

Pratiquer la Qualité en Solidarité Internationale

3

S'approprier la pratique de la qualité

**Les propositions pour avancer : l'esprit, le cadre et les outils
éventuels**

Totté Marc

Aout 2011



Remarque introductive

Le lecteur trouvera dans le *premier cahier* l'ensemble des informations relatives à la production de la collection de cahiers, de même que la bibliographie complète, la liste des acronymes et d'autres informations utiles que nous avons choisi de ne pas reproduire dans chaque cahier dans un souci d'allègement.

Contacts Inter-Mondes Belgique

**1, Place des Doyens (Bureau A 330)
Boîte L2.04.01
1348 Louvain la Neuve (Belgique)
Tel.: +32(0)491.223.242 - +32(0)10.478.502
contact@inter-mondes.org - www.inter-mondes.org
N° enregistrement : 473.920.719
Compte Dexia : GKCCBEBB , IBAN : BE38-7775-9577-3672**

Sept cahiers pour aborder la qualité dans le monde des ONG et de la Solidarité Internationale

Problématiser la qualité dans le secteur de la solidarité internationale revient à ouvrir une boîte de Pandore, nous l'avons rapidement réalisé au contact des terrains visités. Nous avons cependant choisi d'affronter cette complexité en faisant le pari que la réflexion menée avec de nombreuses structures en France et en Europe répondra aux attentes du public intéressé par cette thématique.

Les cahiers réunissent un ensemble de documents de travail qui avaient été initialement produits dans le cadre d'une étude menée en 2010 par Inter-Mondes Belgique à la demande du F3E et de la plateforme Coordination Sud sur la question délicate de la qualité dans le monde des ONG impliquée dans des programmes de solidarité internationale. A l'issue de nos travaux, nous avons à notre disposition deux rapports volumineux. Après coup, nous avons pensé que les contenus seraient plus accessibles et mieux valorisés s'ils étaient répartis dans des cahiers thématiques qui peuvent se lire indépendamment les uns des autres, selon les centres d'intérêt ou les préoccupations du lecteur. C'est dans cette logique là que cette série de sept cahiers a été rédigée.

Les cahiers, le lecteur s'en rendra compte, sont de volume variable. Ils ont été mis en forme de manière à faciliter autant que possible leur lecture. Il faut cependant admettre que certains cahiers seront plus faciles d'accès que d'autres, certains étant plutôt descriptifs, d'autres de nature plus conceptuelle ou théorique, d'autres encore regroupant des matériaux empiriques mis en forme, en général des entretiens approfondis.

Cahier 1 – Vue d'ensemble

De Leener Philippe & Totté Marc

Cahier 2 - Perceptions et enjeux de la qualité par les acteurs

De Leener Philippe, Totté Marc & Seror Béatrice

Cahier 3 - Pratiques de la qualité dans les ONGD et dans les autres secteurs

Totté Marc

Cahier 4 - S'approprier la pensée sur la qualité. Quelques pistes pour avancer

De Leener Philippe & Totté Marc

Cahier 5 – La qualité dans les ONG : l'envers du décor. De qui, de quoi faisons-nous le jeu sous prétexte de qualité ?

De Leener Philippe & Totté Marc

Cahier 6 - La qualité vue du Sud : une première ébauche

Premchander Smita, Mbaye Moussa, De Leener Philippe & Totté Marc (dir.)

Cahier 7 – Parole aux acteurs du terrain

De Leener Philippe & Totté Marc

Penser la Qualité en Solidarité Internationale
S'approprier la pratique de la qualité. Quelques pistes pour avancer

Le **premier cahier** offre une vue d'ensemble de la réflexion. Il précise aussi, grosso modo, les conditions dans lesquelles elle a été menée. Il valorise en particulier une note de synthèse rédigée en vue d'un atelier de réflexion qui a eu lieu en mai 2011 et qui regroupait une sélection d'acteurs, ONG et parties prenantes. Ce cahier reproduit fidèlement la position présentée à cet atelier en négociation avec le Comité de Pilotage de l'étude, une position médiane que nous nous attacherons à enrichir dans les autres cahiers, les n°4 et 5 en particulier.

Le **second cahier** propose une synthèse des travaux de terrain menés avec les acteurs, principalement en France mais aussi dans les pays voisins, les Pays-Bas, la Grande Bretagne, la Suisse, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique,... Un échantillon assez diversifié d'acteurs ont été investigués, depuis les ONG dans toute leur diversité, les grandes, les petites, les réseaux ou les fédérations... jusqu'aux parties prenantes, notamment les agences officielles, en général nationales et gouvernementales.

Le **troisième cahier** rend compte de la diversité des pratiques, modalités, dispositifs, instruments et options, tant dans le secteur de la Solidarité Internationale que dans d'autres secteurs proches. Il offre une *sorte d'état des lieux méthodologique*, certes modeste, mais suffisamment instructif pour prendre le pouls des initiatives. Nous y insérons aussi une schématisation que nous mobilisons régulièrement à Inter-Mondes, la boucle de la qualité.

Le **quatrième cahier** entend élargir les bases pour raisonner la qualité dans l'univers qui est propre aux ONG. L'idée est de contribuer à une *appropriation créative de la qualité* par le secteur des ONG de solidarité internationale. En effet, le piège d'un alignement pur et simple du secteur de la solidarité internationale sur le secteur marchand n'est pas à exclure. Ce cahier défriche des pistes précisément pour éviter de tomber dans ce piège.

Le **cinquième cahier** s'attache à replacer la souci de la qualité en perspective avec les *profondes mutations qui traversent les sociétés occidentales contemporaines* de manière à ne pas isoler la réflexion sur la qualité d'une *réflexion sur le changement social*, politique et économique. Le risque est grand en effet de circonscrire la question de la qualité à une préoccupation technique, alors qu'elle fait écho, profondément même, à des processus qui traversent toute la société.

Le **sixième cahier** est plus modeste par son volume mais intéressant dans le sens où il donne la parole à des acteurs du Sud qui eux aussi, certains d'entre eux au moins, tentent de développer une réflexion propre. La parole est surtout donnée à une approche indienne de la problématique, originale par son angle d'attaque et par sa tonalité vigoureusement sud.

Enfin, le **septième cahier** reprend une sélection des entretiens les plus riches qui ont été menés sur le terrain lors de nos investigations. Il ouvre en quelque sorte une fenêtre sur nos travaux de terrain en mettant à la disposition du public quelques moments forts de nos *travaux empiriques*. Il laisse entrevoir la diversité des points de vue et des situations qu'on rencontre dans la vie concrète des ONG ou des autres institutions actives dans la Solidarité internationale sitôt qu'on évoque la qualité.

SOMMAIRE

3.1. Cadrage de la Qualité : un concept flou aux normes précises ?	7
3.1.1. La qualité qu'est-ce que c'est formellement ?	8
3.1.2. La qualité selon la certification par normes « ISO »	10
3.1.3. La dernière née des normes « ISO » sur la « Responsabilité Sociétale des Organisations »	12
3.1.3. La dernière née des normes « ISO » sur la « Responsabilité Sociétale des Organisations »	12
3.1.4. La qualité selon le cadre EFQM	13
3.1.5. Le Standard d'accréditation AA 1000 (AccountAbility 1000)	15
3.1.6. Comparaison des deux modèles principaux	16
3.1.7. La qualité : « de l'assurance au management »	17
3.1.8. Des « caractéristiques » et de leurs usages	18
3.1.9. Clarification des différentes notions existantes par rapport à la démarche Qualité	19
3.1.10. Quelques outils importants de la qualité	20
3.1.10.1. Une boucle de la qualité pour apprendre collectivement avant de 'mesurer' ?	20
3.1.10.2. La roue de Deming	21
3.2. Des différentes façons de s'approprier la qualité	22
3.2.1. Les pratiques de démarches qualité dans le secteur	22
3.2.1.1. Les chartes	22
3.2.1.2. Les systèmes de Suivi-management-programmation	23
3.2.1.3. Les labels	25
3.2.1.4. Les référentiels ouverts (types balises ou boussoles)	26
3.2.1.5. Conclusions partielles sur le secteur	27
3.2.2. Les pratiques de démarches qualité en économie sociale	28
3.2.2.1. Un positionnement « sociétal » par rapport à la qualité	28
3.2.2.2. La traduction des principaux principes de la qualité aux valeurs du secteur	29
3.2.3. Les pratiques de démarches qualité dans le domaine de l'humanitaire	30
3.2.3.1. Conceptions de la qualité pour l'humanitaire	30
3.2.3.2. L'outil « Compas »	31
3.2.3.3. Conclusions pour l'humanitaire	33
3.2.4. La qualité dans le secteur social et sanitaire	34
3.2.4.1. Problématique	34
3.2.4.2. Réponses apportées	34
3.2.4.3. Tensions, contraintes, défis	35
3.2.5. Pistes pour différentes transpositions possibles dans le monde du développement	36
3.2.6. Différences entre Efficacité, Qualité et Impact	38
3.3. Que retenir sur les différentes applications de la qualité ?	39

3

La Qualité et ses différentes applications

Ce cahier est résolument plus pratique. Il s'agit ici avant tout de définir la Qualité et ensuite de rendre compte de la diversité des pratiques, modalités, dispositifs, instruments et options. Pas seulement dans le secteur de la Solidarité Internationale, mais aussi dans d'autres secteurs tels que le secteur hospitalier ou celui de l'économie sociale. Cet état des lieux des pratiques ne se veut pas exhaustif, mais tente surtout de montrer combien la pratique est variable et l'appropriation de la Qualité fort diverse en définitive.

Il conduit aussi à faire certaines propositions sur ce qu'il serait possible d'envisager comme transposition au secteur. Ces propositions sont purement illustratives et entrent bien dans l'optique de montrer le caractère relativement extensible des façons de pratiquer la Qualité. Il en ressort toutefois un constat important : en définitive ce sont moins les démarches utilisées – ISO, EFQM, CAC ou labels spécifiques – qui importent, que l'esprit dans lequel la Qualité est conçue : *comme moyen de revoir, de rediscuter fondamentalement les normes et principes du métier ou comme moyens de les figer dans des cadres et procédures ?* Si c'est plus souvent la seconde forme qui prédomine, la première apparaît surtout présente lors de la mise en place d'une démarche qualité, mais s'estompe souvent ensuite.

3.1.

Cadrage de la Qualité : un concept flou aux normes précises ?

Avant d'élargir la question de savoir ce qu'est la qualité, il apparaît important de la définir de la manière dont on la pratique dans d'autres secteurs. Il est coutume dans toutes les études portant sur la qualité de relever la complexité de sa définition et en même temps son caractère évident. En effet « *qui s'opposerait à la qualité ? Entre rhétorique et démarche, la qualité s'honore toute seule et intransitivement de grandes vertus, spécialement d'une grande facilité de compréhension* » (Chauvière, 2007).

La présente étude a d'emblée pris l'option de « brasser large », c'est-à-dire de considérer la *qualité de l'institution* (la capacité à se positionner dans un contexte et un paysage institutionnel complexes), la *qualité de l'organisation* (son « management »), la *qualité de l'action* (les résultats et, au-delà, les effets voire même l'impact). L'option prise dans ce cahier est de sortir du secteur de la Solidarité Internationale pour se donner la possibilité de penser la qualité dans des termes qui soient réellement propres à ce secteur. Il n'est certainement pas vain de faire le détour pour examiner ce qui se pense déjà et se pratique plus conventionnellement au titre de la qualité.

L'objectif de ce cahier est de montrer que, malgré une grande variété de façon de la concevoir et notamment de la traduire en caractéristiques, la qualité fait aussi référence à des démarches et des outils précis. Il s'agit de montrer également qu'entre "normes" et "stratégies", entre "procédures" et "politiques", des modèles très différents de qualité existent dont il faut ensuite pouvoir apprécier la pertinence éventuelle en référence à la Solidarité Internationale. Par la même occasion, nous tenterons de clarifier quelques notions voisines telles qu'efficacité, effectiveness, efficience, impact, etc.

Ce premier chapitre tente plus particulièrement de présenter les définitions les plus fréquentes et les modèles qui y sont associés.

3.1.1.

La qualité qu'est-ce que c'est formellement ?

Le spectre de définition apparaît très large. Au premier bout de la chaîne, une définition la conçoit comme « *un jugement porté sur une chose selon des critères personnels* » (Joing J-L cité par Yon 2006, GRET). Elle est donc éminemment subjective. Comme le rapporte l'auteure, « *La qualité apparaît de l'ordre de la perception et est totalement contingente, en fonction de ce qui est jugé, de la personne à laquelle on s'adresse, du moment considéré* ».

Pour le philosophe, la notion de Qualité est ambiguë : elle se place quelque part entre l'être et la valeur, c'est-à-dire entre les propriétés et les performances objectives des produits et les désirs subjectifs des aspirations des usagers/ consommateurs, sans oublier les façons de faire et d'être des producteurs.

A l'autre bout de la chaîne, se trouve tout le travail d'objectivation par les normes ISO. Mais qui ont, elles-mêmes, nettement évoluées. Les premières normes la considèrent comme l'« *aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire, au moindre coût et dans les moindres délais, les besoins des utilisateurs.* » (ISO 9000, 1982). Ensuite les normes suivantes complexifient la notion de besoin en montrant qu'il peut y avoir des besoins implicites voire latents¹ : la qualité serait alors « *l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites.* » (ISO 9000, 1987). Par la suite, l'accent est mis sur l'organisation prise comme une « entité » et non plus sur le produit ou le service. La définition évolue de sorte que la qualité est vue comme « *l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites.* » (ISO 9000, 1994). Enfin la dernière génération des ISO 9000, la conçoit comme l'« *aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences.* » (ISO 9000, 2000).

A travers ces premières définitions transparait le fait que la qualité peut porter sur des aspects divers :

- des *personnes*, une certification attestant des compétences professionnelles au regard de critères préétablis,
- des *produits ou des services*, la certification attestant ici que les caractéristiques sont conformes à des spécifications techniques,
- des *organisations*, la certification d'entreprise ou l'Assurance Qualité attestant que le système qualité d'une entreprise est conforme à l'un des trois référentiels internationaux ISO 9001, 9002 ou 9003).

Avant de continuer, il nous semble important de préciser le contexte historique de l'émergence de la notion. Si des approches très organisées de la qualité existaient déjà à l'époque de la renaissance pour des travaux de grande complexité, notamment la construction de cathédrales², si on pouvait également en trouver dans un certain nombre de corps de métiers de l'artisanat, ces formes d'exigences se traduisaient surtout par une conscience professionnelle en réponse aux exigences des clients. C'est dans les années 30, avec l'apparition de l'industrie elle-même que l'approche qualité va progressivement changer de sens et se formaliser. Le travail à la chaîne (taylorisme) a vu le développement du contrôle.

¹- Par exemple l'airbag dans les voitures répondait à un besoin latent de sécurité.

²- Qui nécessitaient, on l'oublie trop souvent, des mesures de standardisation et de contrôle très strictes afin de sécuriser l'approvisionnement et le déroulement des grands chantiers (Doucet).

Selon certains spécialistes en Qualité, ce dernier a profondément influencé notre culture : beaucoup d'organisations font en effet encore reposer leur démarche qualité sur le contrôle et les sanctions (Doucet conseil³). Dans les années 30, la qualité est liée à *l'absence de défauts des produits issus du processus de production* (plus tard cela fera l'objet d'un contrôle de conformité à un cahier des charges). Après la guerre, la demande étant supérieure à l'offre, la qualité revient à satisfaire des besoins de base. Dans les années 70, le ratio Offre-Demande s'inversant, la qualité devient un instrument de différenciation et de fidélisation des clients. C'est l'époque où l'on commence à s'intéresser au service plutôt qu'au seul produit. Dans les années 90, la demande se différencie de l'offre. Elle intègre des dimensions plus éthiques, liées à l'environnement notamment. En même temps, la qualité est élargie à la participation du personnel, aux actionnaires et prend la forme d'une approche « globale ». Aujourd'hui, « *une démarche qualité est le processus mis en œuvre pour implanter un système qualité et s'engager dans une démarche d'amélioration continue* ». La Qualité « globale » comprend classiquement trois termes, (i) l'assurance qualité, (ii) le contrôle de la qualité et (iii) le management de la qualité.

La démarche a fait l'objet d'une réappropriation dans l'espace européen sous la forme d'une fondation – Fondation Européenne pour la Gestion de la Qualité, plus connue sous le sigle de EFQM pour European Foundation for Quality Management – créée en 1988 par 14 grandes entreprises européennes avec l'appui de la commission européenne.

La qualité s'est donc considérablement formalisée et technicisée. Au point de devenir une nouvelle discipline – « *la qualitique* » – et un nouveau métier en même temps qu'un marché nouveau pour des « *qualiticiens* ».

³ <http://www.doucetconseil.fr/Articles/histoire.htm>

3.1.2.

La qualité selon la certification par normes « ISO »

La certification est le moyen d'attester, par l'intermédiaire d'un tiers certificateur, de l'aptitude d'un organisme à fournir un service, un produit ou un système conformes aux exigences des clients et aux exigences réglementaires.

Organisation internationale de standardisation (ou ISO) par elle-même :

L'ISO est le **plus grand producteur et éditeur mondial de Normes internationales**. L'ISO est un **réseau d'instituts nationaux de normalisation de 163 pays**, selon le principe d'un membre par pays, dont le **Secrétariat central**, situé à Genève, Suisse, assure la coordination d'ensemble.

L'ISO est une **organisation non gouvernementale** qui jette un pont entre le secteur public et le secteur privé. Bon nombre de ses instituts membres font en effet partie de la structure gouvernementale de leur pays ou sont mandatés par leur gouvernement, et d'autres organismes membres sont issus exclusivement du secteur privé et ont été établis par des partenariats d'associations industrielles au niveau national.

- et si *l'aptitude* de l'ensemble des caractéristiques permet de satisfaire aux exigences du client ou de l'utilisateur.

Une *caractéristique* est un trait distinctif. Il existe des caractéristiques physiques, sensorielles, fonctionnelles, temporelles; ergonomiques, comportementales. Une *exigence* est un besoin ou une attente formulée, habituellement implicite ou imposée. Un *besoin* devient la perception, chez une personne, d'un manque ou d'un excès par rapport à ce qui lui est nécessaire. Le besoin est différent de la demande et, par manque de critères, il est souvent mal défini. Dans la culture "ISO", le besoin du client doit être identifié : l'écoute du client est au centre de la démarche qualité. Ce besoin est évolutif : le client peut modifier sa perception et exiger davantage ; *la qualité évoluera donc dans le temps*.

Ces normes qui entrent dans le détail des processus peuvent être utiles, mais comportent un certain nombre d'inconvénients, par exemple :

- elles ne s'expriment pas toujours en termes d'objectifs
- elles imposent des moyens qui peuvent ne pas être adaptés aux situations

La certification selon ISO/CEI :

Procédure par laquelle une tierce partie donne une assurance écrite qu'un produit, un processus ou un service est conforme aux exigences spécifiées dans un référentiel.

Les principales normes ISO pour la qualité :

ISO 9000 : "Systèmes de management de la qualité - **Principes essentiels et vocabulaire**". La norme ISO 9000 décrit les principes d'un système de management de la qualité et en définit la terminologie.

ISO 9001 : "Systèmes de management de la qualité - **Exigences**". La norme ISO 9001 décrit les exigences relatives à un système de management de la qualité pour une utilisation soit interne, soit à des fins contractuelles ou de certification. Il s'agit ainsi d'un ensemble d'obligations que l'entreprise doit suivre.

ISO 9004 : "Systèmes de management de la qualité - **Lignes directrices** pour l'amélioration des performances". Cette norme, prévue pour un usage en interne et non à des fins contractuelles, porte notamment sur l'amélioration continue des performances.

ISO 10011 : "Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management de la qualité et/ou de management environnemental".

La Qualité se définit donc, selon la norme ISO 9000, comme « *l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques à satisfaire des exigences* ». Cela suppose dans cette acception, de savoir préciser :

- les *exigences* que l'on se donne en matière de qualité,
- la façon dont elles sont déclinées en *caractéristiques* du produit ou du service,

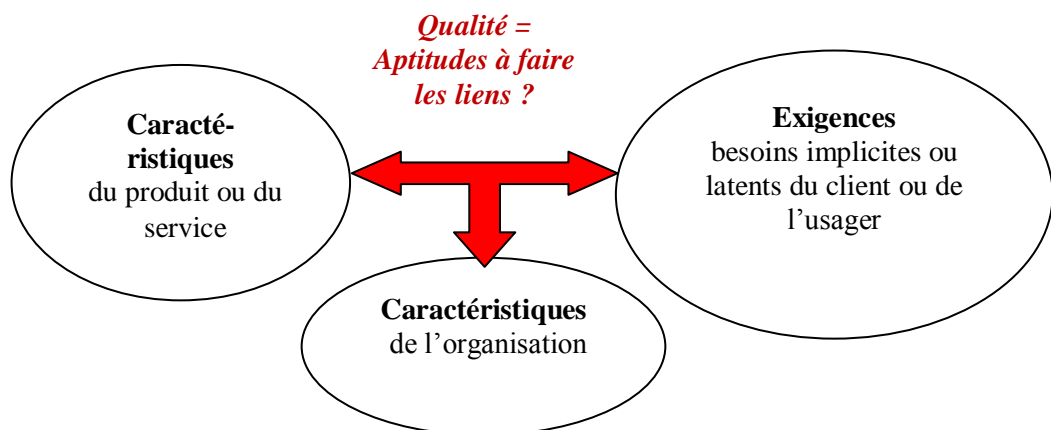
- elles emploient une terminologie parfois ésotérique, dont la conséquence est de faire de la qualité un domaine à part.

Le travail pour les adapter constamment aux réalités du travail quotidien et des terrains, toujours changeants, parfois de manière peu prévisible, est donc important à souligner.

La conception actuelle de la qualité prévoit en outre, plusieurs niveaux de besoins qu'il s'agit de discerner précisément (METL 2001⁴) :

- « les **besoins** qui ont été **formulés** par le client clairement ;
- les **besoins implicites "évidents"** qui sont des attentes non explicitées par le client, car "elles vont de soi" ; par exemple, lorsqu'il appelle son fournisseur au téléphone, il s'attend à être accueilli correctement et à ce que son appel soit pris en compte ;
- les **besoins latents** qui renvoient à des attentes potentielles et des besoins ressentis, mais mal exprimés ; par exemple, l'airbag - lors de sa création - répondait à un besoin latent de sécurité. »

Il en résulte que les penseurs de la qualité en viennent à considérer que « la qualité ne peut pas être définie en soi ou pour soi, mais elle l'est toujours pour un autre et si possible avec lui ». La relation peut être schématisée comme suit.



Cette définition se réfère à des caractéristiques liées à un service ou à un produit. Dans le cas du service public, elle vise à optimiser le fonctionnement et minimiser les plaintes. Dans celui de l'entreprise, la préoccupation sera surtout d'optimiser le rapport coûts/bénéfices.

Contraintes

Il faut noter le risque d'effet « usine à gaz » des normes ISO avec la prolifération de documents inutiles. Bien que cela varie selon la norme, la mise en place est généralement complexe, coûteuse et requiert du personnel formé, ce qui nécessite de faire appel à des organismes de formations ou l'engagement de nouveaux collaborateurs qualifiés. Souvent le recours à un consultant qualité externe s'avère nécessaire en plus de la formation du personnel.

⁴ METL 2001 *Points de repères N°1 : La qualité direction du personnel et des services – Délégation à la qualité*

3.1.3. La dernière née des normes « ISO » sur la « Responsabilité Sociétale des Organisations »

3.1.3.1. Une norme atypique

Il s'agit là d'une norme particulière en ce sens que :

- elle n'est pas une norme de management ;
- elle n'est pas destinée, ni appropriée à des fins de certification ou à une utilisation réglementaire ou contractuelle ;
- ne concerne pas spécifiquement les entreprises et n'a pas été forgée particulièrement pour répondre à leurs préoccupations, mais concerne tout type d'organisation ;
- comprenait près de 70 pays en voie de développement sur 99 pays dans le groupe de travail et a été signée par tous à l'exception de 5 pays (dont USA, Turquie...)

3.1.3.2. Un souci majeur

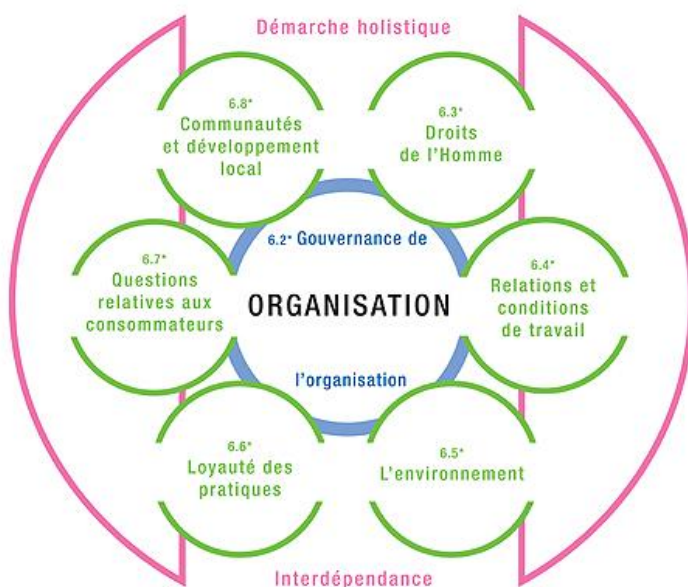
Lier chacune des activités d'une organisation (achats, transport, production de service ou de produits, etc...) à ses incidences plus globales sur la société et l'environnement. Les principes portent sur les questions centrales suivantes : gouvernance de l'organisation, droits de l'homme, relations et conditions de travail, environnement, loyauté des pratiques, questions relatives aux consommateurs et communautés, et développement local.

3.1.3.3. Quels avantages peut-on retirer de la mise en œuvre d'ISO 26000 ?

La réalité et la perception des performances d'une organisation en matière de responsabilité sociétale peuvent avoir une incidence sur ce qui suit, entre autres:

- Ses avantages concurrentiels
- Sa réputation
- Sa capacité à attirer et à retenir ses salarié(e)s ou ses membres, ses clients ou ses utilisateurs
- Le maintien de la motivation et de l'engagement de ses employés, ainsi que de leur productivité
- La vision des investisseurs, des propriétaires, des donateurs, des sponsors et de la communauté financière
- Ses relations avec les entreprises, les pouvoirs publics, les médias, les fournisseurs, les pairs, les clients et la communauté au sein de laquelle elle intervient.

Responsabilité sociétale: Les 7 questions centrales

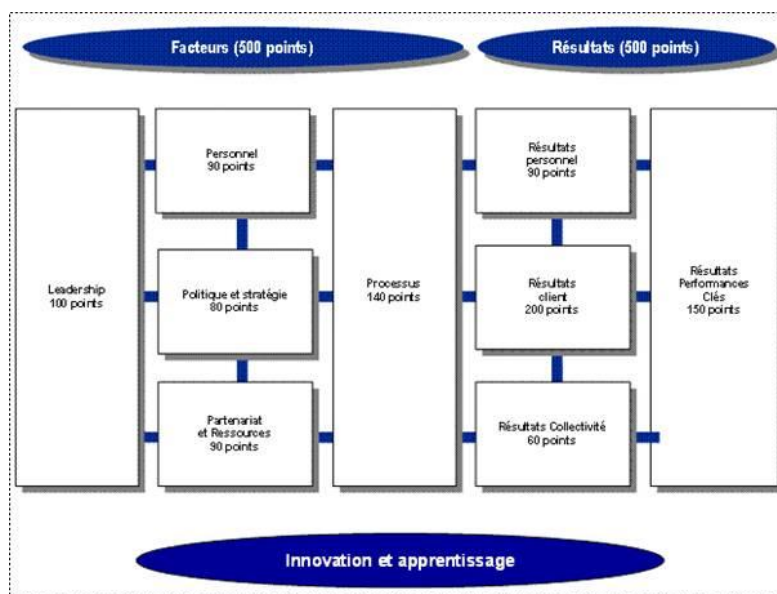


* Les chiffres correspondent aux numéros des chapitres de la norme ISO 26000.

3.1.4. La qualité selon le cadre EFQM

Le modèle EFQM est un cadre méthodologique permettant d'évaluer le niveau de qualité d'une organisation et de l'améliorer. Il sert de référentiel à la recherche d'une « qualité globale » fondée, non pas seulement sur le produit et le service, mais intégré plus largement dans la « collectivité » et répondant donc à des exigences plus générales.

Il repose sur 9 critères partagés entre 5 critères « factoriels » et 4 critères de résultats. Une grille en présente les liens et la logique de cohérence interne (ici pour le cas d'une entreprise de distribution de boissons) :



Les pondérations diffèrent d'une organisation à l'autre. Certaines peuvent mettre l'accent sur la satisfaction du client (comme ici), d'autres sur la satisfaction de la collectivité.

Les « facteurs » servent à cibler et évaluer l'approche de l'organisation et sont comparés avec les « résultats » appréciés également à différents niveaux

La pondération de ces critères pouvant varier selon l'organisation.

Les neuf critères du modèle EFQM :

1. Leadership,
2. Politique et stratégie,
3. Gestion du personnel,
4. Partenariat et gestion des Ressources,
5. Gestion des Processus,
6. Satisfaction du personnel,
7. Satisfaction des clients,
8. Intégration à la vie de la collectivité,
9. Résultats opérationnels

Ces critères partent de facteurs de gouvernance (les 4 premiers critères) notamment la façon de créer un cadre propice au travail par un leadership approprié et la capacité à élaborer la politique de l'organisation et la décliner en stratégies. Ils mêlent gestion des ressources et des partenariats c'est-à-dire, au fond, la capacité à tirer parti des opportunités extérieures. La gestion des processus est centrale en ce sens qu'elle doit permettre de faire le lien entre facteurs et résultats.

Le modèle ne conduit pas à une certification mais à une évaluation d'abord interne, ensuite par un évaluateur agréé. Les 5 « facteurs » (ce que l'organisation fait) servent à cibler et évaluer l'approche de l'organisation et sont comparés avec les 4 « résultats » (ce que l'organisation atteint) appréciés également à différents niveaux. Au-delà de ces 9 critères, eux-mêmes subdivisés en 32 sous-critères qui fournissent un cadre de travail prédictif, EFQM se fonde aussi sur 8 concepts-clefs de management des organisations (AFNOR) :

Penser la Qualité en Solidarité Internationale
S'approprier la pratique de la qualité. Quelques pistes pour avancer

- **L'orientation Résultats** : viser des résultats qui satisfont toutes les parties prenantes de l'organisation.
- **L'orientation clients** : créer une valeur durable pour les clients.
- **Le leadership et la constance des objectifs** : l'Excellence repose sur une vision et sur un management inspiré par cette vision, le tout étant couplé à un effort de continuité au regard des objectifs poursuivis.
- **Le management par les processus et les faits** : manager l'organisation par le biais d'un ensemble de systèmes, de processus et de faits interdépendants et inter-reliés.
- **Le développement et l'implication des personnes** : maximiser la contribution des employés par le biais de leur développement et de leur engagement personnel.
- **L'apprentissage, l'innovation et l'amélioration** : construire un changement effectif en utilisant la formation pour produire de l'innovation et des opportunités d'amélioration.
- **Le développement de partenariats**: développer et à maintenir des partenariats qui apportent de la valeur.
- **La responsabilité sociale / sociétale de l'entreprise** : dépasser le cadre réglementaire minimal dans lequel l'organisation opère et chercher à comprendre les attentes des acteurs de la société et à y répondre.

Un modèle dérivé existe pour l'administration publique : le CAF (Common Assessment Framework). Il se distingue par le fait de parler plutôt de « clients-citoyens », de décliner la gestion des processus (auquel d'ajoute la *gestion du changement*, la *gestion de l'orientation et de l'implication des « clients-citoyens »*). Enfin et surtout de considérer l'impact sur la société plutôt que l'intégration à la vie de la collectivité.

3.1.5. Le Standard d'accréditation AA 1000 (AccountAbility 1000)⁵

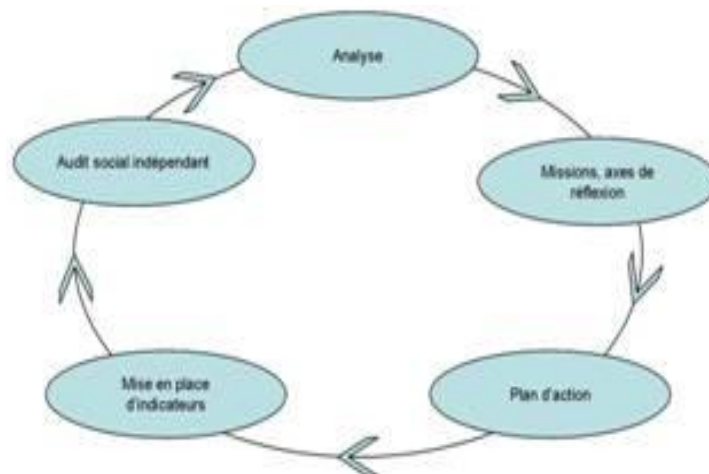
Le standard d'accréditation 1000 a été développé au cours des dix dernières années suite à plusieurs expériences d'entreprises privées (des secteurs financier, industriel et commercial) qui ont introduit un aspect social et éthique dans leurs politiques de développement. Ce développement a été assisté par l'institut social et éthique d'accréditation - Institute of Social and Ethical Accountability - ISEA, basé Londres et fondé en 1996.

La norme AA1000 est basée sur des normes qui assurent directement une meilleure qualité sociale et responsabilité éthique. Les entreprises labellisées AA 1000 sont auditées régulièrement. Les principales caractéristiques de AA 1000 sont les engagements des propriétaires ou actionnaires dans l'établissement et l'intégration dans le processus opérationnel. Le procédé AA 1000 combine la définition des valeurs et de l'organisation avec le développement d'objectifs de performance et indicateurs. En engageant les propriétaires ou actionnaires, les valeurs éthiques et sociales sont ajoutées à la stratégie d'affaires et objectifs de management.

En renforçant d'autres standards comme ISO 14000, des initiatives éthiques dans les achats (chartes éthiques par exemples), des compte rendus aux actionnaires annuels de responsabilités sociales etc., AA1000 peut être vue comme une trame qui aide les entreprises à mieux prendre en charge leurs responsabilités sociales, éthiques et environnementales. La qualité de l'instrument est assurée par l'activité de l'ISEA, qui coordonne la formation professionnelle de toutes les personnes travaillant avec les processus AA1000 en interne comme en externe.

Les principales étapes de monitoring AA 1000 Séries sont les suivantes :

1. Planification : Définition de la mission et valeurs et identifications des acteurs et actionnaires;
2. Comptabilité sociale: Identification et analyse des processus opérationnels, des indicateurs de performance et d'informations;
3. Audit et rapport : préparation des rapports de performance, d'audit et de communication aux actionnaires et propriétaires;
4. Etablissement et adaptation des systèmes dans le cycle d'affaires;
5. Investissement de la part des cadres, actionnaires et propriétaires.



⁵ Cette partie est tirée de <http://www.econosoc.be/?rub=services&page=qualite.nouveaux>

Qu'est ce que le monitoring social ?

Le monitoring social est la vérification en audit externe de la réalité organisationnelle par des institutions spécialisées et indépendantes. Les entreprises qui utilisent le monitoring social s'assurent donc, par exemple, de la conformité de leurs codes de conduites avec la réalité du terrain. Les codes de conduites ou chartes éthiques contiennent des lignes générales et de gestion éthique ainsi que des valeurs dans une organisation.



Comme de plus en plus d'entreprises développent leurs propres chartes éthiques, le monitoring social externe devient nécessaire pour :

- Renforcer ses efforts de progrès ;
- Démontrer sa transparence;
- Protéger la réputation de son organisation;
- Apporter des améliorations systématiques.

3.1.6. Comparaison des deux modèles principaux

L'ISO 9001 est une norme dont les exigences doivent être satisfaites obligatoirement pour obtenir une certification. L'audit contrôle alors les écarts entre la réalité de l'organisation et cet ensemble d'exigences. On a véritablement à faire avec un système de contraintes.

L'EFQM est un modèle qui propose des méthodes de travail visant à satisfaire les exigences de toutes les parties prenantes. L'application de ces conseils n'est pas obligatoire mais ils constituent une base d'évaluation entre les différentes organisations. Dans ce contexte, l'entreprise détermine ses points faibles et choisit les aspects de son management à renforcer.

Tableau 1 : Comparaison de modèle ISO 9001 et de l'EFQM (d'après Voirin 2007)

ISO 9001/CERTIFICATION	EFQM
PRINCIPES	
Accréditation externe (audit externe) Des exigences à satisfaire Certification requise Démarche volontaire ou éventuellement imposée (par des clients par exemple) Aucune condition de durée imposée Axé essentiellement sur la maîtrise des processus (Organisation / Procédures) Réévaluation périodique : ➤ un audit de suivi par an ➤ un audit de renouvellement tous les 3 ans	Système d'autoévaluation et / ou reconnaissance externe Non prescriptif Participation facultative Démarche volontaire L'organisme doit prouver qu'il progresse depuis au moins 5 ans Maîtrise des processus et forte prise en compte de critères "résultats" / recherche de l'efficacité Réévaluation périodique libre (non imposée)
OBJECTIFS	
Conformité du produit et satisfaction du client	Conformité du produit et satisfaction de toutes les parties prenantes (clients, partenaires, actionnaires, collaborateur, collectivité)
RISQUES	
Négliger l'amélioration continue une fois la certification atteinte. Perdre la certification	Autosatisfaction et surestimation des performances (sauf dans le cas d'une évaluation externe) Perdre la motivation

Notons que dans la littérature spécialisée, ces deux approches ne sont pas présentées comme forcément contradictoires. La démarche ISO 9001 est présentée comme plus analytique et plus centrée sur le détail des processus tandis que celle de l'EFQM est plus synthétique et globale.

L'EFQM est en quelque sorte un cadre plus général qui facilite la mise en pratique des normes ISO 9001 en permettant de mieux articuler de manière cohérente, les visions/missions (le politique), aux processus et aux résultats auxquels ils aboutissent.

3.1.7. La qualité : « de l'assurance au management »

Le « management » de la qualité est devenu une préoccupation forte pour les services publics. L'orientation et le contrôle d'un organisme en matière de qualité incluent généralement l'établissement d'une politique qualité et d'objectifs « Qualité », la planification de la qualité, la maîtrise de la qualité, l'assurance de la qualité et l'amélioration de la qualité.

Les normes de la famille ISO 9000 (ISO 9001, 9002, 9003, 9004) se sont dans un premier temps complexifiées pour mieux prendre en compte cette dimension de management dans toutes ses particularités. Ensuite, à partir de 2000, elles vont se simplifier en misant cette

davantage sur la *qualification des personnes* plutôt que sur les *procédures* (voir encadré⁶).

Avant 2000 :

« On définit par écrit ce que l'on doit faire, et on fait ce que l'on a écrit ».

Les systèmes sont très bureaucratiques, avec énormément de documents - **procédures**, instructions, consignes, **modes opératoires**, etc.- souvent avec un système de **gestion documentaire** très lourd et très centralisé.

Cette « qualité » prend en compte la satisfaction réelle de l'utilisateur final (seule la production est spécifiée avec le client)

Après 2000 et surtout depuis 2008

« On définit le niveau de qualification (ou de compétence) nécessaire pour tenir un poste, et on s'assure que les personnes tenant ce poste ont la **qualification** voulue. Si nécessaire, on met en œuvre des **formations**. »

Cette analyse doit être régulièrement renouvelée. L'accent est mis sur les procédures de recrutement et sur le renforcement des compétences par de la formation continue ou des processus d'apprentissages. Le lien avec l'utilisateur final est renforcé de manière à donner à cet apprentissage une orientation stratégique plus claire.

3.1.8. Des « caractéristiques » et de leurs usages

Les caractéristiques ont un rôle clé dans l'appréciation de la qualité. Traditionnellement, elles sont présentées comme des « *propriétés jugées pertinentes par un certain nombre de consommateurs* » (Coestier Marette 2004⁷).

Certains auteurs raisonnant dans le paradigme de l'analyse économique classique précisent que les agents opèrent des choix dans l'espace des caractéristiques et non plus dans l'espace des biens. Si les caractéristiques permettent de mieux apprécier ce qu'est un bien ou un service, leur multiplicité et leur diversité de nature a fait l'objet de nombreux travaux. En résumé on peut distinguer les caractéristiques selon éléments suivants (Coestier Marette 2004). :

- Le fait qu'elles permettent de s'accorder sur une valeur et un classement (comme par exemple le prix) ou empêchent au contraire de départager de manière sûre (comme la couleur ou le goût) ;
- Le fait d'être aisément identifiables ou au contraire plus morales (par exemple les conditions de production d'un produit avec ce que cela suppose en termes de travail des enfants ou non, de respect de l'environnement, etc.) ;
- Le degré d'information sur le produit ou le service dont l'importance varie selon le type de caractéristiques : les caractéristiques *physiques* sont observables avant l'achat ; les

⁶ « Management et service de nouvelles lignes se dessinent » in *Les exclusives, la lettre des adhérents d'AFNOR*, n°334, 04/12/2006

⁷ Coestier B. & Marette S. 2004 *Economie de la qualité* La Découverte, Coll. Repères.

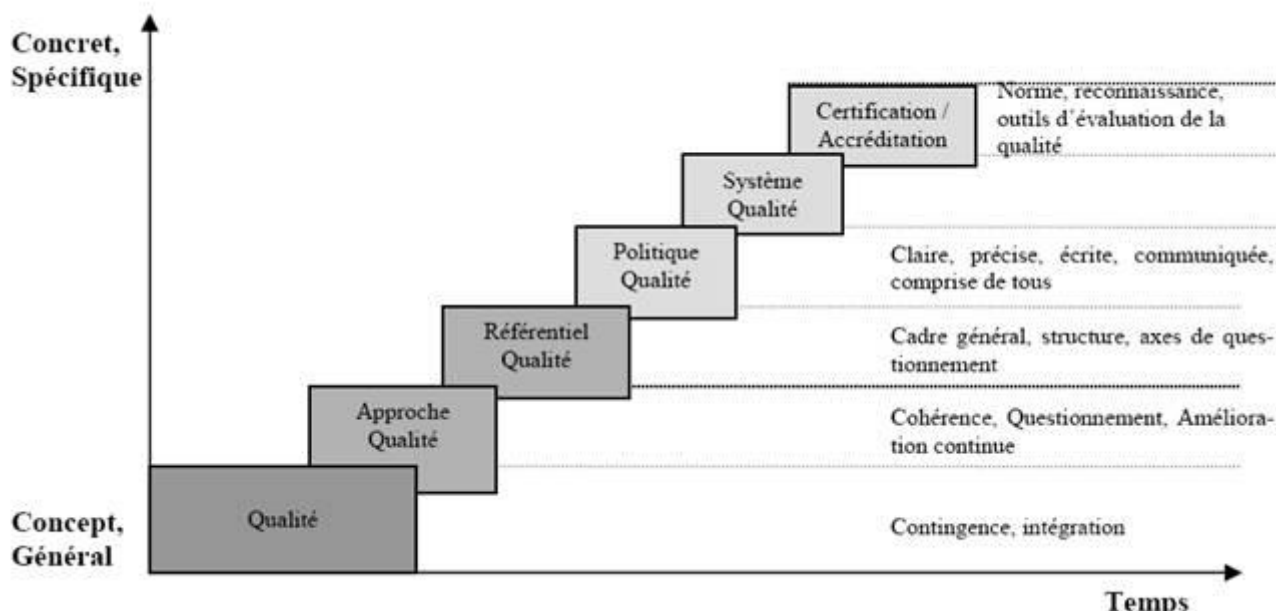
caractéristiques *d'expérience* ne peuvent être appréciées qu'après « consommation » ; ou encore les caractéristiques de *confiance* qui ne peuvent être évaluées même après.

Le manque d'information confère donc à de nombreuses caractéristiques une dimension de confiance : soit l'utilisateur ou le consommateur ont confiance dans le système de production et ils « ferment les yeux », soit ils sont méfiants, ce qui peut les conduire à restreindre leur consommation.

Ces raisonnements ont été établis dans le cadre de relation producteur-client (ou usager) relativement évidents. Ils prennent une toute autre forme en solidarité internationale, comme cela a été rappelé à mainte reprise lors des entretiens. Ainsi, par exemple, dans le cadre de chaînes d'acteurs très longues, où le bénéficiaire n'est que rarement (ou symboliquement) le payeur, et où la gestion de l'information en particulier se révèle beaucoup plus complexe, comment mettre en place du « système qualité » ?

Ce survol sommaire permet peut-être de se poser une autre question : la transparence et redevabilité, les deux mamelles de l'information, s'adressent-elles aux mêmes destinataires ? S'il apparaît important d'être transparent vis-à-vis du public sur l'usage des fonds qui ont été collectés (de même que vis-à-vis des bailleurs), la redevabilité ne s'adresse-t-elle pas plutôt aux populations qui en sont bénéficiaires et aux autorités qui les représentent ? Les deux ne sont en tout cas pas sans tensions et des choix politiques sont à faire. Se joue ici deux autres questions importantes, fréquemment évoquées lors des entretiens. La première est soulevée par les parties prenantes, elle relève de la capacité des ONG à apprécier dans quelle mesure elles peuvent aussi faire du tort et dans quelle mesure elles peuvent y remédier (et/ou se désengager) ? La seconde question a été soulevée par certaines ONGD : la qualité pour qui ? Le détour par la pratique au sein d'autres secteurs, bien que très partiels, permettra d'approfondir certaines de ces questions.

3.1.9. Clarification des différentes notions existantes par rapport à la démarche Qualité⁸



⁸ Yon 2007 GRET

Ce schéma, présenté comme un continuum, montre qu'il existe différentes manières d'envisager la qualité depuis un travail sur les différentes compréhensions générales de la Qualité, jusqu'à la certification, en passant par les étapes de définition (d'une approche qualité, d'un référentiel) et celles d'implémentation au sein de l'organisation (définition d'une politique, déclinaison en système qualité).

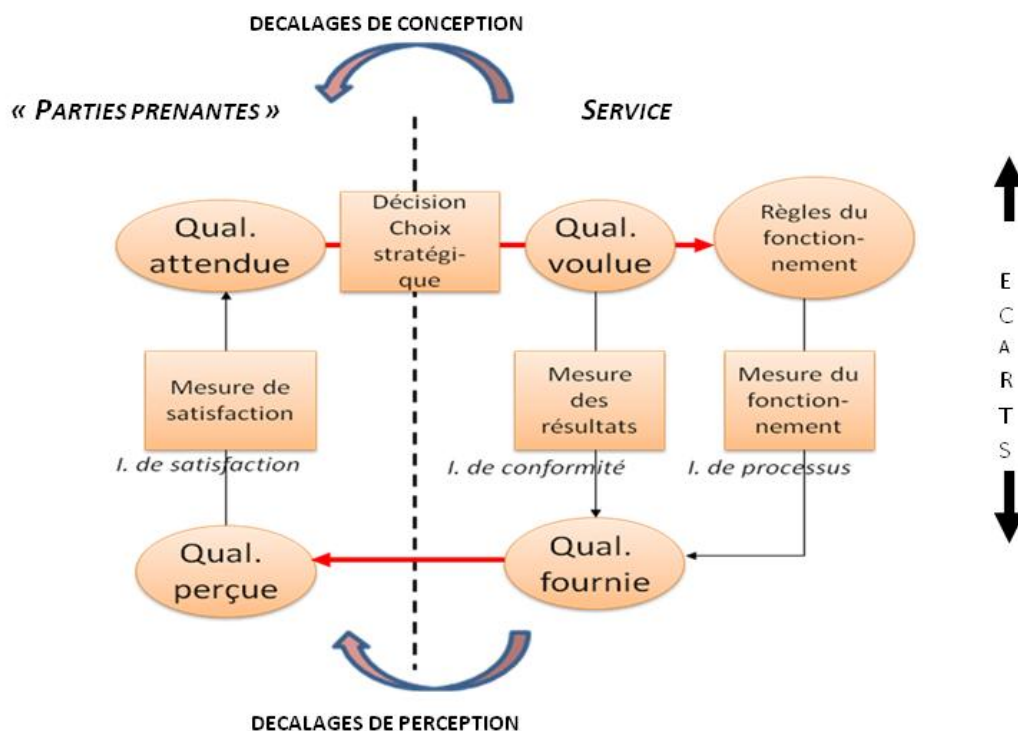
Comme le dit l'auteure, si chaque étape permet de préparer et de mieux comprendre l'étape suivante, en revanche, « *il appartient à chaque OSI d'évaluer jusqu'où elle souhaite aller dans sa démarche qualité en fonction de ses attentes vis-à-vis d'une telle démarche* ».

3.1.10. Quelques outils importants de la qualité

3.1.10.1. Une boucle de la qualité pour apprendre collectivement avant de 'mesurer' ?

Le premier intérêt, essentiel, de la boucle de la qualité est de mettre en **dialogue** différentes manières de concevoir la Qualité. Compte tenu de l'importance de la relation entre parties prenantes rappelée au chapitre précédent, cette démarche peut s'avérer particulièrement utile pour structurer un dialogue :

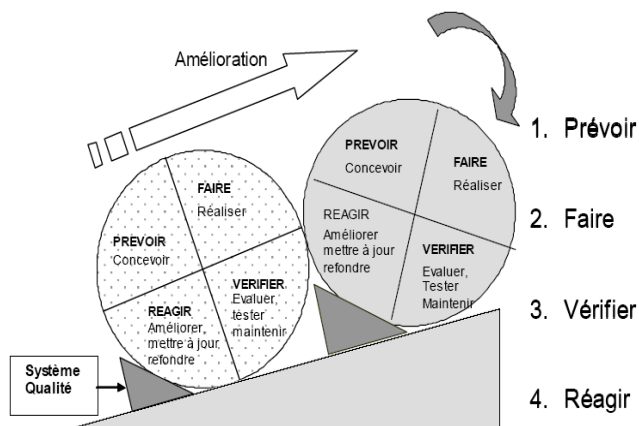
- Entre le « service » et ses « usagers » d'une part, à travers la possibilité de concevoir qu'il peut y avoir des *décalages* de conception et de perception dans les façons d'envisager la qualité, particulièrement en univers interculturels, de les rendre explicites (ce que ne permet pas le cadre logique dans sa forme actuelle : il n'y a qu'une seule manière de formuler les objectifs et résultats attendus) et surtout afin de les traduire dans des choix stratégiques ;
- Egalement la possibilité de *mesurer* cette fois les écarts entre la façon dont chaque « groupe » conçoit la qualité avant et après la réalisation de l'action. A travers 3 catégories d'indicateurs :
 - De **conformité** (équivalent à l'efficacité dans la démarche actuelle d'évaluation)
 - De **processus** (proche de la notion d'efficacité mais obligeant à renseigner les dysfonctionnements et donc à plus d'introspection sur les capacités de sa propre organisation à s'adapter et à évoluer)
 - De **satisfaction** (pouvant se rapprocher de la pertinence)



Penser la Qualité en Solidarité Internationale
S'approprier la pratique de la qualité. Quelques pistes pour avancer

Mais l'on reste ici au niveau « local » de l'activité et de ces incidences directes. L'outil ne prévoit pas non plus d'indicateurs d'effets ou d'impact ceux-ci étant censés être intégrés dans l'appréciation de la « satisfaction ».

3.1.10.2. La roue de Deming



Le principe essentiel de l'**amélioration continue** est la roue de Deming : le cycle **Plan-Do-Check-Act** (Planifier-Agir-Mesurer- Définir l'avenir). C'est sur ce principe essentiel que se fonde le système qualité : il est planifié dans son déploiement (importance de la responsabilité de la Direction), il est mis en œuvre (par un Management des Ressources, produit et du service), il est mesuré (notamment via l'audit interne), il est critiqué et redéfini (notamment lors de la revue de Direction, mais aussi lors de la définition de la politique qualité).

La « cale » sous la roue, représente tous les acquis du système qualité, qui l'empêchent de faire "marche arrière". La documentation générée dans le cadre du système qualité sert ainsi à conserver les acquis et à ne pas revenir sur des discussions déjà menées ("les paroles s'envolent, les écrits restent"). Dans notre secteur on rencontre souvent beaucoup d'idées (Act), beaucoup d'action (Do), de plus en plus de planification (Plan) mais souvent à court terme (logique projet 3 à 5 ans au plus) – et très peu de mesure par capitalisation, un peu plus par évaluation (Check). La planification est un art difficile, surtout qu'il est souvent perçu comme étant de "se mettre des contraintes à soi-même", tout comme la mesure est souvent perçue comme un "contrôle". De plus, comme on travaille sur des matières "humaines", la mesure est difficile à envisager. Les capitalisations restent en effet encore rares dans le secteur et même des ONGD disposent de moyens n'affectent pas encore systématiquement des budgets à cette dimension importante de l'activité.

Cet outil peut amener plusieurs améliorations au moins potentiellement :

- Une meilleure articulation entre planification et évaluation
La planification semble peu articulée à des démarches d'évaluation et de suivi. Elle est réalisée en début de projet suite à une phase d'identification dans un souci bien souvent de mobilisation rapide de moyens. Les projections peuvent ainsi rapidement se révéler des modèles artificiels ;
- La possibilité de « réagir » plus rapidement lorsque des réorganisations sont nécessaires sans attendre la fin du « projet »
Bien que ce ne soit pas sa motivation initiale, le cadre logique bloque en pratique les possibilités de réorientations en cours de projet. Bien des administrations considérant tout changement avec méfiance et suspicion ;
- Une plus forte interrogation sur les conditions internes de fonctionnement-dysfonctionnement dans sa propre organisation (plutôt que chez les partenaires)

Il n'appelle cependant pas forcément en lui-même de changements autre que de premier ordre (changements de forme : pour faire plus ou mieux). Seule une orientation politique ou stratégique peut permettre de tendre vers des changements de deuxième ordre (changements de fond dans les façons de penser le rapport à l'apprentissage et à l'action).

3.2.

Des différentes façons de s'approprier la qualité

3.2.1. Les pratiques de démarches qualité dans le secteur

Le monde des ONGD s'est considérablement professionnalisé et structuré ces vingt dernières années. La modalité d'accès aux fonds publics par appels à propositions, notamment à l'échelle européenne, en est pour partie responsable puisqu'elle a conduit à un net renforcement de tout ce qui concerne l'ingénierie du projet. Au point parfois de sacrifier le sens à l'instrument, la méthode. Comment donc refaire le lien les articulations entre la pensée et l'action. Les méthodes existantes sont-elles suffisantes ? Qu'existe-t-il en termes de gouvernance et de contrôle ? Comment se fait le suivi-évaluation-capitalisation, en dehors des dispositifs tels que F3E qui ont certes permis « d'évaluer pour évoluer », mais conviennent eux-mêmes de l'importance d'une approche plus institutionnelle, hors projet, questionnant aussi la gouvernance interne et, en quelque sorte la capacité à tirer parti des travaux d'évaluation-capitalisation pour « se » repenser (et pas seulement redéfinir l'action). Cette question apparaît particulièrement d'actualité à l'heure où une information judiciaire a été ouverte concernant 17 associations se présentant comme caritatives, basées pour la plupart aux Etats-Unis et opérant en France. Cette procédure confiée à deux juges d'instruction a pour but de déterminer la destination finale de plusieurs millions d'euros de dons.

3.2.1.1. Les chartes

De nombreuses chartes de différente nature existent dans le monde des ONG. Chartes spécifiques à une ONG (type I : IRAM ou AVSF) ; chartes réunissant les membres d'une ONG composée d'associations régionales structurées en réseau national (type II : GREF ou AFDI) ; chartes de collectifs ou de fédérations (type III : Coordination Sud) et en particulier le Comité de la Charte du don en confiance. On trouve également des chartes plus thématiques sur : le volontariat (charte VIES des Volontaires Internationaux d'Echange et de Solidarité) ; « pour une Europe responsable et solidaire » ; les dons hospitaliers, les envois de livres, les annonceurs pour une communication responsable, la responsabilité des ONG internationales, la charte humanitaire, etc. Manque toujours cependant une charte du partenariat Etat-ONG que Coordination Sud propose depuis longtemps.



Charte

Leur rôle et fonction divergent sensiblement selon les types de structuration. Pour les ONGD de type 1, la charte est un document qui unit des travailleurs, des membres autour de principes communs. Elle fonctionne essentiellement comme document de référence et sert aussi, vis-à-vis de l'extérieur, comme instrument identitaire et de visibilité. Dans le cas des ONG structurées en réseau elle exerce, en plus de ces fonctions, une certaine fonction de contrôle de groupes et d'associations éloignés géographiquement du siège mais réunis symboliquement. Dans ce cas, elle peut servir d'outil de gouvernance. Pour les collectifs et fédérations également les deux fonctions se retrouvent.

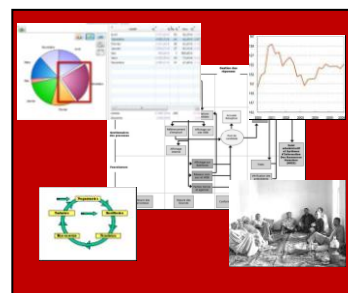
Cette modalité est-elle suffisante ?

Le cas du Comité de la charte du don en confiance est intéressant car il est doublement important (environ une 70 de structures y adhèrent) et porte sur une dimension à la fois vitale et

très délicate de l'action des ONG. L'agrément est fourni après un contrôle interne, une année d'instruction et la présence d'un censeur permanent. Selon Novethic⁹, l'adhésion à la charte de déontologie implique l'acceptation non seulement des règles mais également du contrôle permanent sur la bonne application des différentes clauses de la charte. Les ONG doivent notamment ouvrir tous leurs dossiers au "censeur" chargé de leur suivi. Cette personnalité de la société civile est nommée par le comité de la charte pour suivre une organisation particulière et dispose d'un mandat de 3 ans. Le contrôle porte sur les modes de pilotage et la qualité de la gestion mais aussi sur la cohérence entre la demande de don et l'action. Il repose sur 5 critères : fonctionnement statutaire et gestion désintéressée, rigueur de la gestion, qualité de la communication et des collectes de fonds, transparence financière, application de la charte¹⁰. Le travail du Comité porte aussi sur la cohérence entre les discours lors d'un appel aux dons et les actions menées effectivement Certains objectent le fait que ce contrôle se fait surtout par des pairs¹¹, s'intéresse plus au donateur (pour le rassurer) qu'au bénéficiaire, n'est pas vraiment contraignant (L'ONG Raoul Follereau convaincue de fraude n'a pas été sommée de partir du Comité mais est partie d'elle-même). Selon le Comité, ce système fonctionne suffisamment adossé aux systèmes plus classiques (cour des comptes, affaires sociales et commissaire aux comptes) mais il pourrait être amélioré de deux manières ; par un renforcement des compétences des contrôleurs (actuellement une soixantaine en permanence près des associations) et par une plus grande retombées des contrôles et des recommandations. Pour un certain nombre de parties prenantes, cela ne suffit pas car les résultats ne sont pas publiés et ne concernent que les ONG qui le veulent bien. Le comité convient qu'il est possible de progresser sur la transparence et la publicisation des résultats du comité¹².

3.2.1.2. Les systèmes de Suivi-management-programmation

Sans doute y a-t-il autant de systèmes que d'ONGD. Certaines ont investi dans la formalisation de systèmes relativement sophistiqués de suivi-évaluation-prévision. Celles qui en restent à une identification et un suivi intuitifs commencent à être rares.



Nous nous contenterons ici d'en présenter brièvement quelques-uns, de survoler les référents classiques du monde des ONGD dans ce domaine et d'en présenter quelques faiblesses éventuelles.

Des systèmes basés sur le projet

En matière de gestion des projets, un grand nombre ONGD maîtrisent aujourd'hui les outils de la gestion du *cycle de projets* comprenant le document-format de base de demande de financement, les arbres à problèmes, le cadre logique, le format des phases et décisions. Sur le terrain de nombreuses méthodes ont été créées ou adaptées pour analyser les situations ou les résultats des actions avec les populations (MARP¹³, cartographie des incidences, Most Significant Change, focus group, enquêtes ECRIS,...). Ces méthodes ne sont toutefois généralement connues et pratiquées que par les ONGD les plus importantes qui à leur tour

⁹ Coupry PM 2005 ONG : un « label de confiance » pour les donateurs

¹⁰ http://www.comitecharte.org/e_upload/pdf/criteres_outil_pour_censeurs.pdf

¹¹ Le comité s'est réformé récemment de manière à ce que ces instances soient aujourd'hui indépendantes des ONG

¹² <http://www.france-info.com/chroniques-debats-matin-2009-10-15-le-controle-des-ong-356176-81-189.html>

¹³ Méthodes Assistées de Recherches Participatives. Décrites parfois pour leur postulat communautariste à l'origine (la communauté locale une et indivisible), elles peuvent se révéler bien utile pour autant qu'on y consacre quelques moyens et du temps.

développent leurs propres méthodes et outils de suivi ou d'identification. La contrainte à la diffusion et l'utilisation de ces méthodes porte cependant moins sur la volonté ou les capacités, que sur le temps et les coûts de transaction de la négociation dans un contexte où le financement se raréfie. De récents travaux menés auprès d'ONG compétentes et très outillées font ressortir la difficulté de trouver du temps pour capitaliser et mesurer de manière plus fine les résultats et effets produits.

Les pratiques se sont également considérablement renforcées avec la complexification des actions de plus en plus pensées en multi-acteurs, sur plusieurs années, à l'échelle de territoires voire de régions.

Des systèmes plus stratégiques

Une tendance à développer des systèmes de plus en plus sophistiqués existe chez les plus importantes. Par exemple, au CIDR, un travail considérable de programmation sur 5 ans a été entrepris comprenant (outre l'évaluation du programme précédent), la participation de consultants extérieurs (notamment à la réalisation d'une *analyse prospective*) et « l'écoute » des structures partenaires et bénéficiaires. La démarche débouche autant sur quatre « *plans stratégiques* » dont les intitulés doivent attirer l'attention : (1) Plan pour une *démarche de partenariat et d'alliance* ; (2) plan pour une *démarche de management des connaissances* ; (3) plan pour une *démarche de communication interne* ; (4) plan pour une *démarche d'accompagnement managérial*. Cette dernière démarche devant aboutir à un « pacte managérial » précisant des principes managériaux relatifs à 3 dimensions de la gouvernance : les *valeurs* (morales, professionnelles, de coopération) ; les *missions* des différentes catégories de personnel (fonctions, niveau de responsabilité, missions du comité exécutif, missions de direction, des coordinations régionales, principes de délégation, etc.) et le *système de pilotage* (fondements du système de pilotage, circulation de l'information, transparence et exigence de redevabilité,...).

Une autre grosse ONG – TRIAS - belge celle-là, a mis en place un système appelé PLATS (pour Planning, Learning et Accountability Trias System). L'objectif de ce dispositif est de « *générer de l'information sur les performances de la stratégie globale de notre organisation - incluant les approches et processus utilisés - afin de mesurer les progrès dans l'apprentissage et la réflexion de l'organisation et conséquemment réorienter notre organisation et nos stratégies si nécessaire* ». Là aussi le système montre une capacité à sortir du plan d'action pour piloter par des stratégies. Il met l'accent sur deux types d'informations : (1) la « performance des stratégies ». A ce niveau ce ne sont pas seulement des « résultats attendus » dont il s'agit de collecter les informations mais les effets ('outcomes') et les impacts (décrits comme les changements socio-économiques et de statuts institutionnels dans les groupes cibles) ; (2) la « santé institutionnelle ». Un dispositif de 'reporting' est mis en place dans tous les pays ainsi que dans les activités au Nord sur base de critères communs.

Des systèmes centrés sur l'acteur et la relation

Les structures moins importantes, plus basées sur le bénévolat ne sont pas en reste de pratiques de qualité. En témoigne notamment les pratiques du Service de Coopération au Développement (SCD) axé sur l'envoi de volontaires et dont la pratique s'est développée autour du concept de « *pédagogie de la relation* ». Bien des outils ont été mis en place afin de mieux recruter, mieux accompagner le volontaire dans son travail relationnel, mieux le suivre une fois rentré en France. De même, l'accent est mis sur la relation partenariale et donc le suivi des partenariats plutôt que celui des projets, que SCD convient ne pas avoir les moyens de suivre en totalité.

Des structures comme AFDI, de type réseau national rassemblant de nombreux groupes régionaux, apparaissent également fondés sur la relation partenariale et ont été accompagnés à la

mise en place de dispositifs de suivi-évaluation plus structurés et cohérents sur l'ensemble de leur dispositif. Dans le même genre GREF structure de près de 650 membres pour 1,5 permanents ont depuis quelques années fait un effort de structuration et de renforcement organisationnel et institutionnel important, reposant sur la définition de responsables stratégiques pays et de responsables régionaux en France.

Ces différents exemples, dont il faudrait certainement approfondir la description dans une partie ultérieure de l'étude, témoignent de la richesse des solutions mises en place dans le milieu et de leur grande diversité.

Au-delà des labels (axés sur la gestion financière, la gouvernance interne et la planification des actions) et des chartes, ces différents dispositifs présentés rapidement participent sans doute mieux à assurer les deux fonctions essentielles que sont *l'objectivation* de ce qui se fait et la *confrontation* avec d'autres acteurs. Mais elles peuvent se révéler chronophages voire-mêmes contreproductives. Une tendance se généralise dans le secteur : celle qui consiste à vouloir tout programmer et planifier à l'avance très précisément, à l'aide d'indicateurs quantifiés, pour être certain de mettre de son côté le maximum de chances d'obtenir des résultats importants. Cette tendance est précisément poussée par les exigences en termes de résultats et de qualité. Or, il apparaît dans de nombreux cas que cette manière de penser et d'organiser l'efficacité peut bloquer les possibilités de suivre et accompagner l'évolution des dynamiques en cours dans la société. Si un changement, une évolution intervient (l'apparition d'un nouveau partenaire important, d'une nouvelle opportunité économique pour les populations, d'un changement majeur dans la configuration sociale ou politique,...) sans que le projet ne l'ait prévu, il devient un frein à la faculté de se saisir de ces nouvelles opportunités. Ces contre-sens commencent à être connus et documentés mais les outils n'intègrent toujours les dimensions plus hasardeuses et non-déterminées du développement qu'en termes de « risques » et non de ressources : risques que le projet ne puisse atteindre les résultats qu'il avait prévu au départ.

Dans ce contexte, l'exigence ne relève pas tant de la capacité à bien montrer qu'on fait bien ce qu'on avait dit qu'on allait faire. Elle relève surtout d'une *capacité à rester en lien avec les réalités dans leurs évolutions et dans la relation avec le financeur et le donateur de manière à pouvoir argumenter et objectiver les réorientations nécessaires*. Elle n'est donc pas totalement tributaire des seules ONGD et repose la question de la relation partenariale avec les « partenaires financiers ».

3.2.1.3. Les labels

Alors qu'il existe quelques labels pour les humanitaires¹⁴, il n'existe pas de label spécifique aux ONG de développement.

Certaines ont recours au secteur privé pour la certification. Ainsi le label « BVQI-Veritas », qui se présente comme le leader de la certification - est utilisé par différentes ONGD, mais il apparaît moins exigeant que le contrôle du comité de la charte, car reposant sur un seul contrôle par an contrairement à la charte qui produit un contrôle en continu. Selon Coupry (op cité) un nombre croissant d'organisations font aussi appel aux agences de notation extra-financières ; BMJ-Core ratings en particulier s'intéresse aux associations pour évaluer la qualité de leurs opérations. Cette démarche est toutefois encore trop récente pour constituer un véritable label. Le label ISR (Investissement Socialement Responsable) « Novethic » est également critiqué. On lui reproche de permettre à des multinationales d'accéder à une labellisation sur une partie de leurs investissements sans remettre en cause la logique générale et l'absence de véritable contraintes en cas de manquements aux principes énoncés par la charte.



¹⁴ Label « confiance pour les donateurs » par exemple.

La démarche de labellisation peut se révéler aussi aller à l'encontre des ONGD et de leurs efforts de professionnalisation. Ainsi, à l'échelle européenne, le baromètre « société civile » de la Fondation Prometheus attribue une cote aux ONG ayant reçu des financements publics sur base de leur transparence financière et leur gouvernance. Certains parlementaires se sont emparés de l'initiative pour suggérer la création d'un label « société civile » sur base de ces résultats. Or, des changements brusques de notes d'une année à l'autre, l'absence de prise en compte des actions déployées sur le terrain et le fait que la Fondation elle-même soit financée par des grands groupes du secteur de la défense et du nucléaire et aux enjeux stratégiques importants rend extrêmement douteux le mode d'évaluation de cette fondation¹⁵.

Le dernier label en date est le label IDEAS¹⁶. Une ONGD, AVSF l'a obtenu cette année. Ce label est dédié à la philanthropie et concerne les associations et les fondations. Il est délivré en toute indépendance, et atteste du bon niveau de conformité à un guide de bonnes pratiques structuré autour de trois champs : gestion financière, gouvernance et efficacité de l'action. IDEAS fonctionne en courtage entre des philanthropes (qu'elle aide à faire des choix d'investissements auprès d'associations ou de fondations) et des associations et fondations (qu'elle aide à la mise en place de bonnes pratiques). Le comité d'expert s'appuie sur la méthode OVAR (Objectifs – Variables d'Action – Responsables). Fondamentalement cette méthode ne diffère pas du très connu « cadre logique » du secteur dans sa philosophie si ce n'est qu'il accorde beaucoup plus d'importance à la définition des responsabilités et en particulier à l'analyse de la délégation de celles-ci. Outre un travail d'accompagnement à travers « diagnostics » et « optimisation » des pratiques, et des contrôles externes en vue de la labellisation, le travail de courtage continue à se faire après l'octroi du label. Fondamentalement, le label - s'il laisse à l'ONGD la libre détermination de ses valeurs et missions bien entendu, tout en favorisant une meilleure communication et déclinaison de ces valeurs dans les principes organisationnels - n'est pas à proprement parlé dédié aux ONGD mais plutôt aux philanthropes dont il cherche à sécuriser et à favoriser l'investissement.

3.2.1.4. Les référentiels ouverts (types balises ou boussoles)

Certaines fédérations d'ONGD se positionnent plus sur l'identification d'un certain nombre de « balises » générales destinées à servir de jalons.

La fédération des ONG francophones belges par exemple planche sur une douzaine de critères permettant de « poser les bonnes questions mais pas nécessairement de fournir les réponses » (voir entretien ACODEV dans rapport IV). 5 de ces critères portent sur le contexte de l'action (Pertinence et alignement ; Approche "Résultat et efficacité" ; Appropriation, autonomisation et durabilité ; Inclusion des groupes vulnérables ; Impacts) ;

6 autres critères sont relatifs à l'organisation : Vision stratégique ; Performance et efficacité ; Partenariat ; Redevabilité et transparence (contrôle interne, éthique, recours/arbitrage pour les bénéficiaires, communication,...) ; Indépendance et solidité institutionnelle (indépendances vis-



¹⁵ Pour rappel, Coordination Sud le RAC France ainsi que le Forum Citoyen pour la RSE ont produit, soutenus par la Conférence permanente des coordinations associatives, une lettre ouverte il y a plus d'un an dénonçant l'objectif réel de la Fondation Prometheus qui serait avant tout de "jeter le discrédit et de créer la suspicion sur des acteurs clés de la société civile, soutenus par l'opinion publique, et dont le rôle de contre-pouvoirs s'est, de fait, considérablement accru". <http://www.coordinationsud.org/Transparence-bonne-gouvernance>

¹⁶ <http://ideas.asso.fr/fr/association-fondation/la-demarche-ideas/>

à-vis des donateurs, groupes d'intérêts, partis politiques,...) ; Politique "Qualité" (engagement de l'ONG exprimé à chacune des parties prenantes)

Leur démarche s'inspire de l'esprit du « Compas qualité » de l'humanitaire qui ne propose pas une standardisation des manières de faire mais 12 critères généraux, clairs et intelligibles pour le grand public.

3.2.1.5. Conclusions partielles sur le secteur

Le secteur abonde déjà de formes diverses de contrôle, plus souvent d'autocontrôle, mais qui viennent en complémentarité de dispositifs plus classiques tels que la cour des comptes et les commissaires aux comptes. Par rapport aux actions de développement, il apparaît parfois même certaines formes d'excès d'autocontrôle dans la façon de dimensionner et de piloter les actions par les outils du cycle de projet. Ces modalités apparaissant spécifiques au secteur.

Par contre on relève dans beaucoup de situations rencontrées des formes encore très diverses et souvent peu formalisées de gestion administrative notamment concernant les modalités de partage entre le politique et l'exécutif et les procédures de contrôle de l'un vis-à-vis de l'autre. Cette dimension devrait être approfondie dans la poursuite du travail, mais la faiblesse des réponses à ce propos tend à montrer qu'il y a encore du chemin à faire.

Par rapport aux différentes modalités de « qualification », les questions qui se posent portent à la fois sur le choix à faire entre (1) l'articulation des différents dispositifs existants de manière à limiter les effets de concurrence interne au secteur et éviter également les risques de confusion dans le grand public ; (2) la définition d'un nouveau label propre au secteur qui lui soit réellement spécifique. Cette modalité est bien manquante, elle apparaît bien nécessaire mais les exemples de label trouvés dans les autres pays, à ce stade de l'étude, ne paraissent pas concluants.

Par contre on trouve des formes de « qualification » intéressantes et qui vont dans le sens de mieux gérer cette tension entre « concurrence » et « reconnaissance ». En Belgique un processus qui va dans le sens de reconnaître des « balises » assez précises mais suffisamment générales pour être transposables dans diverses situations ; En suisse ou c'est une fédération des ONG qui est certifiée et qui est garante de ce qui est fait par ses membres et qui les appuie en renforcement de capacités.

3.2.2. Les pratiques de démarches qualité en économie sociale

Les normes éthiques étant importantes dans ce secteur il est intéressant de voir comment, sollicité aussi par les exigences de qualité depuis quelques années, il s'approprie le principe de la Qualité autant que ses démarches.

L'exemple vient de Belgique où un guide a été réalisé par l'asbl AGES (Administration et Gestion pour l'Economie Sociale) qui traduit un certain nombre de normes ISO par rapport aux normes éthiques du secteur¹⁷.

Il convient de rappeler les définitions relatives à l'Economie Sociale considérée. En 1990, le Conseil Wallon de l'Economie Sociale définit celle-ci comme suit:

L'économie sociale regroupe les activités économiques exercées par des sociétés principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants :

- *Finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit*
- *Autonomie de gestion*
- *Processus de décision démocratique*
- *Primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.*

3.2.2.1. Un positionnement « sociétal » par rapport à la qualité

« Entamer une démarche qualité, c'est faire perdre au secteur son image d'amateurisme. Entamer une démarche qualité en économie sociale, ce n'est pas entrer dans un carcan normatif, c'est adopter un ensemble d'outils qui vont d'une part permettre à l'entreprise de mieux atteindre ses objectifs sociétaux et c'est aussi lui permettre d'afficher ses valeurs dans un langage que d'autres structures ont adopté, celui de la qualité. L'entreprise d'économie sociale devient ainsi plus à même de créer des liens avec d'autres acteurs économiques et donc participe activement à la promotion du secteur. »

D'emblée le positionnement de ce secteur sur la qualité apparaît dicté à la fois par un souci d'image et de pertinence globale, sociétale. Il n'est pas question ici de produit, de résultat ou de processus, en tout cas pas encore. Il s'agit avant tout de défendre une vision reposant sur des valeurs. Dans ce cadre, la qualité doit aider l'entreprise à « créer des liens » avec d'autres acteurs économiques.

Un modèle est proposé qui, nous disent les auteurs du guide, a fait ses preuves. La composante « fondatrice » de ce modèle est la **politique qualité**.

Dans ce modèle l'ISO considère la **politique qualité** comme devant être « d'égale importance avec les politiques et stratégies globales de l'entreprise » ici il est postulé qu'elle devienne la politique principale : « Inutile de faire une "politique sociale", puis une "politique d'emploi" puis une "politique commerciale" puis une "politique qualité". » Il faut plutôt « intégrer vos valeurs sociales, la raison d'être de votre entreprise dans votre politique qualité qui peut du même coup devenir la "vision globale" de votre entreprise ».

¹⁷ Ce travail a été élaboré dans le cadre de l'Arrêté Ministériel du 17/09/2002 donnant les moyens à AGES de mener une expérience-pilote de mise en place de systèmes qualité basés sur ISO 9001:2000 dans trois entreprises d'économie sociale -d'insertion- et d'en tirer les enseignements pour produire un guide à la démarche qualité en économie sociale. Le guide, très intéressant et pédagogique, peut être téléchargé à partir de http://www.ages.be/qualite/ages_guide_qualite.pdf

3.2.2.2. La traduction des principaux principes de la qualité aux valeurs du secteur

Concepts	Transposition/traduction
1. L'orientation Client	« La notion de client est insuffisante en économie sociale : nous devons considérer celle de "partie intéressée", c'est-à-dire de personnes, groupes de personnes, ou organismes avec lesquels nous avons des interactions. Il s'agit principalement de clients au sens classique, des bénéficiaires, et des acteurs sociaux avec lesquels l'entreprise est en contact »
2. Le Leadership	« Bien souvent, les membres fondateurs font encore partie de l'association et sont donc à même de communiquer et maintenir les valeurs de l'entreprise d'économie sociale. C'est que pour se professionnaliser, celle-ci a recours à des engagements de personnel issu de secteurs d'activités forts différents. Si ceci enrichit considérablement le potentiel de l'entreprise, le phénomène doit être encadré pour maintenir une "vision d'entreprise", commune et partagée. Le principe de gestion démocratique de l'économie sociale implique la tenue de réunions régulières, tant à propos de la gestion courante de l'entreprise que par rapport au développement de nouvelles activités, à la décision concernant de nouvelles opportunités,... Ces réunions sont une occasion particulièrement intéressante pour "maintenir l'esprit". »
3. L'implication du personnel	« En entreprise d'économie sociale, où les contraintes matérielles sont bien présentes (stabilité relative d'emploi, salaires pas toujours motivant) et les attentes envers le personnel sont à la fois d'ordre technique, social et/ou pédagogique, il importe de connaître les motivations du personnel, ce qui l'a amené à travailler en ES. Valoriser ses sensibilités, faire partager les valeurs et projets de l'entreprise est un travail de tous les instants. Montrer que le système qualité peut réellement apporter un plus aux acteurs, les valoriser, est une étape essentielle. »
4. L'approche processus	L'intérêt essentiel de l'approche processus en ES est de CLARIFIER les activités de l'entreprise et de leur donner le sens qu'elles méritent. Les questions à se poser sont : <ul style="list-style-type: none"> - - "en quoi cette activité participe-t-elle à la finalité de l'entreprise ?", puis - - "quels objectifs concrets lui donner pour qu'elle participe réellement à l'atteinte de nos objectifs globaux ?"
5. Le management par l'approche système	En ES, des processus à caractères fort différents se côtoient et interagissent étroitement. Par exemple, dans une Entreprise de Formation par le Travail, les processus de formation sont indissociables des processus de production. Ils portent sur des échelles de temps différentes (la formation dure 12 à 18 mois, alors que la réalisation d'un produit ne dure parfois pas plus de quelques minutes). Le fait de décrire simplement ces interactions (dans la rubrique "processus aval" et "processus amont" ou dans le corps même du processus) permet d'intégrer des notions parfois perçues comme concurrentes : les aspects sociaux et les aspects économiques, les aspects opérationnels et les aspects administratifs. L'approche système doit viser à montrer que TOUTES les activités (tous les processus) ont leur utilité (du moins ceux qui subsistent après une analyse globale) et qu'elles sont complémentaires l'une de l'autre.
6. L'amélioration continue	« L'amélioration continue, c'est la recherche du progrès constant. Non pas que nous soyons toujours insatisfaits ! on va chercher à profiter des bons résultats acquis, les asseoir et essayer d'encore faire mieux, si cela est possible –et tant que cela reste rentable. Nous avons eu 50% de mise à l'emploi ? Cherchons pour l'année prochaine à en avoir 60%1. Pour ce faire, des objectifs réalistes sont nécessaires (vous n'atteindrez 100% que dans des circonstances exceptionnelles qui vous sont probablement

	<i>impossibles à maîtriser dans la durée). »</i>
7. L'approche factuelle pour la prise de décision	<i>« Pour prendre ses décisions, l'entreprise d'économie sociale possède un avantage décisif : Le fait d'intégrer la gestion démocratique et donc la consultation régulière des membres –idéalement des membres du personnel et des autres parties prenantes- doit permettre de recevoir des informations pertinentes de sources multiples et donc de pouvoir en faire une synthèse amenant à des conduites efficaces. »</i>
8. Les relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs	<i>« Dans la mesure où nous avons décidé non plus de parler de client, mais bien de parties prenantes, nous avons implicitement intégré nos fournisseurs à celles-ci. Il faut toutefois se rappeler que monde commercial à ses règles qu'il convient de respecter. Ceci étant, et comme pour chaque partie intéressée, on tentera de développer la relation gagnant-gagnant. »</i>

3.2.2.3. Conclusion pour le secteur de l'économie sociale

On peut constater la capacité du secteur à élargir les 8. concepts de l'EFQM pour les adapter à ses valeurs. On relèvera particulièrement le fait de :

- Considérer l'ensemble des parties concernées par une activité plutôt que le « client »
- S'inscrire dans des rapports moins hiérarchiques au sein de l'entreprise, et des modes de décisions plus partagés de manière à ce que la « l'implication du personnel » ne soit pas une simple rhétorique des méthodes de management pour mieux faire travailler l'employé ou l'ouvrier.
- Intégrer la démarche système de manière à réellement gérer les tensions entre les impératifs financiers et de survie institutionnelle aux objectifs sociaux internes (formation) et externes (objectifs sociétaux)

La perspective reste toutefois celle d'entreprises où la dimension commerciale reste importante. C'est aussi un secteur où la dimension interculturelle est certainement moins importante.

3.2.3. Les pratiques de démarches qualité dans le domaine de l'humanitaire

Un important travail a été réalisé par le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement) pour élaborer un outil de gestion de la qualité dans ce secteur dénommé : « **Compas Qualité** ».

3.2.3.1. Conceptions de la qualité pour l'humanitaire

Une « assurance » : *« mieux vaut prévenir que guérir ». Il s'agit dans un premier temps de repérer, dans un processus, les points critiques : le point critique, c'est toute activité, tout facteur, qui peut et doit être maîtrisé, pour prévenir un ou plusieurs risques identifiés. Dans un deuxième temps, on prévient la non-qualité par des dispositions s'appliquant aux points critiques. »*

Un processus continu : *« elle reste un objectif permanent. Par définition, une démarche qualité est un mouvement sans fin, dynamique : c'est le principe de l'Amélioration Continue de la Qualité (ACQ), qui peut se traduire sur le plan opérationnel par une politique « des petits pas*

» *De fait, la qualité ne peut en aucun cas se définir par l'adéquation à des normes universelles préétablies, ce qui apparaît irréaliste et sclérosant.* »

Un questionnement : « *Pour s'adapter aux terrains mouvants et complexes de l'aide humanitaire, la démarche proposée est basée sur le questionnement (« la qualité par le questionnement »), faisant appel à l'intelligence des utilisateurs. Elle s'inspire donc de la maïeutique socratique : **le questionnement est plus fécond que la réponse ou l'affirmation.** Le COMPAS Qualité est donc structuré par des « questions clés » éclairant chaque « point critique » : cette structure interrogative favorise la réflexion et l'apprentissage en équipe.* »

L'URD insiste particulièrement sur ce qu'elle appelle « l'intelligence des situations » relevant de la capacité à s'adapter aux différents contextes et à l'évolution des situations. Il importe de savoir que son Compas qualité a été élaboré en réponse aux modèles beaucoup plus normatifs et quantitatifs de l'approche anglo-saxonne développée dans le projet « SPHERE ».

3.2.3.2. L'outil « Compas »

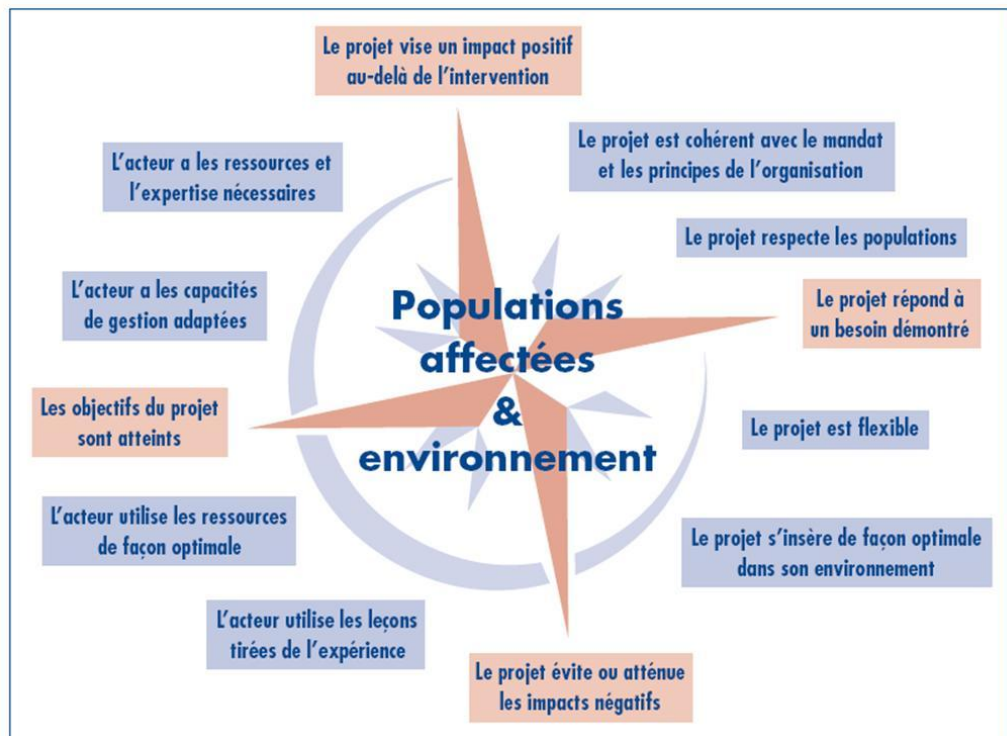
L'ensemble du COMPAS Qualité est construit autour d'un seul et même référentiel qualité, constitué de 12 critères définissant la qualité d'un projet humanitaire avec, en son centre, les populations affectées et leur environnement.

Ce référentiel a été construit après de nombreuses interviews auprès de divers acteurs concernés par la qualité des projets :

- *« les acteurs de terrain, qui souvent ont fait part de leurs frustrations de n'être évalués que sur des référentiels quantitatifs alors qu'ils privilégiaient des valeurs qualitatives pour définir la qualité des projets ;*
- *les populations affectées bénéficiant de l'aide ou non, qui ont fait part de leurs attentes et points de vue concernant les actions humanitaires ;*
- *les bailleurs de fonds.* »

L'outil tente de relever le défi d'être structuré par la gestion du cycle de projet tout en étant centré sur les populations et leur environnement. On retrouve en effet aux quatre points cardinaux, des critères d'impact et de résultat du projet.

Pour les atteindre, 8 critères de structure et de processus concernant le projet et les acteurs sont établis (l'organisation et ses représentants).



Les Objectifs articulent **5 dimensions** ...

- l'éthique humanitaire
- la gouvernance des associations
- la gestion des ressources humaines
- le cycle de projet
- la participation des populations affectées

... avec un accent particulier sur :

- Adéquation des objectifs du projet à un « besoin démontré »
- Atteinte des objectifs
- Limitation des impacts négatifs et recherche d'un impact positif
- Flexibilité du projet
- Compétence des ressources internes (expertise, capacités à mobiliser les ressources et à les gérer)

Les différents axes de la boussole, malgré leur formulation « optimisante », sont à considérer comme un idéal à atteindre. Le référentiel n'est « *pas seulement là pour évaluer un projet à la fin de sa mise en œuvre. Bien au contraire, l'histoire de la qualité dans d'autres secteurs nous montre combien le principe de l'assurance qualité est bien plus efficace et pertinent que le contrôle de qualité* ».

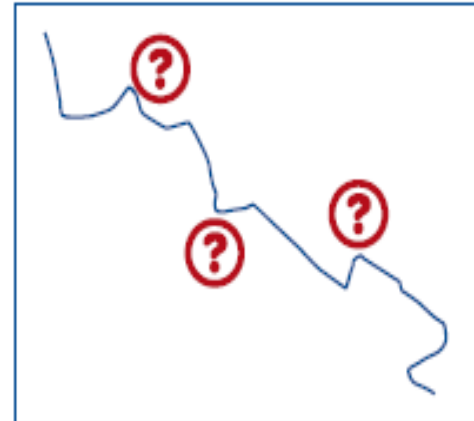
Il s'agit donc plus d'un guide devant servir à mobiliser les ressources. Les contraintes pragmatiques du « terrain » étant intégrées dans les outils comme on peut le voir ci-dessous.

On peut décrire le cycle d'un projet humanitaire comme une route tortueuse, avec des virages dangereux, des passages difficiles, qui sont autant de points critiques : si on rate ces virages, on risque de rentrer dans un mur ou de tomber dans un ravin. En général, le principe de l'assurance qualité conduit à la formulation de prescriptions face à chaque point critique.

Ceci convient dans des situations où l'environnement est relativement stable, prévisible, régulier, autorisant une activité relativement répétitive.

A l'évidence, dans les contextes où intervient l'assistance humanitaire cette forme prescriptive n'est pas adaptée et c'est la méthode du questionnement qui paraît convenir. En effet, il n'y a pas qu'une seule manière de fournir de l'eau potable, ou de prévenir la malnutrition, ou de reconstruire une maison détruite ; chaque situation est unique et singulière, car les caractéristiques de la population à aider, de l'environnement, des ressources disponibles, sont toujours singulières.

(Extrait du Guide Synergie Qualité Propositions pour des actions humanitaires de qualité – URD)



3.2.3.3. Conclusions pour l'humanitaire

Bien que la démarche reste propre à ce secteur, trois éléments majeurs méritent d'être soulignés :

- Une forte adaptation des outils et des principes au secteur à travers une grande créativité (il ne s'agit plus d'une simple traduction des principes dans les valeurs du secteur)
- Les « bénéficiaires » deviennent les populations et leur environnement.
- Une démarche de questionnement très importante à souligner et qui relativise la figure du projet prescriptif et déterminant tout à l'avance.

La dimension partenariale apparaît toutefois encore peu développée et les outils informatiques mis en place sont réexaminés dans le sens de leur simplification. Un bilan de l'approche est actuellement en cours.

3.2.4. La qualité dans le secteur social et sanitaire

Les démarches "Qualité" se sont développées dans presque tout le secteur sanitaire et social sous l'impulsion de l'accréditation introduite en France par les ordonnances d'avril 1996 portant réforme hospitalière en France et rendue progressivement obligatoire dans un délai de cinq ans. Après quelques hésitations et résistances à l'égard de démarches inspirées à l'origine par les politiques de nationalisation industrielle, les personnels des hôpitaux se sont bon gré mal gré investis dans le travail de réunion, d'analyse et de rédaction des procédures écrites destinées à « écrire ce qu'on fait », pour ensuite « faire ce qu'on a écrit ».

L'accréditation est dans le secteur hospitalier une reconnaissance formelle de la compétence d'un organisme à exécuter des tâches spécifiques.

L'accréditation est plus généralement relative à la reconnaissance d'une organisation de certification par un organisme d'accréditation

Dans le cadre des normes de la série ISO 9000, la certification correspond à la délivrance d'un certificat spécifique, suite à une évaluation réalisée par un organisme indépendant de l'entreprise qui désire être certifiée.

3.2.4.1. Problématique

La problématique *générale* est celle d'une contraction des dépenses publiques et, dans le même temps, d'exigences de plus en plus précises sur la nature des soins, en regard notamment des risques. Celle-ci se déploie dans un contexte tendu avec, d'une part, le développement d'une certain nombre de maladies hospitalières (infections nosocomiales) et, d'autre part, la publicité faites à des cas de maltraitance de personnes âgées. Les démarches "Qualité" arrivent donc à point nommé pour proposer des solutions au dilemme de faire mieux avec moins. En la mettant en œuvre, une autre problématique *particulière* a surgi : dans un secteur d'activités où "l'humain" et le "social" sont emblématiques, peut-on parler de qualité de la même manière que des produits et services marchands ? Les patients, les aidés, les assistés, sont-ils des "clients" de la même manière que les autres consommateurs ? Les soins sont-ils, en fin de compte, de simple objets de consommation au même rang que les marchandises ? Les études menées sur la qualité dans ce secteur montrent globalement une appropriation variable selon les organismes, selon les agents de la santé et selon leur degré de responsabilité ou de pouvoir dans la chaîne de décision. Ces études montrent surtout que les démarches "Qualité" peuvent être d'un grand apport lorsqu'elles sont utilisées comme moyen pour s'interroger collectivement au sein des organisations, en particulier pour questionner le rapport au "patient-client", le rapport aux soins, le rapport aux normes de santé.

3.2.4.2. Réponses apportées

L'accréditation est une procédure réglementaire définie par une loi en France. (Notons qu'ailleurs, en Suisse notamment, l'obligation d'accréditation a été abandonnée). Elle est accordée par l'ANAES, l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé, et peut être complétée par des démarches volontaires aboutissant à la certification. Cette procédure s'inscrit dans une logique de progrès d'un établissement de santé. Elle accorde une place centrale au patient, à son parcours, à la coordination des soins qui lui sont apportés, à sa satisfaction. L'accréditation poursuit 6 objectifs principaux : (1) la qualité et de la sécurité des soins, qui constituent une attente principale des patients vis-à-vis du système de santé ; (2) la capacité de l'établissement à améliorer de façon continue la qualité des soins et la prise en charge globale du patient, grâce à la mise en œuvre d'un système reconnu de gestion de la qualité ; (3) la formulation de recommandations explicites, (4) l'implication des professionnels à tous les stades de la démarche qualité, afin qu'ils acceptent et s'approprient les changements; (5) la reconnaissance externe de la qualité des soins dans les établissements de santé et (6) l'amélioration continue de la confiance du public.

3.2.4.3. Tensions, contraintes, défis¹⁸

La généralisation de la démarche "Qualité" dans le secteur de la santé ne s'est pas faite sans difficultés. Certaines difficultés rencontrées peuvent aider à réfléchir les questions de qualité dans le secteur de la Solidarité Internationale. Elles montrent surtout comment l'implémentation d'une démarche qualité permet de repenser aux fondements du métier et à certaines habitudes. L'exemple de la question du *rapport au patient et à la satisfaction du client* nous semble suffisamment éclairant à cet égard. Les démarches "Qualité" promeuvent les notions de client et de satisfaction. Satisfaire les besoins et désirs des clients, les écouter, les mettre au centre des préoccupations ? Les critiques ici sont apparues sous deux formes différentes : d'abord, comme pour les services publics, on critique la notion de "client" parce qu'elle évoque les valeurs du secteur privé, rentabilité, profit, ... mais surtout parce qu'elle affecte la qualité des soins qui se voit réduite à des critères financiers. Cependant dans le même temps, on estime incongru que des patients ou des assistés, donc des gens en position subordonnée et de grande dépendance par rapport au pouvoir médical ou social, soient traités en clients libres et souverains. Car ce faisant, on leur attribuerait une autonomie et des possibilités d'action qu'en réalité ils ne possèdent pas et donc en quelque sorte on les tromperait. Dans le même temps, du fait même d'en parler sous le couvert de la qualité, on déclenche un débat autour de cette notion, car elle tend à faire prendre conscience des réalités concrètes vécues par les patients, du fait précisément de leur position subordonnée, le terme même de "patient" signifiant "passif", "celui qui patiente" et qui doit patienter. Ainsi, lorsque des infirmières ou le personnel administratif des hôpitaux adhèrent aux démarches qualité, ils y découvrent la possibilité de faire évoluer l'attitude de certains médecins, par exemple en termes de délais d'attente des patients, de prise de rendez-vous, ou en termes de communication avec les patients (comment leur signifier leurs diagnostics avec des explications accessibles, comment leur faciliter l'accès au dossier médical,...

Une autre question sensible que les démarches "Qualité" ont mise en lumière : *les soins sont-ils assimilables à des objets de consommation* ? Pour répondre à la question, il faut tout d'abord tordre le cou à la noblesse présumée des pratiques médicales supposées se situer à une grande distance du monde de la consommation : l'appât du gain n'est pas totalement absent chez les médecins, chirurgiens, patrons de services ou de cliniques, et pas seulement dans le secteur privé des hôpitaux. Ensuite, dans la pratique médicale elle-même, une tradition ancestrale fait du patient un être dénué d'être, privé de parole, dont le discours sur sa souffrance n'a pas à être pris en compte, dont le médecin examine les organes dans une savante mise en scène de la séparation du corps et de l'esprit dans le style "*comment se comporte le foie de la chambre 18 ?*". La médecine est avant tout un ordre, un système de pouvoir du corps médical sur les patients, et s'il a été jugé nécessaire il y a déjà bien des années "d'humaniser" les hôpitaux, ce fut une façon de reconnaître le caractère inhumain de certaines approches médicales. Les

Le développement d'une démarche "Qualité" peut enfermer dans les procédures et intensifier les dérives marchandes, mais elle peut aussi, à l'inverse, se présenter comme une opportunité inespérée pour mettre en débat les fondements du métier et mettre sur la table des questions sensibles que l'organisation ne permettait pas d'aborder.

médecins prescrivent des ordonnances, comme les juges, et les médicaments doivent être "administrés" : n'a-t-on pas là le modèle typique de la consommation de soins, du consommateur réduit à la plus parfaite passivité ? Ce que propage en effet l'idéologie de la consommation, et ce qu'elle partage avec certaines dimensions de l'idéologie médicale, c'est la représentation d'un individu sans désir, sans parole, sans subjectivité, réduit à la pure satisfaction de ses besoins : à tel mal, tel remède, à tel appétit,

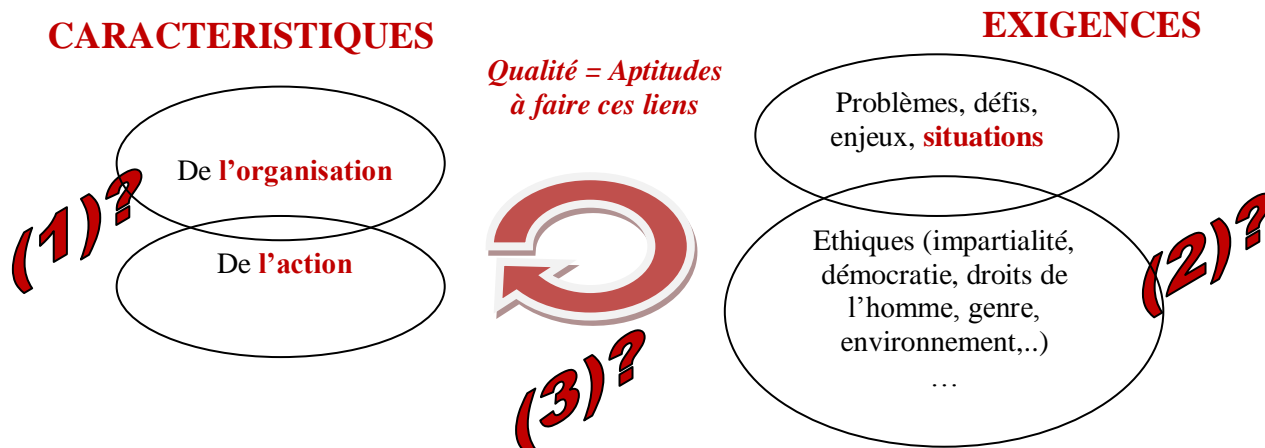
telle nourriture, etc. Mais l'existence de cette idéologie ne fait pas disparaître pour autant les sujets humains en chair et en os qui eux, continuent à rester toujours insatisfaits, car les désirs humains ne peuvent pas se combler, se rassasier, se gaver, ils obéissent au principe du "ce n'est pas tout à fait ça" et "encore".

¹⁸ Inspiré des travaux de Mispelblom Beyer, Loubat, Laforcade et Ducalet, Clavreuil

3.2.5. Pistes pour différentes transpositions possibles dans le monde du développement

Transposée au domaine de la Solidarité Internationale, la Qualité devient ainsi, *l'art* d'articuler – ou les *aptitudes à articuler...* - des caractéristiques (capacités, moyens, relations, idées, ...) à des exigences (défis, problèmes, catastrophes, ...) définies de préférence collectivement, ceci dans le cadre de référentiels éthiques.

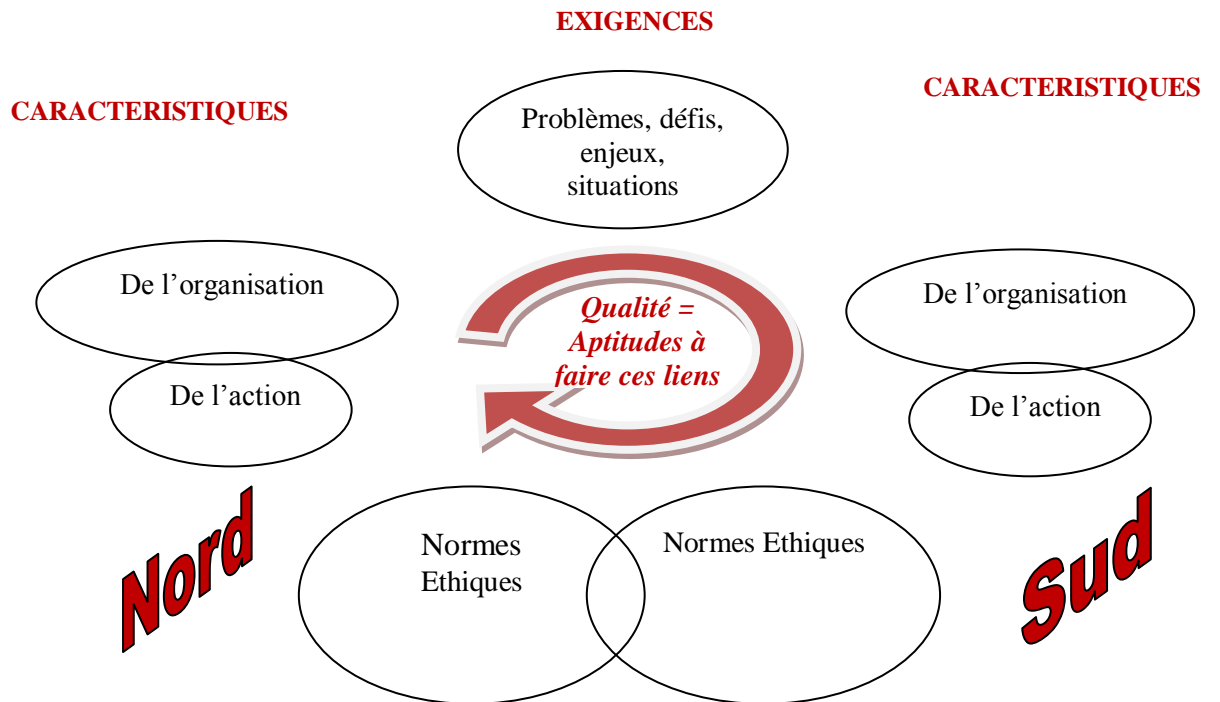
Une première représentation permet déjà de complexifier le modèle



A partir de ce schéma théorique, trois pistes peuvent être réfléchies pour transposer la qualité.

La première concerne les caractéristiques : elle vise à préciser quelles sont les caractéristiques à réunir pour être considérée comme étant de qualité. C'est actuellement la piste la plus fréquentée. Bien des exigences en termes de caractéristiques organisationnelles et d'action sont (im)posées sans forcément rechercher de liens avec les exigences éthiques ou l'ampleur des défis et le degré de complexité des problématiques. La deuxième porte sur les exigences et viserait à préciser les exigences à réunir au plan éthique comme au plan des problèmes et défis à relever pour être considéré comme étant de qualité. C'est la plus controversée et la plus difficile à convenir tant les modes d'intervention et les situations sont différentes. Une troisième porte sur la capacité à articuler les premières aux secondes, c'est-à-dire que quelque soit le degré d'organisation et quelque soit la dimension éthique ou de défi à relever, l'important consiste à articuler l'une à l'autre. Les plus « petites » ONGD ou les moins structurées (avec permanents, dispositifs à l'étranger, etc.) intervenant donc sur des exigences différentes, répondant à leurs caractéristiques et leurs aptitudes.

Une autre une représentation plus proche de la réalité est possible. Elle repose sur une meilleure prise en compte d'emblée de la réalité duale, interculturelle, de toute intervention en « solidarité internationale » :



La difficulté consiste ici à se réunir autour d'une compréhension suffisamment commune des problèmes, défis et enjeux (c'est-à-dire des *situations*) tout en tenant compte d'exigences éthiques qui peuvent être foncièrement différentes, de caractéristiques organisationnelles et de travail également diverses, voire parfois opposées. Tout l'art consiste dès lors - et c'est bien là la réalité quotidienne des actions en solidarité internationale - à faire le lien entre ces différentes exigences et caractéristiques.

Dans cette perspective, la qualité ne relève pas d'attributs prédéfinis et normalisables. La standardisation des caractéristiques ou des exigences n'est plus possible. Elle est tributaire des dispositifs partenariaux et des situations concernées. Par contre, il paraît possible et intéressant de décliner en aptitudes cette capacité à faire des liens. Par exemple :

- aptitudes à reconnaître des normes éthiques, des cultures de travail, des organisations différentes ;
- aptitudes à composer avec ces propres normes, dispositifs organisationnels et modèles d'action et à les renforcer le cas échéant ;
- aptitudes à construire une compréhension commune des enjeux et défis à surmonter
- aptitudes à vérifier que les dispositifs mis en place autour des enjeux retenus contribuent bien à améliorer positivement et durablement les situations, en termes de pauvreté et d'inégalités.

En simplifiant, l'habilité à combiner *Action, Organisation et Situations*, ici et là-bas, pourrait résumer le mieux l'exigence de Qualité dans le secteur de la Solidarité Internationale¹⁹.

¹⁹ Cf nos approfondissements dans le cahier 4, point 4.4. de la même série.

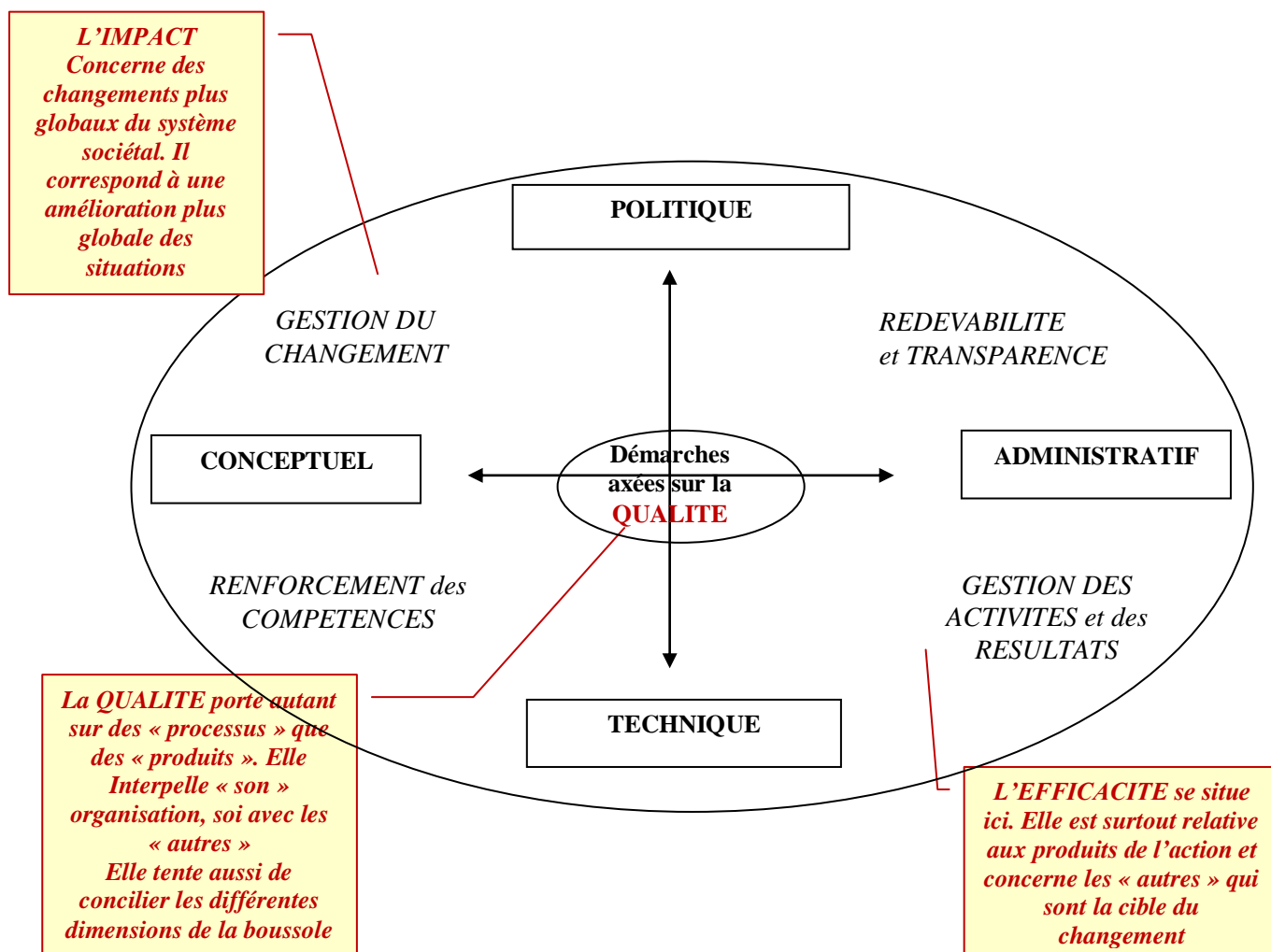
3.2.6. Différences entre Efficacité, Qualité et Impact

Les débats sur la qualité sont régulièrement associés par les parties rencontrées, avec raison, à ceux de l'efficacité et de l'impact. Il apparaît toutefois nécessaire d'en clarifier les liens et les différences.

Une première clarification d'importance concerne le terme d'effectiveness utilisée par le monde anglo-saxon et bien différente de l'efficacité. Le débat de « l'open forum CSO effectiveness » mené par le consortium des ONG européennes Concord, avec la CE, montre bien que la notion couvre tout le spectre des incidences depuis les outputs (résultats) jusqu'aux impacts, en passant par les effets (outcomes). Par ailleurs les débats sur cette question intégraient aussi beaucoup d'exigences de qualité, depuis celles à bien mener une action technique, jusqu'à celles concernant les capacités à être plus politiques.

Cette notion est donc bien différente de celle d'efficacité qui reste pensée comme l'adéquation entre les objectifs tels qu'ils étaient définis au départ et ce qui a été réalisé. Différente aussi de l'efficience qui porte sur les façons de mobiliser les ressources (financières, matérielles, intellectuelles, symboliques) au mieux (c'est-à-dire surtout à moindre coût). On pourrait traduire *effectiveness* par *effectivité* qui reflète plus l'idée de changements réels, démontrés, d'où qu'ils viennent (c'est-à-dire pas forcément ceux qui étaient prévus).

Dans cet esprit il apparaît possible de situer les 3 principales notions dans notre boussole :



3.3.

Que retenir sur les différentes applications de la qualité ?

Le détour par un « cadrage » des définitions et outils de la qualité montre à la fois que la notion est déjà bien couverte de normes et de cadres. Certains outils pourraient se révéler utiles pour le secteur. Il apparaît aussi que ces référents sont assez évolutifs, pas forcément complémentaires, et qu'une marge de manœuvre importante existe donc quant à leur appropriation.

Le survol des différentes façons de « faire » qualité apporte aussi son lot d'informations importantes. Dans d'autres secteurs les démarches qualité apparaissent avoir innové et avoir pu saisir les marges de manœuvre pour éviter les tendances trop normalisantes - comme dans l'humanitaire avec un Compas qualité fondé sur « l'intelligence des situations » - ou éviter les approches trop entrepreneuriales de gouvernance - comme dans l'économie sociale si l'on en juge par les adaptations des concepts de leadership, de « parties prenantes » (plutôt que client), et l'apport d'une approche systémique pour articuler impératifs financiers et objectifs sociaux.

Les formules de « qualification » plus formelles (charte, label, ...) existantes dans le secteur des ONGD restent par contre fort segmentées, concurrentes, et dans l'ensemble insuffisantes parce que trop peu spécifiques au secteur. Quelques propositions sont faites pour élargir les façons de concevoir la qualité dans une perspective respectant mieux la dimension inter-culturelle spécifique de la solidarité internationale. Elles doivent encore être complétées, discutées. Ce qui apparaît surtout c'est la difficulté à gérer la tension dans le secteur entre « petites » et « grosses ». On a pu identifier deux voies certainement complémentaires : (1) articuler différents dispositifs existants de manière à limiter les effets de concurrence interne au secteur et éviter également les risques de confusion dans le grand public ; (2) créer un nouveau label propre au secteur qui lui soit réellement spécifique.

L'état des lieux des pratiques dans les ONGD autant que le détour par les autres secteurs montre que **les innovations dans les méthodes qu'elles soient ou non inscrites dans une démarche "Qualité" formelle, s'avèrent utiles lorsqu'elles permettent d'enclencher un réel débat sur le métier, son utilité, son sens.** Elles sont alors porteuses de réels changements dans les attitudes et les pratiques. La plupart des études confirment cependant que **cette possibilité dépend de l'esprit avec lequel ces démarches sont pensées à l'origine et la manière dont elles sont conduites par les responsables de services.** Il apparaît ainsi que, grâce à l'introduction d'une préoccupation de qualité, des questions ou contradictions de grande importance peuvent être travaillées, faire l'objet d'investigations collectives et élargir le champ des possibles.

Il apparaît important aussi d'insister dans la conclusion de ce cahier sur les formes de « qualification » intéressantes et qui vont dans le sens de mieux gérer cette tension entre « concurrence » et « reconnaissance » constatées dans d'autres pays. En Belgique un processus qui va dans le sens de reconnaître des « balises » assez précises mais suffisamment générales pour être transposables dans diverses situations²⁰ ; En Suisse où c'est une fédération des ONG qui est certifiée et qui est garante de ce qui est fait par ses membres (de petites ONGD) et qui les appuie en renforcement de capacités. Il y a là des voies à réfléchir.

²⁰ Depuis les premières versions de cette étude, la Belgique s'oriente vers la transposition du modèle EFQM