront le modèle théorique conceptuelle de ces facteurs et c'est ce point qui fera objet de nos recherches futures.

Bibliographie

- Akerlof, G. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 487-500.
- Alchian, A. & Demsetz, H. (1972), "Production, Information Costs and Economic Organization", *American Economic Review*, 62, 77-95.
- Ambler T., Wilson A.,(1995), "Problems of Stakeholder Theory, Business Ethics", *European Review*, Volume 4, n° 1, p. 30-35.
- Argenti, J., (1997), "Stakeholders: the Case Against", *Long Range Planning*, Vol. 30, n° 3, p. 442- 445.
- Baiman, S.(1990), "Agency research in management accounting : a second look", *accounting, organizations and society*, 15 (4), pp.341-370.
- Barr A. Et Fafchamps M. (2005), "The governance of NG organizations in Uganda", *World development*, Vol.33, N°4, pp. 655-675
- Bastaensen Johan, Tom De Herdt, Ben D'Exelle,(2005),"Poverty reduction as a local. Institutional process" *world development*, Vol33, Issue 6, p.979-993
- Ben-Ner A., Van Hoomissen T., (1991)," Non Profit Organization in the Mixed Economy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62/4, 519-550.
- Bilodeau, M., and Slivinski, A.,(1997), "Rival Charities." *Journal of Public Economics*, , 66, 449–467.
- Bollinger. D., Hofstede. G.: (1987) « *les différences culturelles dans le management* », Editions d'organisations, Paris,
- Borzaga, C. & Solari, L. (2001), "Management Challenges for Social Enterprises ", in C. Borzaga & J. Defourny (Eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge,London and New York, 333-349.
- Borzaga, C., & Tortia, E. (2006),"Worker motivations, job satisfaction, and loyalty in public and nonprofit social services". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35, 225-248.
- Brass, J.N. (2012), " why do NGO go where they go? Evidence from Kenya", *world development* V.40, issue 2, pp.387-401.
- Brohman, J. (1996), *popular development: rethinking the theory and practice of development*, Blackwell publishers, oxford.

- Brown, Evans, J. and Moser, D. (2009), "agency theory and practice budgeting", *Journal of management accounting research*, 21(1), pp.317-345.
- Burger R. Et Owens T. (2010), "promoting transparency in the NGO sector: examining the availability and reliability of self-reported data", *World Development* Vol. 38, No. 9, pp. 1263- 1277
- Caers R, Du Bois C., Jegers M., De Gieter S., Schepers C., Pepermans R. (2006), « Principal-agent relationships on the stewardship-agency Axis », *nonprofit management & leadership*, vol. 17, n°1, 25-47.
- Callen, J. L., Klein, A. & Tinkelman, D. (2010), "the contextual impact of nonprofit board composition and structure on organizational performance: agency and resource dependence perspectives", *Voluntas*, 21, 101-125.
- Campi, S., Defourny, J. & Grégoire, O. (2006), "Work integration social enterprises: are they multiple-goal and multi-stakeholder organizations?", in M. Nyssens (Ed.), *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society.*, Routledge, London.
- Charreaux G., 1999, «La théorie positive de l'agence : lecture et relectures ... », in G. Koenig (coord), *de nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXIème siècle*, Economica
- Chattopadhyay, P., Glick, W., & Huber, G. (2001), "Organizational actions in response to threats and opportunities", *Academy of Management Journal*, 44: 937–955.
- Chaves, R. & Sarajevo-Morino, A. (2004), "les gestionnaires de l'économie sociale entre les valeurs et l'enracinement", *économie solidaire* V.35, n°1-2
- Clarke F.H.& Darrough, M.N.(1983), "optimal employment contracts in a principal-agent relationship", *Journal of economic behaviour & organization*, V4, issue2-3, pp. 69-90.
- Cook M.L.& Burrell M.J.(2013), " the impact of CEO tenure on cooperative governance", *managerial and decision economics*, 34:218-229.
- Cornforth, C. (2004), "the governance of cooperative and mutual association: a paradox perspective", *annals of public and cooperative economics*, V.75, issue 1, pp.11-32.
- Dacheux, Eric. et Goujon, Daniel (2012), « dépasser le salariat pour passer à l' économie solidaire, l'opportunité du revenu d'existence », *RCMA*, n°323.
- Cuevas-Rodriguez, G., Gomez-Mejia, L.R., and Wiseman R.M.(2012), « has agency theory run its course ? : making the theory more flexible to inform the management of reward systems », *corporate governance : an international review*, 20(6), pp.526-546.
- Dahou, T. (2003), «ONG et clientélisme, un cas sénégalais», *Journal des anthropologues*,

n°94-95:145-163.

- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L. (1997), "Toward a stewardship theory of Management", *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2006), "Defining social enterprise", in M. Nyssens (Ed.), *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*, Routledge, London, 3-26.
- De Reu, (2007), *the impact of international NGOs and civil society organisations on the process in Burundi*, university of ghent, Belgique.
- D'Iribarne Philippe (2008), « Culture et développement, les questions de management », *Afrique contemporaine*, 2008/2 n° 226, p. 229-242. DOI : 10.3917/afco.226.0229.
- Donaldson, L., & Davis, J. H. 1991, "Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns", *Australian Journal of Management*. 16: 49-64.
- Donaldson, T. & Preston, L. E. (1995), "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications", *Ahe Academy of Management Review*, 20:1, 65-91.
- Eisenhardt, K. (1989), "Agency theory: An assessment and review", *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74
- Fafchamps M. et Owens T. (2010), "The determinants of funding to African NGOs", *World Bank Economic Review*, Vol. 24 pp. 1-38.
- Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983a), "Separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, 26, 301-325.
- Fama, E.F. & Jensen, M.C.(1983b), "Agency problems and residual claims", *Journal of Law and Economics*, 26(2), 327-350.
- Freeman, R. E. & Reed, D. L. (1983), "Stockholders and stakeholders: A new perspective on corporate governance", *California Management Review*, 25:3, 88-106.
- Froelich, KA., (1999), "diversification of revenue strategies : evolving resource dependence in nonprofit organizations", *nonprofit and voluntary sector quarterly*, 28:246-268.
- Ghosh, D. & Ray, M.,(1997), "Risk, ambiguity, and decision choice: Some additional evidence", *Decision Sciences*, 28: 81–102.
- Glaeser, E., Laibson, D.I., Scheinkman, J.A., Soutter, C.L., (2000), « Measuring trust" *Quarterly Journal of Economics* 115, 811–846

- Guillermou, Y. (2003), "ONG et dynamique politique en Afrique, le difficile dialogue à la base entre les acteurs du développement rural", *Journal des anthropologues*, n°94-95, pp.123-143.
- Hansman, H., (1980), "The role of nonprofit enterprise", *Yale Law Journal* 89, 835-901.
- Hofstede G., (1980), *Culture's consequences: International differences in work related values*, Sage
- Hung, H. (1998), "a typology of the theories of the roles of governing boards corporate governance", *an international review* 6(2), 101-111.
- Hours Bernard, (2003), Les ONG : outils et contestation de la globalisation, *Journal des anthropologues*, 94-95, 13-22.
- Huybrechts, B., Mertens, S. and Rijpens, J. (2013), Explaining stakeholder involvement in social enterprise governance through resources and legitimacy in Laville; Jean-Louis; Young, Dennis; Eynaud, Philippe (Eds.) *Governance and Democracy: Civil Society in a Changing World*.
- Ito, T., and Domian, D. (1987) "A musical note on the efficiency wage hypothesis: programmings, wages, and budgets of american symphony orchestras." *Economics Letters*, 1987, 25, 95-99.
- Jegers, M. (2008), *Managerial economics of non-profit organizations*, London, UK: Routledge.
- Jegers M., Van Puyvelde, S., Caers R. and Du Bois, C. (2012), "the Governance of Nonprofit Organizations : Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship Theories", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 41: 431.
- Jensen M.C. et Meckling W. H. (1976), "managerial behavior, Agency Costs and ownership Structure", *Journal of financial economics*, Vol 3(4), 100: 464-477.
- Kogut B. Singh H., (1988), "The effect of national culture on the choice of entry mode", *Journal of International Business Studies*, Vol. 19 N°. 3, pp. 411-32.
- Kotler, P. (1990), "Defining the Market: An Interview with Philip Kotler, In P. Drucker
- Labie, M. (2005), "Economie sociale, tiers secteur, non-profit : à la recherche d'un cadre de gouvernance adéquat", in A. Finet (Ed.), *Gouvernement d'entreprise. Enjeux managériaux, comptables et financiers*, De Boeck, Bruxelles, 101-124.
- Marcussen, H. S. (1996), "NGOs, the state and civil society", *Review of African Political Economy*, 23 (69), 405- 423.
- Mertens, S. (2010), *le gestion des entreprises sociales*, Edipro, Liège

- Middleton, M. (1987), Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function, In W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Miller, J. L. (2002), "The Board as a Monitor of Organizational Activity: The Applicability of Agency Theory to Nonprofit Boards", *Nonprofit Management and Leadership*, 2002, 12 (4), 429–450.
- Muth, M. and Donaldson, L. (1998), "stewardship theory and board structure: a contingency approach", *scholarly research and theory papers*, V.6, n°1
- Murphy, J.C. (2000), *Foundation Fund Raising for New Organization, New Directions for Philanthropic Fundraising*, Indiana University Center on Philanthropy, Jossey-Bass Publishers.
- Najam, A. (1996), «NGO accountability: a conceptual framework», *development policy review*, V14, 339-354.
- Nyssen, Marthe (1998), *les raisons d'être des associations et théorie économique*, cahier de l'IRES, avril, <http://sites-final.uclouvain.ac.be/econ/DP/IRES/9811.pdf>
- Oster, S. M. (1998), Executive Compensation in the Nonprofit Sector, *Nonprofit Management and Leadership*, 8 (3), 207–221.
- Ostrower, F., & Stone, M. M. (2006), "Governance: Research trends, gaps, and future prospects" In W. W. Powell & R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (2nd ed, pp. 612-628). New Haven, CT: Yale University Press.
- Pfeffer, J. (1972), « Merger as a response to organizational interdependence », *administrative science quarterly*, 17, pp.382-394
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978), *the external control of organizations: a resource dependence perspective*, New York, Harper & Row.
- Ross, S.A (1973), "The economic theory of agency: the principal's problem", *american economic review*, 63 (2), 134-139.
- Rouleau, L. (2007), *Théories des Organisations*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Spear, R. (2004), "governance in democratic member-based organisations", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75:1, 33-59.
- Spear, R., Cornforth, C. and Aiken, M. (2007), *for love and money: Governance and*

- Social Enterprise*, National Council for Voluntary Organisations, UK.
- Steinberg, R. (1990), "Profits and Incentive Compensation in Nonprofit Firms." *Nonprofit Management and Leadership*, 1 (2), 137–151.
- Steinberg, R. (2010), "Principal–agent theory and nonprofit accountability". In K. J. Hopt & T. Von Hippel (Eds.), *Comparative corporate governance of non-profit organizations* (pp. 73-125). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sundaramurthy, C. and Lewis, M. (2003), "Control and collaboration: paradoxes of Governance", *Academy of Management Review*, 28, 397–415.
- Van Puyvelde Van S., Caers R., Du BoisC. and Jegers M. (2012), "the Governance of Nonprofit Organizations : Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship Theories", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2012 41: 431.
- Verbruggen,S., Christiaens, J. & Milis, K. (2011) , "can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations compliance with reporting standards?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 5-32.
- Wiseman, R.M., Cuevas-Rodriguez,G. And Gomez-Mejia,L.R (2012),"toward a social theory of agency", *journal of management studies*, V.49, 202-222.
- Williamson O.E. (1993), "Calculativeness, Trust, and Economic Organization", *Journal of Law and Economics*, XXXVI, 453-486.
- Wittmer, D.(1991) "Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among government, hybrid sector and business managers." *Public productivity and management review*, 14(4), 369-383
- Yellen, J. (1984), "Efficiency Wage Models of Unemployment", *American Economic Review*,74 (2), 200–205.
- Young, D. (2007), « Toward a Normative Theory of Nonprofit Finance », dans D. Young (éd.), *Financing Nonprofits*, Altamira press, New York,pp.339-372.