

Dix questions clé pour la gouvernance des fondations

Une fondation dispose de deux atouts précieux parce qu'ils sont rares : l'indépendance et la capacité à agir dans la durée.

La gouvernance d'une fondation doit notamment viser à valoriser au mieux ces deux atouts. Pour cela, il est nécessaire de se demander, comment ces atouts peuvent servir au mieux à faire face aux défis majeurs de l'humanité.

Dans la pratique, les fondations y répondent en général en sélectionnant un créneau d'interventions relativement étroit et, à l'intérieur de ce créneau, en finançant un nombre relativement élevé de projets, c'est-à-dire d'actions délimitées dans le temps et dans l'espace et séparées les unes des autres. Cette approche est souvent présentée comme une évidence : étant petite une fondation doit avoir des ambitions limitées et n'a pas les moyens humains, intellectuels ou financiers d'embrasser de vastes questions ; pour évaluer son impact elle a besoin de s'organiser « to make the difference » , comme disent les Américains de « faire la différence » sur des questions qui soient à son échelle et à travers des actions dont on puisse isoler l'impact à relativement court terme. C'est cette « évidence » qu'il faut questionner. Si elle n'en est pas une, peut-on concevoir au plan pratique une institution qui aborde le problème d'une autre manière. C'est la question majeure de la gouvernance des fondations.

1) Qu'est ce que le réalisme ? Qu'est ce que l'idéalisme ?

Le réalisme consiste à partir du monde tel qu'il est et à modeler son action en fonction de cette réalité. L'idéalisme, au contraire, consiste à partir de ce que l'on est ou de ce que l'on désire pour modeler mentalement le monde à cette image. L'idéalisme c'est en un mot, prendre ses désirs pour des réalités, prendre sa projection sur la réalité pour la réalité elle-même. Ainsi, « je suis petit donc il me faut me concentrer sur des enjeux à ma mesure » et « j'ai besoin d'évaluer mon impact donc je m'en tiens à des modes d'action qui aient un impact évaluable » sont deux caractéristiques de l'idéalisme. Le réalisme consiste au contraire à partir des défis réels, nécessairement disproportionnés par rapport à la taille de la fondation, pour déterminer vis-à-vis de ces défis les formes d'action qui profitent au mieux de l'indépendance et de la possibilité d'agir à long terme d'une fondation.

2) Le concret et l'abstrait

Je veux être concret. Je veux faire quelque chose de concret. C'est ce que l'on entend souvent dire dans une fondation. Concret opposé à quoi ? à l'abstrait. Mais dans la pratique, on confond l'idée de concret, c'est-à-dire l'idée de quelque chose qui a prise sur le réel avec l'idée de visible, d'immédiatement tangible, d'évaluable. Dans le monde actuel, beaucoup de difficultés viennent du fait du décalage entre notre mode de pensée et la réalité des situations. Le plus urgent, le plus concret, serait dans ces conditions de s'attaquer à ce mode de pensée lui-même. Mais une telle action n'est pas immédiatement visible et évaluable. On va donc décider qu'elle est abstraite. Et l'on croira faire des choses concrètes en mettant en œuvre un mode de pensée inadapté, uniquement au motif que ce que l'on fait est tangible.

3) Projets et programmes

En règle générale, les fondations financent, à l'intérieur du domaine d'action qu'elles ont sélectionné, une succession de projets non reliés entre eux. Ces projets se présentent comme des

réponses à des demandes d'institutions, donc à un véritable « besoin social ». En réalité c'est exactement l'inverse qui se produit : ce ne sont pas les fondations qui répondent à une demande sociale, ce sont les "bénéficiaires" de l'appui des fondations qui, ayant besoin d'argent s'arrangent pour satisfaire aux critères fixés par les fondations pour donner leur appui. C'est "l'offre" des fondations qui détermine la "demande" des bénéficiaires et non cette demande qui oriente l'offre. Si l'offre s'exprime en terme de subventions à des projets ponctuels, la demande prendra la même forme. Nous devons donc nous demander en amont, pourquoi l'offre prend si souvent cette forme et pourquoi elle s'est présentée comme allant de soi. En réalité, cela tient à la structure même de l'organisation, à l'espoir ou l'illusion d'isoler et d'évaluer l'impact de chaque action. S'efforcer de mener une politique plus globale, de s'investir dans des orientations à long terme, de relier les projets entre eux semble dangereux parce que la fondation s'implique dans l'action, sort donc de son rôle théorique de bailleur de fonds pour devenir explicitement acteur. Elle affiche une volonté. Cette volonté est tout aussi évidente dans le cas du financement de projets, elle est seulement masquée par l'obligation, pour le candidat à une subvention de se mouler dans les critères de l'offre comme s'ils étaient les siens.

4) La gestion du temps et de l'argent

Pour justifier leurs pratiques, beaucoup de fondations mettent en avant l'obligation de dépenser (spending pressure). Cette obligation de dépenser une somme donnée dans l'année stérilise tout effort pour considérer la fondation comme un acteur amené à entrer en dialogue et en partenariat avec les organisations qu'elle finance. Une stratégie partenariale prend en effet du temps pour accompagner le mûrissement d'aventures communes. De même, l'incertitude sur le budget disponible les années ultérieures sert de justification à l'absence de perspectives de longue durée. Dans ces conditions, la stratégie la plus simple est précisément celle du financement de projets à partir de critères préétablis. Cela permet de gérer une file d'attente des candidats à une subvention, chacun présentant un projet tout ficelé. Pour en sortir, il faut donc que la fondation définisse, la meilleure manière de retrouver une maîtrise de la durée.

5) Les relations entre le Conseil de Fondation (Board of Trustees) et l'équipe permanente

Toute fondation est dotée d'un organe politique, composé de personnes non permanentes, cooptées, disposant du pouvoir effectif de décision et d'une équipe permanente chargée d'instruire et de suivre les dossiers et qui ne dispose en théorie que d'un pouvoir de proposition. Cette distinction est indispensable au plan juridique. Par contre, dans la pratique, elle est purement théorique. Dans toute organisation, le personnel permanent, qui consacrent son temps au suivi des problèmes disposent d'un pouvoir bien supérieur aux apparences. La nature des liens qui va s'établir entre Conseil de fondation et équipe permanente est décisive car elle pèse sur la définition même des actions qui seront menées et soutenues. Il est fondamental de construire une bonne compréhension, des relations de profonde confiance voire de connivence entre les deux organes. Il faut aussi que chacun puisse tirer satisfaction du mode de relation. Si l'on en reste à un système classique où une équipe permanente propose et/ou un Conseil de fondation dispose, l'un des deux, voire les deux ensemble, sont probablement frustrés. L'équipe permanente est frustrée si elle a le sentiment d'avoir la réelle compétence mais de subir les orientations et les choix de personnes moins compétentes qui ont la légitimité juridique et financière pour elles ; le Conseil de fondation est frustré s'il a le sentiment de se borner à entériner de vagues orientations à l'intérieur desquelles l'équipe permanente fait en réalité ce qu'elle veut.

Le financement de projets résulte souvent d'une relative absence de réflexion sur ces relations : il satisfait le Conseil de fondation qui, dans la limite du temps qu'il consacre à la marche de la fondation, a le sentiment de garder le pouvoir soit en arrêtant les critères de choix des projets, soit en décidant lui-même du financement de chaque projet, soit en demandant une évaluation de

l'impact. Si une fondation veut sortir de ce carcan, elle doit redéfinir les fonctions respectives, le Conseil décidant sur des orientations après un dialogue prolongé avec l'équipe, l'équipe mettant en œuvre ces orientations dans un rapport de confiance qui pour être entretenu et renouvelé nécessite des modes adaptés de transmission de l'information.

6) Evaluation de l'action et capitalisation d'expériences

Rien n'est plus légitime pour un Conseil de fondation que de se demander si les financements ont été utiles. D'où l'idée que chaque action doit être évaluée et que des méthodes existent pour procéder à cette évaluation. Le phénomène devient pervers lorsqu'il y a inversion des moyens et des fins, c'est-à-dire lorsque le désir d'évaluer va déterminer l'action elle-même en ne retenant que des actions évaluables. Et cette perversité est d'autant plus grande que l'on observe dans la réalité que cette évaluation est rarement pratiquée. Les fondations n'échappent pas au défaut classique des bureaucraties : à force de contrôles et d'exigences, à force de vouloir cibler l'action, on alourdit la procédure « d'instruction des dossiers ». Au bout du compte, ce qui est le plus important n'est plus le fond mais la forme. Toute l'énergie consommée pour mettre un dossier de demande de financement dans les formes ne sera pas consacrée au contenu même de l'action. Ce qui compte, ce qui est défini comme un bon dossier, c'est un dossier complet, complètement conforme, répondant aux exigences du financeur. Dès lors, beaucoup de fondations avouent en privé qu'une fois le financement alloué, le travail est achevé et l'évaluation n'existe pas. Il n'empêche que c'est cette exigence d'évaluation qui, paradoxalement, aura défini la nature de ce que l'on est prêt à financer ! Or, cette exigence d'évaluation est nécessairement très restrictive. Pour pouvoir évaluer sur un ou deux ans l'impact spécifique d'un financement spécifique, il faut des actions limitées dans le temps et dans l'espace, rendues possibles par ce financement spécifique, donc définies à partir des critères de financement.

Là aussi, pour sortir du piège, une fondation doit s'interroger en profondeur sur ce qu'elle attend de l'évaluation. Dans ses relations avec ses partenaires, il est certainement préférable de viser la capitalisation d'expériences plutôt que l'évaluation de l'impact, c'est-à-dire de considérer que la contribution nécessairement partielle, qu'elle a apportée à un processus de longue durée lui donne droit de participer aux enseignements qui se dégagent de cette action. Le droit d'entrée dans la réalité que confère un financement donne droit à la compréhension de la réalité qui découle de l'action. Encore faut-il que la fondation s'interroge ensuite sur ce qu'elle fera de ces enseignements, de la manière dont elle les capitalisera pour elle-même et pour les autres.

7) De l'évaluation de l'action à l'évaluation de sa pertinence

Dès lors qu'une fondation accepte de s'impliquer dans la réalité des défis du monde qui sont nécessairement complexes, vastes et à long terme, il lui faut faire son deuil de l'évaluation point par point de son impact. Elle n'a pas le droit pour autant de renoncer à ce souci d'évaluer. La question n'est pas de savoir si tel financement ponctuel a provoqué une telle transformation mais de savoir si face aux défis donnés on a bien utilisé les moyens disponibles. C'est une démarche stratégique et non une démarche de contrôle de gestion : était-ce les bons enjeux ? les bons partenaires ? a-t-on utilisé l'indépendance pour porter l'action sur les points sensibles, sur les points de blocage où l'action de la fondation rend possible ce qui ne l'était pas auparavant, a-t-on pu nourrir l'action de ce qui avait été appris des actions précédentes, y a-t-il eu des effets de synergie, l'action en cours sera-t-elle à son tour porteuse d'enseignements pour d'autres, etc.. ? C'est ce que l'on peut appeler l'évaluation de la pertinence par opposition à l'évaluation de l'impact.

8) Organisation bureaucratique ou organisation apprenante

Une organisation bureaucratique est une organisation qui construit son action par application

systématique de règles définies par avance. De ce point de vue et quoique les fondations fassent métier de se définir par opposition à l'action publique, présumée bureaucratique, elles-mêmes se comportent souvent comme des bureaucraties privées.

Une organisation apprenante est une organisation qui a en permanence en tête le sens de son action et non les règles qui sont supposées résumer ce sens. Elle construit son chemin pas à pas par une succession d'apprentissages. Une organisation apprenante se caractérise de ce fait par le souci de construire et de gérer sa mémoire interne de manière à ce que les occasions d'apprendre qui naissent de chacune des actions menées viennent nourrir l'organisation dans son ensemble. Cela suppose donc une démarche de capitalisation d'expériences, un souci de transversalité de l'information (elles ne restent pas stockées à l'intérieur de chaque secteur d'activité). L'information accumulée doit être régulièrement exploitée pour redéfinir les orientations de l'action.

9) Juxtaposition de politiques sectorielles ou gestion des relations entre les différents secteurs d'activité

Dans beaucoup de fondations, le souci de s'en tenir à des créneaux très spécifiques s'accompagne du désir de s'investir dans plusieurs créneaux à la fois. C'est le reflet d'une certaine conscience que les problèmes n'ont pas seulement une dimension et que l'on ne peut s'enfermer dans un domaine d'activité limité et choisi une fois pour toute. Mais on constate en même temps qu'une fois ce choix fait, les fondations mènent leur action à travers des secteurs d'activité cloisonnés les uns par rapport aux autres. C'est là aussi une caractéristique majeure des organisations bureaucratiques. Or, si les différents domaines d'action ne sont pas réellement reliés entre eux, s'ils ne se nourrissent pas mutuellement, pourquoi les mener tous **alors que chacun d'eux mériterait de concentrer tous les efforts** ? La seule réponse est une fois encore interne : les domaines coexistent parce que les fondations ont envie d'être présentes sur plusieurs questions à la fois. Ce devrait être au contraire le caractère systémique de la réalité, c'est à dire l'importance des liens entre les domaines qui justifie qu'on les aborde simultanément et cela suppose que, dans l'organisation même de la fondation, ces liens soient établis et valorisés.

10) Un isolement de l'action ou l'insertion dans une alliance plus large

Beaucoup de fondations présentent à cet égard des aspects paradoxaux. D'un côté, elles sont jalouses de leur indépendance et n'entendent pas en perdre une partie au profit d'une démarche plus collective. Mais, de l'autre, elles sont extrêmement conformistes et, pour reprendre une expression consacrée, se comportent comme des éléphants dans une forêt où chacun suit la queue du précédent, en s'alignant sur le comportement des plus grosses ou des plus prestigieuses. Il serait certainement plus judicieux d'explorer les alliances possibles entre un ensemble de fondations non pas seulement en terme de cofinancement des mêmes actions mais en terme de construction de perspectives communes.

Fondation Charles Léopold Mayer, Pierre Calame



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>