

Penser la Qualité en Solidarité Internationale

2

Perceptions des enjeux et conceptions de la qualité par les acteurs

De Leener Philippe
Totté Marc
Seror Béatrice

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

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
Perceptions des enjeux et conceptions de la qualité par les acteurs

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

2.1. Perception des contextes et enjeux de la qualité en solidarité internationale	7
2.1.1. Ce qu'en pensent les parties prenantes	7
2.1.1.1. Le Sud, le Nord ne sont plus pareils, de même que les relations Nord-Sud	7
2.1.1.2. Une cohérence grandissante à la faveur de quelques thématiques clefs	8
2.1.1.3. Complexification	9
2.1.1.4. Montée en force des questions d'efficacité et d'efficience	9
2.1.1.5. Une nouvelle image du travail de développement : un métier et des professionnels	10
2.1.1.6. De nouvelles formes, de nouvelles pratiques de solidarité internationale	11
2.1.1.7. Des enjeux forts en filigrane	11
2.1.2. La perception des contextes généraux et des enjeux de la qualité en solidarité internationale selon les ONGD	13
2.1.2.1. Une pression de plus en plus forte	13
2.1.2.2. Les causes aux problèmes ne sont pas seulement perçues comme étant internes au secteur	13
2.1.2.3. Renforcer ses acquis, valoriser sa plus-value : Un enjeu d'image ?	15
2.1.2.4. De nouvelles formes, de nouvelles pratiques de solidarité internationale...	15
2.1.2.5. Des ONGD très diverses, marquées par un fort engagement éthique ?	16
2.1.3. Analyse comparative et mises en perspective	16
2.1.3.1. Comparaison des perceptions des ONGD et de leurs parties prenantes en France	16
2.1.3.2. Regards dans les autres pays	18
2.1.3.3. Regards du Sud	20
2.1.3.4. Tendances générales	21
2.1.3.5. Que retenir sur les perceptions et enjeux ?	23
2.2. Conceptions variables de la Qualité : Exigences et attentes	25
2.2.1. La conception de la qualité selon les parties prenantes	25
2.2.1.1. Images de la qualité	26
2.2.1.2. Conceptions de la qualité	31
2.2.2. La conception de la qualité selon les ONGD	34
2.2.2.1. Images de la qualité	34
2.2.2.2. Conceptions de la qualité	38
2.2.3. Comparaison et mises en perspectives	41
2.2.3.1. Deux grandes convergences	41
2.2.3.2. Principaux décalages de conception	41
2.2.3.3. Les façons de concevoir les exigences : tentative de modélisation	43
2.2.3.4. Conceptions de la qualité dans les pays anglo-saxons	45
2.2.3.5. Conceptions de la qualité en Espagne	46
2.2.3.6. Regards du Sud : une réflexion sénégalaise	47
2.2.4. Lignes de force dans les conceptions de la qualité et de ses exigences	49
2.2.4.1. Des conceptions multiples et variées sur les exigences essentielles, des tensions aussi sur les modèles de qualité mais néanmoins une convergence sur la nécessité et la possibilité, grâce à la qualité, de mieux faire et autrement	49
2.2.4.2. Synthèse des différentes perceptions en matière d'exigences de qualité	50

Avant-propos

Ce second cahier propose une synthèse des perceptions et positions défendues par les grandes familles d'acteurs rencontrées, les parties prenantes (souvent des bailleurs de fonds ou des agences nationales en charge des questions de coopération, mais aussi des fondations ou des agences de presse), les ONG de développement et d'autres familles d'acteurs, directs ou indirects tels que des syndicats¹.

Dans un premier chapitre, nous proposons un panorama des perceptions des acteurs en matière de *contextes et d'enjeux*. Dans la foulée, un second chapitre passe en revue les diverses sensibilités en matière de qualité, en particulier *ses exigences*.

Notre intention ici est de donner la parole aux acteurs, d'offrir à voir à la fois la diversité et la densité de leur réflexion. Ce cahier correspond donc, *grosso modo*, à une sorte d'*état des lieux* des positions en matière de qualité dans le secteur de la solidarité internationale. Il possède donc un caractère documentaire.

La parole sera donnée à chaque grande famille, principalement les parties prenantes et les ONG, successivement, à la suite de quoi nous tenterons d'établir une conclusion en nous risquant à mettre en dialogue ces deux mondes qui, on le verra, paraissent finalement beaucoup moins éloignés qu'on pourrait le croire.

De manière générale, nous ne citerons pas systématiquement celui ou celle qui défend telle ou telle position. Il nous arrivera parfois cependant de reprendre *verbatim* les propos de l'une ou l'autre personnalité rencontrée. La liste complète des structures visitées est signalée en annexe 1.

1- L'annexe 1 propose un tableau avec une vue d'ensemble des acteurs rencontrés pour la plupart entre juin et octobre 2010.

2.1

Perception des contextes de la Solidarité Internationale et des enjeux de la Qualité

La préoccupation pour la qualité prend place dans des contextes tant nationaux qu'internationaux. De leur perception, parfois de leur analyse, les acteurs en déduisent des enjeux. Il paraît important de rendre compte à la fois de ces contextes tels qu'ils sont perçus et des enjeux tels qu'ils sont élaborés. C'est l'objet de ce premier chapitre.

2.1.1

Ce qu'en pensent les parties prenantes

Que pensent les parties prenantes du contexte actuel de la solidarité internationale, de ses évolutions récentes, du lien entre ce contexte en transformation et la question de la qualité ? Quels enjeux en déduisent-elles ? Et, partant, comment se positionnent-elles ?

Avant de répondre à ces questions, rappelons d'abord que dans ce texte sont désignés par "parties prenantes" l'ensemble des acteurs qui ne sont pas des ONGD mais qui, d'une manière ou d'une autre, jouent un rôle dans le champ de la solidarité internationale, soit qu'ils assument une fonction opérationnelle, directe ou indirecte, soit qu'ils opèrent en périphérie du secteur tout en y exerçant une influence. Dans cette étude, nous avons cependant fait le choix de privilégier plus particulièrement, dans cette catégorie composite, les bailleurs de fonds, les fondations et les acteurs politiques, tout en étant conscients que leur position n'est pas forcément représentative de l'ensemble des acteurs pouvant être considérés comme une partie prenante.

Pour la clarté du propos, nous avons saisi les grandes tendances de perceptions en quelques traits remarquables correspondant chacune à une sous-section.

2.1.1.1 Le Sud, le Nord ne sont plus pareils, de même que les relations Nord-Sud

Les parties prenantes n'ont pas manqué de souligner que le Sud a profondément changé au cours des 20 dernières années. "Le Sud d'hier n'est plus" dira un responsable de fondation. Certains pays perçus encore il y a une décennie comme des pays en voie de développement s'imposent aujourd'hui comme de partenaires incontournables pour réguler l'économie mondiale, au point de s'inviter à la table des grands lors des rencontres internationales. C'est le cas des pays dits émergents tels le Brésil ou la Chine avec qui les économies du Nord doivent à présent composer étroitement. Mais d'autres facteurs pèsent de tout leur poids participant à modifier en profondeur les règles du jeu en matière de solidarité internationale. Par exemple la *démographie* et *l'urbanisation* rapide qui transforment complètement les cadres dans lesquels la solidarité

internationale s'exerce. Ou encore le développement rapide d'une *classe moyenne* que certains considèrent comme la classe des nantis ou des nouveaux riches s'accaparant les bienfaits de la croissance. D'autres remarquent plus subtilement le développement d'une *élite intellectuelle*, certes encore fragile et souvent "capturée" par les circuits internationaux, mais néanmoins capable aujourd'hui d'élaborer des positions et des analyses propres. La réforme de l'Etat, qui va de pair avec le développement de pouvoirs locaux, les communes par exemple, signale un redéploiement des services et fonctions de l'Etat central dans la foulée de tentatives de démocratisation des régimes. D'autres facettes ont été mises en exergue pour illustrer l'évolution rapide des contextes, par exemple le développement des interdépendances, la relativisation des frontières, la montée des inégalités mais aussi de l'insécurité au sein des sociétés, les défis de la gouvernance démocratique, présente dans tous les discours mais difficile à mettre en œuvre concrètement,...

Le Nord n'est pas en reste, lui aussi se transforme. Ainsi, comme certaines parties prenantes l'ont mentionné, la *crise financière* a laminé sa position hégémonique tandis que sa population vieillit et que ses fondements démocratiques vacillent. Certains ont aussi évoqué la possibilité "d'une tiers-mondisation" du Nord en évoquant, par exemple, que les questions de pauvreté ou de précarité ne pouvaient plus se penser seulement comme l'apanage du Sud.

Le public aussi s'intéresse aux actions de solidarité internationale mais aussi au bon usage des fonds publics, cela d'autant plus depuis la crise financière qui a frappé les économies du Nord. La question du meilleur usage de ressources financières perçues comme de plus en plus limitées se pose avec une acuité renouvelée. La pression est placée sur les opérateurs directs, donc les ONGD, mais aussi, en second rang, sur les gestionnaires des fonds publics, par exemple le FBSA (Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire).

Il découle de ces mutations que les relations Nord-Sud ne sont plus pensées ni mises en œuvre de la même manière qu'il y a encore 10 ou 20 ans. Si les transferts d'argent occupent encore une place de première importance et constituent toujours un enjeu sensible, la question des *valeurs et des enjeux communs* commence à faire son chemin. Petit à petit, la perspective de sortir de l'aide classique (ECDPM) et d'initier des relations d'égal à égal, parfois de territoire à territoire, fait son chemin conduisant à une nouvelle conception de la solidarité internationale où la thématique de l'échange de ressources ou de compétences prend une place grandissante (Solidarité Laïque, CCFD, GRDR...).

2.1.1.2 Une cohérence grandissante à la faveur de quelques thématiques clefs

Depuis la fin des années 1990 et le franchissement du nouveau millénaire, les acteurs de la solidarité internationale se sont concertés pour s'entendre sur quelques axes centraux autour desquels tous les efforts de développement devraient converger. Au premier rang de ceux-ci, la lutte contre la pauvreté, consacrée par les fameux Objectifs du Millénaire (OMD) pour le suivi desquels une cinquantaine d'indicateurs ont été élaborés. Etroitement arrimés à ce thème fédérateur, d'autres problématiques ont été promues, par exemple le genre, les droits de la personne, la démocratie et la réforme de l'Etat, la reconnaissance des savoirs populaires et endogènes,.... Toutes les parties prenantes ont souligné que leurs efforts devaient ultimement être interprétés comme une contribution à l'atteinte des tels objectifs désormais largement diffusés auprès du grand public. Certains organismes de financement ont en outre pointé la dimension multidimensionnelle de toutes les initiatives de développement, confortant ainsi indirectement la nécessité de cohérence.

2.1.1.3 Complexification

Davantage de cohérence certes, mais paradoxalement au prix d'un surcroît de complexité. Complexification des paysages d'acteurs, complexification des cadres opérationnels, toujours techniques mais désormais de plus en plus politiques, complexification des secteurs d'intervention, complexification des enjeux aux diverses échelles. Cette complexité sur le terrain rencontre le désir de simplification des procédures. Comme un responsable de la fondation ECDPM (Pays-Bas) le déclare, parlant des administrations européennes, *"ils ont des attentes de type micro-simplicité alors que les résultats sont dans la macro-complexité... Les processus sont d'une grande hétérogénéité, parce que les contextes diffèrent. Les bailleurs de fonds veulent des réponses simples, transposables, généralisables. Ils veulent, ou le système les poussent à vouloir, des recommandations directes du genre faites ceci comme cela alors que les situations sont compliquées"*. Ainsi, face à cette réalité complexifiante, les exigences sont perçues comme simplificatrices, ne prenant pas en compte l'imprévisibilité, la complexité et la spécificité des cadres d'intervention.

Par ailleurs les parties prenantes ont soulignées l'entrée en scène de nouveaux acteurs, particulièrement les collectivités locales impliquées dans la coopération décentralisée. Ces dernières se disent davantage mobilisées sur le terrain institutionnel mais constatent (i) une certaine méfiance des ONGD qui les perçoivent encore, même si les choses ont évolué, comme intervenant sur les mêmes champs et donc en concurrence, et (ii) une réelle difficulté à instaurer des relations partenariales avec elles, du fait surtout des rapports instaurés depuis longtemps (Grand Lyon, Région Rhône-Alpes).

2.1.1.4 Montée en force des questions d'efficacité et d'efficience

La Déclaration de Paris en 2005 a certainement joué un rôle de premier plan, fût-ce parce qu'elle a porté à l'avant-plan les préoccupations désormais incontournables que sont devenues l'efficacité et l'efficience de l'aide : l'argent public est-il bien affecté lorsqu'il est dépensé pour des opérations de développement ? est-il justement dépensé ? Les projets de développement auxquels tant de moyens publics ont été consacrés depuis les indépendances contribuent-ils vraiment à juguler les innombrables maux qui frappent les pays du Sud ?

Dans le sillage de telles questions, surgit la nécessité *"de mieux comprendre ce que sont les ONG, ce qu'elles font, avec quelle qualité, quelle efficacité"* (AFD-DPO). La demande du public va donc dans le sens d'un surcroît d'explications de ce que les acteurs de la solidarité internationale font, notamment les ONGD, certains évoquant le besoin de clarification ou d'évaluation, d'autres allant plus loin en parlant de dialogue et même de dialogue politique. Ces nouvelles exigences du public, relayées par les agences d'aide et les donateurs, sont à mettre en parallèle avec le sentiment de vivre une période de transition macroéconomique où l'incertitude est structurelle, surtout depuis 2008 et la crise des organisations financières.

Parlant d'efficience et d'efficacité, certaines parties prenantes, des chercheurs notamment, s'inquiètent de savoir si on prend suffisamment en compte les conditions de vie des populations qui, en définitive, devraient figurer parmi les éléments qui orientent fondamentalement les choix et, bien entendu, l'appréciation de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience. Comme le chercheur Gautier Pirotte de l'Université de Liège (Belgique) le soutient, on se focaliserait trop essentiellement sur les moyens, leur amélioration, leur meilleur usage *"jusqu'à la confusion entre fins et moyens, mais tout cela sans forcément une amélioration des effets... "le bonheur, le bien-être... mais c'est subjectif, bien sûr, car c'est quoi être heureux, c'est quoi le bonheur ? Pour qui ? Quels sont les bons critères à ce niveau ?"*.

Enfin, certains des paradigmes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide commencent à être critiqués. Un représentant de la Commission Développement de l'Union européenne parle à son propos de « *pensée unique du développement* » qui « *n'évite pas les simplifications* ». Un représentant de l'AFD fait remarquer que parmi les 5 principes de la Déclaration c'est surtout au niveau de la gestion axée résultats qu'il y a le moins d'avancées.

Ainsi, en même temps qu'une montée en force des questions d'efficience et d'efficacité, ainsi que de transparence dans le chef des agences de coopération, apparaît plus globalement une remise en cause des paradigmes de l'aide.

2.1.1.5 Une nouvelle image du travail de développement : un métier et des professionnels

Le monde du développement n'a pas échappé à la vague de "managérialisation" qui a emporté le monde des entreprises et des institutions, tant privées que publiques, quelle que soit leur raison d'être ou leur objet social. L'exigence pour une gestion plus professionnelle s'est imposée progressivement. Selon les interlocuteurs, elle prend cependant un visage différent. Pour certains, en particulier les agences d'aide, la perspective professionnelle se fait instrumentale emmenant dans son sillage des outils désormais canoniques, par exemple le cadre logique ou l'approche GAR (gestion axée sur les résultats). Pour d'autres, notamment les fondations, l'accent est placé au niveau politique ou stratégique, les structures devenant professionnelles, selon elles, parce qu'elles se doteraient d'une analyse propre des évolutions sociétales et qu'elles adopteraient une posture politique manifestée par des engagements. Le thème de la professionnalisation, largement présent parmi les parties prenantes, véhicule un corollaire implicite, le développement de logiques de distinction et donc de concurrence. Comme on l'explique à l'Unité E4-UE, "*l'instrument co-financement et surtout l'appel à propositions ont conduit au développement d'une sorte de marché qui placent les ONGD en position de forte concurrence*". Il en résulte que le renforcement de ces ONG est intimement lié à la façon d'introduire des projets et de répondre à des exigences de l'instrument².

Il apparaît bien que la professionnalisation ne signifie pas seulement qu'il s'agirait de pratiquer plus professionnellement – entendons par là : plus techniquement, plus rigoureusement, plus systématiquement – ce qu'on faisait précédemment éventuellement d'une manière artisanale. Elle implique *une refonte du métier de développeur* et parfois l'identification ou la quête *pour* de nouveaux acteurs, par exemple les partenaires communaux, de plus en plus placés au centre des dispositifs d'aide mais désormais réputés difficiles à atteindre ou mobiliser.

Le métier se professionnalise, le paysage des acteurs se complexifie en même temps que les priorités se déplacent. Dès lors, des préoccupations, des difficultés et des questions nouvelles se posent. Ainsi, l'Unité E4 de AidCo-UE se demande "*Pourquoi n'arrive-t-on pas à financer directement des partenaires locaux ? N'est-ce pas la preuve que ce renforcement des ONG du Nord n'est pas suffisant ?*".

En outre, la question de ce que produisent les efforts de développement se pose aujourd'hui directement. Les attentes ne portent plus seulement sur des résultats tangibles, voire démonstratifs, mais aussi sur des effets et des impacts, ce qui révèle un déplacement du rapport au temps, le court terme paraissant céder le passage à des perspectives de plus long cours. Ainsi,

2- A noter que ce constat est valable pour les organisations du Nord comme pour celles du Sud, dont il est remarquable que l'un de leurs enjeux actuels de renforcement des compétences réside dans la maîtrise technique des procédures et des outils (ainsi le SCD constate une augmentation notable des demandes de ses partenaires dans ce sens).

la professionnalisation ne concernerait pas uniquement les manières de faire ou de s'organiser, elle affecterait aussi, du moins du point de vue des parties prenantes, les issues et produits de l'activité professionnelle.

2.1.1.6 De nouvelles formes, de nouvelles pratiques de solidarité internationale

Les formes et l'esprit dans lequel la solidarité internationale se pratique évoluent rapidement ces dernières années, tendances qui façonnent significativement le contexte opérationnel. C'est ainsi qu'une proportion grandissante de parties prenantes envisagent l'action de solidarité dans les mêmes termes que la délivrance de services, ce qui loge automatiquement la qualité dans la double perspective de l'accessibilité des services et de la satisfaction des usagers ou des bénéficiaires. A côté de cette conception, d'autres insistent aussi sur la transformation des sociétés au sens où les efforts ne devraient pas se limiter à apporter des remèdes ou des solutions mais aussi à contribuer significativement à l'élaboration de nouvelles situations cadres, de nouveaux rapports sociaux, de nouveaux équilibres politiques, de formes alternatives d'économie.

Les pratiques qui en découlent ont inévitablement évolué. Ainsi, jusqu'il y a une dizaine d'années encore, il semblait naturel que chaque famille d'acteurs œuvre dans une sphère qui lui était propre. Avec ses idées, ses manières de faire, ses conceptions. Mais cette manière d'envisager l'action relève désormais de "*la coopération de papa*", pour reprendre les mots de Jean Bossuyt (Fondation ECDPM). L'heure est aux *montages et démarches multi-acteurs* dans une recherche de complémentarité de compétences : ils sont même devenus une condition quasi *sine qua non* pour se faire financer (DDC, Suisse). En même temps, sans doute du fait de l'insistance sur la durabilité, *les instruments se sont complexifiés* de sorte qu'aujourd'hui il est de plus en plus question de programmes, et non plus seulement de projets. Les programmes, du moins dans la conception de nombreuses parties prenantes, convoquent nécessairement la perspective du *partenariat*, autre thématique qui s'est imposée avec force dans le monde de la solidarité internationale. Développement et partenariat sont appelés à se conjuguer comme si désormais ils allaient de pair, des partenariats qui associent de plus en plus systématiquement des structures étatiques et des structures de la Société Civile dans une perspective de valorisation des compétences locales et selon un principe de subsidiarité, de transfert de savoirs et de dynamisation du tissu socio-économique...

Mais, comme les parties prenantes le soulignent quasiment unanimement, le partenariat est multivoque, Nord-Sud ou Sud-Nord mais aussi Sud-Sud ou Nord-Nord. Toutefois, la Société Civile, dont tout le monde s'accorde à souligner le rôle incontournable, reste difficile à cerner dans sa nature exacte. En outre, si les bailleurs de fonds sont vifs pour susciter son implication aussi profonde que possible, rares sont ceux qui ont une idée claire de la manière de le faire. Le développement de partenariats, au sein de la Société Civile mais aussi avec des opérateurs privés, est perçu par plusieurs comme un enjeu majeur conditionnant l'efficacité des efforts de coopération (Fondation de France).

2.1.1.7 Des enjeux forts en filigrane

La volonté de produire des démarches et des interventions de qualité soulève ou répond à plusieurs enjeux. Certains ont été explicitement soulignés par les parties prenantes rencontrées. Par exemple, la nécessité de rendre des comptes, d'expliquer le quoi, le qui, le comment et surtout le pourquoi des initiatives, une exigence que d'aucuns qualifient de *redevabilité*, particulièrement sensible dans le cas de fonds publics. D'autres ont évoqué l'enjeu de la *pertinence* qui consiste à faire la démonstration que, malgré les échecs du passé, malgré la modestie des effets face à l'ampleur des défis, malgré les incertitudes énormes qui pèsent à son endroit, la solidarité internationale est nécessaire.

Toutefois, la qualité des interventions ne se réduit pas à ces seules dimensions. Ainsi, la Fondation de France insiste particulièrement sur la nécessité de renforcer les ONG à collaborer étroitement avec les structures locales en même temps qu'elle souligne la nécessité de faire le tri entre les "bonnes" et les "moins bonnes" ONG, étant entendu que les "moins bonnes" sont réputées pouvoir causer des dommages, en dépit de l'aspect parfois spectaculaire de leurs œuvres.

Les perceptions convergent globalement par rapport aux changements dans les représentations des relations Nord-Sud qui, encore aujourd'hui, fondent les logiques de solidarité internationale. L'idée de complexité (plus que de complication³) est exprimée un peu partout. Complexité des déterminants du développement, complexité du paysage institutionnel des acteurs, complexité des situations (où de plus en plus urgence, reconstruction et développement ne peuvent être démêlés comme auparavant). Dans ce contexte, il reste que le rôle des ONG de développement – et plus généralement de l'aide – apparaît encore bien souvent apprécié comme pouvant être important voire prépondérant dans un sens comme un autre.

Cela transparait notamment chez les agences de coopération qui, mises sous pression elles aussi par leur parlement, lient plus facilement dans le discours « situations » dans les pays du sud et « résultats » ou « impacts » des actions de développement. Cela conduit, notamment en termes d'enjeux, à privilégier les aspects d'efficacité et d'efficacité, à ceux de cohérence dans les politiques et de pertinence des initiatives. Au contraire, les fondations et syndicats, et plus encore les acteurs les plus éloignés du secteur comme les médias, mettent plutôt l'accent sur les dimensions « politiques » avec des exigences de cohérence. Par rapport à ces constats, les nouveaux paradigmes de l'aide contenus dans la déclaration de Paris et censés tenir compte de cette complexité, apparaissent pour beaucoup comme largement insuffisants.

La traduction de ces perceptions en enjeux pour la Qualité se révèle en conséquence bien différente, et souvent même divergente, autour d'un axe de tension que l'on peut schématiser entre le technique et le politique. Elle concerne les façons de concevoir le métier et la professionnalisation de la coopération : *à la tendance plus instrumentale manifestée par les agences de coopération s'opposerait celle plus politique des fondations, des syndicats, des médias, et des chercheurs rencontrés.* Le conditionnel reste ici de rigueur tant, en pratique, ces pôles apparaissent plutôt complémentaires, voire même indissociables (cette question est reprise plus loin dans les cahiers 4 et 5.)

3- La complexité de se simplifie pas au contraire de la complication

2.1.2.

La perception des contextes généraux et des enjeux de la qualité en solidarité internationale selon les ONGD

Dans cette section, l'objectif est d'apprécier la façon dont les ONG appréhendent à leur tour le contexte actuel de la Solidarité Internationale. Comment elles perçoivent en particulier, l'arrivée de la « Qualité » dans ce contexte ? Quels enjeux en déduisent-elles ? Comment se positionnent-elles ?

Un échantillon très diversifié d'ONGD a été rencontré pour ce faire, ainsi que l'annexe 1 le suggère. Toutefois, nous ne pouvons prétendre avoir récolté tous les "possibles".

2.1.2.1. Une pression de plus en plus forte

En dépit de la grande diversité des ONG de développement, les entretiens montrent avant tout une convergence évidente par rapport à l'importance des pressions actuelles qu'elles subissent. L'origine et la nature de ces pressions, de même que l'explicitation des principales tendances à l'œuvre dans le secteur sont plus diversifiées. Ces différences nous paraissent relever toutefois autant de la difficulté à produire en peu de temps un discours qui ordonne et synthétise les différents registres de cause, que de réels écarts de perception.

Les contextes généraux sont présentés généralement comme de plus en plus contraignants pour les ONG. Ces contraintes se manifestent de manière variée. La plupart des ONG invoquent de manière plus ou moins explicite, le « *manque de résultats de l'aide* » (Eau-Vive Basse-Normandie). Elles l'attribuent aux pratiques des ONG, longtemps paternalistes et peu soucieuses des acteurs locaux et de leur culture, mais aussi à celles des bailleurs de fonds qui ont pu soutenir des actions sans véritable connaissance des situations et sans réflexion globale : le cas du Burkina Faso et de la concentration des interventions dans ce pays, et en son sein, dans certaines zones, est cité pour illustrer cet échec collectif (Ethnik). Néanmoins, elles conviennent dans l'ensemble que, comme c'est le cas pour l'aide bilatérale et multilatérale, « *il n'y a pas de raisons que les ONG n'aient à leur tour à se justifier* » (GRET).

Certaines ONG de développement mettent en avant la montée en force de nouveaux acteurs dans le champ de l'aide et la concurrence qui en découle : communes en coopération décentralisée, entreprises d'économie sociale, multinationales en recherche de « responsabilité sociale », syndicats, ... « *et même les militaires !* » (Caritas).

Le caractère relativement systématique tout comme son aspect parfois soudain voire opportuniste est relevé (« *lors du tsunami, certaines associations se sont créées en trois jours* » (Caritas).

Pour certaines, ces pressions seraient surtout dues à l'évolution des conditionnalités de l'aide : « *Alors qu'il y a 15 ans on était sûr d'avoir les projets présentés de gré à gré au MAE on doit aujourd'hui en présenter au moins 3 pour être certains d'en obtenir un.* » (Iram). Ces conditionnalités conduisant à « *une forme d'épuration par l'accès aux financements. Des petites ONG disparaissent, notamment au Sud, faute de financements (surtout depuis 2-3 ans) tandis que les grosses montent en puissance.* » (SCD). Ces contraintes sont donc reconnues, mais différemment acceptées.

2.1.2.2. Les causes aux problèmes ne sont pas seulement perçues comme étant internes au secteur

Les causes de ces contraintes sont globalement partagées : « *diminution des financements* » (Coordination Sud, CIEDEL), « *certaines affaires surmédiatisées qui donnent une mauvaise image du secteur* » (Coordination Sud, F3E), « *accroissement du nombre d'associations dans la société de manière plus générale* » (Fédération Genevoise de Coopération), et plus précisément combinaison d'une remise en cause du financement de l'aide et d'une augmentation des structures qui s'engagent en solidarité, au Nord comme au Sud.

Si beaucoup d'ONG évoquent des faiblesses et la nécessité de renforcements encore en interne (quelles que soient les façons de concevoir la professionnalisation), une série de déterminants plus globaux sont aussi pointés, mais de différemment selon le type d'ONG. Les plus petites ONG revendiquent des valeurs politiques mais ne pointent que de manière sous-entendue les échecs et contradictions des politiques globales. La reconnaissance des limites de la solidarité internationale face aux « ordres » économiques, culturels, sociopolitiques dominant les conditions du changement dans les pays en développement transparait plus dans les collectifs d'ONGD et parmi les plus engagées au Nord. En d'autres termes, la reconnaissance des limites de l'aide en regard d'autres phénomènes – tels que le financement par les migrants, les politiques locales ou internationales, les résistances locales à la modernité, etc. – permet de relativiser le discours sur le manque de « résultats » et « d'impacts » de l'aide. Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont ainsi perçus par certaines (AVSF, CCFD, GRET...) à la fois comme une avancée à court terme, mais pouvant déboucher sur une crise à plus long terme si les conditions politiques et économiques de pérennisation des acquis ne sont pas mises en place.

D'autres facteurs externes, plus explicites ceux-là, relèvent d'une augmentation de la bureaucratie et de la technocratie dans les administrations de la coopération. L'augmentation des ONG et des projets/programmes à financer, l'adoption d'appels à contribution, ont contribué à compliquer la gestion de l'aide. Celle-ci tente alors depuis de nombreuses années déjà de la simplifier en cherchant notamment à réduire le nombre d'ONG par l'augmentation des conditionnalités et des procédures, voire, comme dans le cas belge (Acodev), en tentant de forcer le regroupement ou en diversifiant les guichets (un guichet « programme » pour les plus professionnelles, un guichet « projet » pour les moins outillées). Dans le cas belge, la réalité montre que ces tentatives sont souvent vaines et que le nombre d'ONG n'a pas diminué globalement. A cet égard, certaines ONG de développement (ONGD), appuyées par des parties-prenantes telles que la Région Ile-de-France, par exemple, pointent la nécessité d'harmoniser les conditionnalités des bailleurs de fonds de manière à éviter aux ONGD de se disperser dans des activités administratives au détriment de l'opérationnel.

Cette tendance à externaliser les causes des problèmes ne veut pas dire que les organisations rencontrées ne soient pas soucieuses d'améliorer leurs incidences. Certaines le tentent en développant des actions de plus en plus politiques. Car si elles reconnaissent la possibilité d'améliorer les pratiques, la plupart apparaissent lucides quant au poids de leur action au regard des autres déterminants du développement. Cette observation est importante à la fois parce qu'elle apparait partagée au sein des ONGD mais aussi parce qu'elle apparait moins affirmée dans le chef des parties prenantes, en particulier des bailleurs de fonds qui font plus volontiers un lien – fût-il ténu – entre l'état actuel des pays en voie de développement et le travail des ONGD.

2.1.2.3. Renforcer ses acquis, valoriser sa plus-value : Un enjeu d'image ?

En conséquence, les enjeux actuels sont présentés par les ONGD comme relevant plutôt d'une « *crédibilité à retrouver* », d'une « *image à reconstruire* », « *d'une confiance à restaurer* », vis-à-vis soit du grand public, soit des bailleurs ou encore des parlementaires (selon les dispositifs de financement des ONGD) pour montrer tous les efforts déjà accomplis par les ONGD.

Mais, s'ils apparaissent importants, il serait erroné de penser que ces enjeux se limitent finalement à de la communication. En effet, un des thèmes importants tient au lien entre gouvernance des organisations et qualité de l'action. Ou plus précisément à la capacité plus organisationnelle de tirer enseignement des expériences pour mieux faire. Le raisonnement est simple : l'accent mis sur l'activité et le projet-partenaire (en termes de suivi-évaluation-capitalisation) néglige les dimensions plus managériales conditionnant la capacité à réellement apprendre et se corriger. Cet enjeu est posé à la fois comme une possibilité là encore de démontrer vis-à-vis de l'extérieur ce qui se fait déjà de bien chez beaucoup d'ONG (notamment en matière de qualité, de transparence) et également, comme une possibilité de s'améliorer. Ce dernier point n'étant pas présenté comme une façon de se rapprocher de l'entreprise mais plutôt comme une exigence à faire plus et mieux, c'est-à-dire à *être à la hauteur d'engagements plus ambitieux, à la fois de nature éthique et politique*⁴.

On peut ajouter à cet enjeu d'image une dimension plus politique lorsqu'il s'agit de convaincre des philanthropes issus d'autres « mondes » (finance, politique, cabinets comptables ou juridiques, chef d'entreprise) de l'intérêt des actions d'ONGD⁵.

2.1.2.4. De nouvelles formes, de nouvelles pratiques de solidarité internationale...

Plusieurs ONG défendent de nouvelles formes de solidarité. Elles apparaissent très diverses. Certaines sont liées à l'augmentation de petites associations de bénévoles qui s'investissent à l'international sur base surtout d'un engagement bénévole (SCD, Keur d'Afrique, SEDIF...) ⁶. D'autres - associations de retraités ou au contraire de jeunes - apparaissent de plus en plus nombreuses témoignant d'un engagement en solidarité soutenu.

D'autres ONG bien établies (CCFD, Caritas, GRDR,...) défendent l'idée d'une articulation entre développement Sud et Nord à travers des territoires ou des « filières » économiques nord-sud (filières de réemploi, commerce équitable, etc.). Ici, ce dont il est question, c'est de l'idée de lutter aussi, concrètement, contre pauvreté et inégalités au Nord, en parallèle avec les situations et acteurs du Sud. Beaucoup revendiquent l'engagement politique avec ici des enjeux pour devenir plus performants dans les domaines du plaidoyer et du politique. Pour Concord, le consortium des ONG européennes, on constate de plus en plus dans ce domaine des initiatives très ponctuelles de type manifestation d'un ou deux jours – rassemblant des milliers de

4- Les enjeux de professionnalisme en relèvent : alors que le fait de disposer ou non de salariés sert souvent de critère pour catégoriser les ONG (RESACOOOP, Ethnik, Région Ile-de-France), la question se pose pour elles de se professionnaliser toujours plus en interne et de collaborer avec des structures et personnes compétentes, du Nord mais surtout du Sud (ACF International, Keur d'Afrique) ; enjeu qui croise, pour les associations disposant de bénévoles, le besoin de renforcer le professionnalisme de ces derniers tout en continuant à mobiliser des personnes qui enrichissent la structure par leur diversité et l'implication citoyenne dont elles témoignent (Ethnik).

5- C'est notamment un des enjeux exprimé par AVSF autour de son label IDEAS.

6- Dans une perspective de montée en puissance des acteurs locaux, elles se positionnent de plus en plus sur la mobilisation citoyenne et l'éducation au développement, la recherche de fonds au profit d'opérateurs locaux partenaires qui mettent en œuvre les projets dont elles se portent garantes au regard de leurs valeurs par rapport à leurs donateurs.

personnes, à partir des nouveaux médias que sont internet, facebook ou twitter – qui concurrencent le travail de fond des ONG.

Quelques-unes (GRET, PS-eau, Agter, CCFD) se positionnent sur l'idée de services « communs » ou « de base » comme alternative aux logiques du projet ponctuel, avec un accent particulier sur l'importance de la dimension institutionnelle et politique de façonnage des institutions, de démarches multi-acteurs, etc.

Toutes apparaissent, chacune à leur façon, liées par une certaine critique de l'approche projet. Certaines revendiquent un rapport plus étroit (voire parfois affectif) entre des personnes de sociétés différentes. D'autres manifestent leur volonté de liens plus organiques entre territoires, mais aussi de société à société, ces ONG revendiquant d'être fort ancrées dans la société en France. D'autres encore sont plus portées par la nécessité de réintégrer le projet dans des dimensions politiques et institutionnelles plus larges, plus explicites, plus structurelles surtout.

2.1.2.5. Des ONGD très diverses, marquées par un fort engagement éthique ?

L'impression générale, s'il fallait en dégager une, est donc celle d'ONGD généralement (i) confiantes en l'importance et la pertinence de leurs actions mais mesurant néanmoins les marges de progression à investir ; (ii) lucides par rapport aux principaux éléments de contexte qui déterminent résultats, effets et impacts ; et (iii) concevant les enjeux de la qualité (compris ici au sens large et non formel) de manière plutôt positive : comme une possibilité à la fois de s'améliorer, d'être à la hauteur d'exigences éthiques et de faciliter la distinction entre les structures sérieuses et les moins sérieuses.

Les choses ne sont cependant pas aussi consensuelles dès qu'il s'agit de préciser les enjeux d'une implémentation d'une démarche qualité. Très vite apparaissent des craintes par rapport à une certification. Les petites ONGD sont inquiètes de ne plus avoir accès aux financements, même si elles relativisent leurs craintes, notamment de concurrence avec les grosses, invoquant l'ancienneté de cette menace qui les a amenées à trouver des alternatives telles que la recherche de fonds propres privés (Keur d'Afrique) ou des guichets différents (Ethnik). A noter que les grosses structures sont sensibles à ce risque de disparition comme par exemple Action contre la Faim, qui y voit la perte d'acteurs complémentaires, potentiellement porteurs d'innovations et de progrès, et qui témoignent de l'implication citoyenne au Nord.

Compte-tenu de leur dispositif plutôt léger, ce ne sont pas non plus les petites qui revendiquent une gouvernance interne plus à la hauteur des engagements éthiques et politiques. Cet aspect important des enjeux sera traité à la section suivante car il nécessite, en grande partie de préciser ce qu'on entend par la qualité.

Mais auparavant il convient de faire le point sur ce qui, à ce stade de l'analyse du contexte et des enjeux, distingue les ONGD et les parties prenantes », et ainsi d'apprécier la situation dans les pays voisins, pour compléter cette mise en perspective.

2.1.3.

Analyse comparative et mises en perspective

2.1.3.1. Comparaison des perceptions des ONGD et de leurs parties prenantes en France

La perception des contextes et des tendances générales n'apparaît pas fort différente selon les acteurs concernés. Personne ne conteste que la pression sur les ONG soit de plus en plus forte,

étant donné le « ciseau » entre des financements qui diminuent et des demandes qui augmentent. Le maître-mot reste *complexification*, de part et d'autre.

A cet égard, la montée en puissance de la thématique de la transparence, que beaucoup ont évoquée, tant du côté des ONGD que de celui des parties prenantes, n'est sans doute pas sans lien avec cette atmosphère incertaine. Faudrait-il désormais, comme le formulent certains, « *montrer patte blanche* » pour entreprendre dans le champ de la solidarité internationale ? Nous reviendrons plus loin au cahier n°4 sur cette thématique de la transparence, son esprit et les représentations qu'elle véhicule sans doute à l'insu des acteurs qui s'en revendiquent. Elle permet cependant de pointer du doigt un aspect que certaines parties prenantes ont mis en évidence, quoique dans des termes parfois contrastés, le recours à l'argument de la qualité pour opérer une sélection entre les acteurs et en quelque sorte assainir le milieu. Plusieurs ONG et parties prenantes soulignent ainsi que la généralisation de normes de qualité risque de favoriser les grosses structures, au Nord mais aussi au Sud (CGT, SEDIF, Régions Rhône-Alpes et Ile-de-France).

Cet enjeu est perçu par bien des ONG de développement (ONGD), quel que soit leur degré de structuration. Au niveau des parties prenantes, il est plus sensible chez celles qui entretiennent des relations de proximité avec les ONGD, notamment les collectivités territoriales : beaucoup (Grand-Lyon, Régions Rhône-Alpes et Ile-de-France auxquels le SEDIF peut être adjoint) considèrent en effet que les petites structures (celles qui n'ont qu'un ou deux salariés) ou les toutes petites qui ne comptent que sur des bénévoles, sont non seulement actrices du tissu social qu'elles-mêmes ont la charge d'animer, mais jouent aussi un rôle essentiel sur les plans de la mobilisation sociale et de l'engagement citoyen. Ne serait-ce qu'à ce double titre, elles doivent être prises en considération, ce qui n'est pas contradictoire avec des exigences de qualité des actions qu'elles-mêmes entendent soutenir et financer.

La traduction de ces contextes en enjeux pour la qualité apparaît cependant différente. La question de la « responsabilité » du développement reste un point de divergence surtout entre agences d'aide et autres acteurs. Elle continue à altérer notamment le dialogue sur l'effectiveness⁷ et celui de l'impact (Concord) à partir du moment où le débat concentre les préoccupations sur le problème d'attribution et sa mesure. Cette question peut aussi se révéler un point de clivage entre ONG ou parties d'ONG, lorsque celles plus techniques (ou comprenant des volets techniques importants) s'investissent dans des démarches de mesure, alors que d'autres plus engagées sur le social et le politique cherchent à montrer les limites de toutes démarches quantificatives dans le domaine.

Les fondations rejointes par les fédérations d'ONG expriment aussi une différence entre enjeux d'efficacité et d'efficacités d'une part et, d'autre part, enjeux relevant de la qualité. Si les exigences de qualité ont toujours été présentes dans leur chef et celui de leurs membres, c'est moins le cas des administrations de l'aide pour qui efficacité et efficience sont (selon les fédérations d'ONG belges et suisses notamment) des critères de référence. Ainsi en va-t-il des fondations mais aussi des « bailleurs » de proximité (collectivités territoriales, Sedif), plus libres de définir leurs règles d'octroi aux financements et de les inscrire dans une relation de dialogue avec les ONGD. Elles développent alors des exigences différentes, plus axées sur la capacité à *rester en prise avec la réalité* (et à leur en rendre compte) qu'à justifier de la mise en œuvre de planifications et de programmations sophistiquées (ou qu'elles considèrent comme telles).

7- Le terme ne peut pas se traduire simplement par efficacité au sens qui lui est donné habituellement dans l'évaluation, dans la mesure où il intègre partiellement des questions de pertinence, d'effet, d'impact. On lui préfère celui d'*effectivité*.

En résumé, il apparaît que les exigences de qualité sont importantes au niveau des ONGD. Elles intègrent les critères d'analyse classiques de l'évaluation, notamment ceux d'efficacité et d'efficience, mais les dépasse en interrogeant les approches et les démarches et, au-delà, les modes de pilotage et de gouvernance. Par contre, la revendication pour une reconnaissance de la nature spécifique d'une association œuvrant dans le domaine solidarité internationale est forte et générale.

Les autres lignes de césure apparaissent autour des questions de la certification et de la normalisation. Elles sont exprimées ici étant donné qu'elles portent plus sur les enjeux de la qualité que sa perception.

En ce qui concerne la *certification*, l'enjeu est exprimé le plus nettement par l'AFD qui se demande si la manière de mieux sécuriser les financements de l'aide au développement pour les ONGD n'est pas de « *montrer le haut du panier* », (ceci sans toutefois parler de certification). Les autres parties prenantes, notamment les fondations, en parlent également tout en évoquant les risques sur les petites ONG. Les syndicats apparaissent résolument opposés à toute démarche pouvant limiter la reconnaissance des petites structures, de même que toutes les barrières à l'accès aux financements publics. Au sein des ONGD et de leurs collectifs, aucune structure rencontrée ne défend ouvertement une certification, mais les opinions les plus opposées apparaissent clairement provenir des petites ONG ou d'ONG de services en appui à celles-ci.

La question de la *normalisation* apparaît plus ambiguë : défendue par les plus « professionnelles » parmi les ONGD, elle est considérée de manière plutôt négative par les plus petites. Le raisonnement des premières porte sur l'importance d'avoir des balises claires empêchant des organisations comme l'Arche de Zoé (ou ARC) de s'identifier à une ONGD. La norme est ainsi perçue de manière positive comme le fondement permettant d'élaborer des règles et de renforcer le secteur. L'enjeu est considéré comme d'autant plus important que de nouvelles actions douteuses ont été découvertes aux Etats-Unis où des organisations récoltaient frauduleusement des fonds en utilisant des noms proches de structures caritatives reconnues. De l'autre côté, elle est présentée dans les propos comme négative, étant donné le potentiel de standardisation voire de nivellement qu'elle recèle. Divers acteurs rencontrés, quelle que soit la catégorie, soulignent à cet égard l'importance de travailler la question de la qualité en reconnaissant différents niveaux pour tenir compte de la diversité des ONGD. Les expériences menées dans d'autres pays présentées par la FCD en Suisse ou par BOND au Royaume-Uni, qui en tant que fédérations se portent garantes de leurs membres, ouvrent des pistes intéressantes.

Des distinctions entre ONGD peuvent cependant apparaître par rapport à la façon de concevoir la gouvernance et notamment au sujet de la part des « bénéficiaires » dans la définition des principes et des valeurs. Par exemple les structures plutôt proches des milieux confessionnels ont pour bénéficiaires des missions locales qu'elles peuvent considérer comme parties prenantes intégrantes de leur organisation. C'est certainement moins le cas des ONG-Bureaux d'études et des ONGD professionnelles qui ont pour bénéficiaires des organisations très diverses localement et qui nouent des partenariats de tous les types, de l'accompagnement et le renforcement mutuels jusqu'aux partenariats que certains acteurs décrivent non plus seulement comme d'opportunité mais comme opportunistes, construits en réponse à l'exigence des bailleurs, mais sans passé ni lendemain. Ces différences de nature jouent au moins autant que les différences liées au type de sources de financements.

2.1.3.2. Regards dans les autres pays

Qu'en est-il dans les pays voisins ? Le cas de la Belgique et de l'Espagne sont évoqués rapidement pour ouvrir les horizons.

En Belgique, les ONG et la direction générale de la coopération et du développement (DGCD) ont commencé à mettre en œuvre en 2006 une réforme du cofinancement dont l'objectif est d'améliorer la qualité de la coopération non gouvernementale. Les ONG ont été auditées par un bureau indépendant dans quatre domaines que sont l'autonomie financière, la transparence financière, la gestion de leurs projets, l'efficacité de leurs actions. De nombreuses ONG ont obtenu l'agrément leur permettant de présenter des programmes au cofinancement de la DGCD. Elles ont alors présenté un cadre stratégique portant sur six ans et un premier programme triennal.

ACODEV, la plateforme des ONG francophones (tout comme certaines ONG de services, tel que le COTA) ont inscrit la qualité au cœur de leur programme triennal. Afin d'en expliciter les termes et les modalités, ACODEV a lancé en 2007 un processus de réflexion avec ses membres. Ce processus avait été interrompu pour plusieurs raisons. En interne, à cause des tensions entre ONG pro-qualité et ONG plus sceptiques, les premières étant pour certaines déjà certifiées ISO et n'étant plus dans la recherche d'une spécificité sectorielle. En externe, à cause de la proposition à la mi-2008 du Ministre d'instaurer un dialogue entre sa cellule stratégique et les représentants des structures de coordination des ONG pour définir des engagements concrets de part et d'autre visant à améliorer encore la coopération non gouvernementale belge. Cette proposition va déboucher sur des objectifs communs en matière de cohérence et d'efficacité de la coopération conformes aux nouveaux paradigmes internationaux de la coopération de la Déclaration de Paris. L'accord définit les engagements des parties par rapport aux grands principes d'appropriation, alignement, harmonisation, responsabilité mutuelle, transparence et gestion axée sur les résultats.

Dans le cadre de cet accord, un système de certification est mis en œuvre sur base des critères définis par le Ministère en concertation avec les structures de coordination des ONG, « *permettant de stimuler la qualité et la professionnalisation des ONG et d'aboutir à un système de contrôle simplifié pour les ONG certifiées* » (Accord sur l'efficacité des ONG Ministre-ONG 04/052009). A cette fin, les structures de coordination des ONG étaient sensées présenter des suggestions avant 2009, mais ce travail n'a pas encore abouti.

L'analyse qui en est faite par un des responsables de ce travail à ACODEV⁸ est très éclairante sur la façon dont les ONG (ou tout du moins leur principal collectif) perçoivent les enjeux aujourd'hui : « *Dans le cadre du dialogue avec les pouvoirs publics, la question de l'efficacité (en l'occurrence l'application aux ONG des principes de la déclaration de Paris) est centrale. L'accord du 4/5/2009 entre les ONG et le Ministre s'appelle "Accord sur l'efficacité des ONG" (alors qu'en fait il s'agit plutôt d'un accord sur l'efficience de l'administration). Pour nous, l'efficacité n'est qu'un des éléments constitutifs de la qualité. Un élément assez technique puisqu'il exige "simplement" d'atteindre les résultats qu'on s'est donnés entre partenaires. Les résultats peuvent être de mauvaise qualité (non durables, non pertinents) mais atteints et donc gage d'efficacité (je caricature à peine). Le focus sur l'efficacité ne suffit donc pas pour améliorer le travail des ONG, il faut aussi questionner la pertinence de leurs stratégies et méthodes. Donc nous avons été entraînés sur la voie de l'efficacité alors que ce n'était pas une priorité de discussion en tant que telle. Le travail plus large sur la qualité relève plus d'un questionnement existentiel des ONG elles-mêmes. Aujourd'hui on ne peut plus dire comme il y a 20 ou 30 ans que les ONG ont un rôle distinctif par rapport aux autres acteurs de la coopération. Les coopérations multi et bilatérales travaillent parfois avec des approches ONG (partenariat, renforcement des capacités, long terme,...), les ONG sont actives à côté des Etats et de leurs démembrements (partenariat avec autorités décentralisées par exemple), d'autres acteurs apparaissent (le quatrième pilier, les initiatives de solidarité directe, la coopération*

8- Voir l'entretien repris dans le cahier n°7

décentralisée,...). Bref, il n'y a plus véritablement de niche distinctive et le marché est très concurrentiel. D'où la nécessité de (re)mettre en question sa qualité pour pouvoir à nouveau justifier un rôle distinctif pour la coopération ONG. Au risque de voir le secteur disparaître à court terme ...".

On se trouve dans une situation où plusieurs ONG sont déjà certifiées ISO de manière classique et où des dispositifs ont été mis en place pour aider à la certification. En Belgique, la fédération elle-même défend plutôt l'idée de balises (11 ont provisoirement été retenues) plutôt que celle de certification. Mais c'est aussi un pays où l'on trouve des démarches inverses : certaines ONGD ont renoncé à rentrer dans une démarche Qualité après pourtant y avoir consacré du temps et des moyens, considérant que la gestion axée sur les résultats permettait mieux de piloter les relations partenariales. De l'expérience belge, on peut retenir toutefois les difficultés d'une polarisation du secteur entre les ONGD déjà acquises à la cause et celles qui souhaitent ouvrir un débat autour des enjeux et des modalités de la qualité.

En Espagne, le débat n'est pas encore très développé autour de la qualité, et peu d'organisations ou de personnes liées au secteur de la coopération font un lien direct entre les principes et les valeurs d'une part et, d'autre part, la qualité en tant que telle, y compris l'impact réel des projets sur la vie des personnes.

Cependant, depuis certains désastres planétaires qui ont entraîné une forte mobilisation humanitaire, se manifeste une exigence plus grande de la part des citoyens qui contribuent financièrement ainsi que de la part des bailleurs de fond, même si ces derniers lient cette exigence à l'utilisation des fonds, et non aux résultats ni à l'impact des interventions.

Certaines ONG évoquent un manque de soutien de la part des bailleurs de fonds ainsi que la nécessité de fonds spécifiques pour pouvoir établir un système qualité. Un enjeu global actuel est la diminution des financements disponibles, surtout en période de crise financière.

Le débat est ouvert en Espagne entre les différents acteurs de la solidarité, avec un organisme en particulier, IECAH, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, qui le facilite et qui prend l'initiative pour organiser des colloques, des formations et accompagner certains acteurs désireux de mieux comprendre ou mettre en œuvre la qualité.

2.1.3.3. Regards du Sud⁹

En Inde, les contributions provenant d'acteurs du sud mettent en exergue la différence entre « coopération au développement » et « solidarité internationale ». Curieusement, la solidarité internationale est plutôt pensée comme relevant de ce qui se faisait auparavant, il y a encore 15 ou 20 ans, et qui diffère de la façon dont la coopération est pratiquée aujourd'hui. Auparavant, deux organisations internationales se mettaient ensemble pour poursuivre un objectif commun. Aujourd'hui la relation cherche à être plus équilibrée. On observe une tendance à l'objectivation des rapports (moins d'affectif et moins d'idéologie) qui pousse la « solidarité » à montrer qu'elle est bien ce qu'elle prétend.

Cette compréhension des enjeux de solidarité est exprimée aussi au Sénégal. Mais il n'est pas attendu de cette « solidarité » un renversement ou un rééquilibrage des perspectives d'échanges sud nord. Cela suppose que le Nord reconnaisse lui aussi ses « pauvretés » ou « impasses ». Or, si cela peut se produire du fait des évolutions des relations avec la Chine, l'Inde ou le Brésil, il y a peu de chances que cela se fasse dans le « dialogue » quelque part biaisé avec le Sud

9- Nous invitons le lecteur à prendre connaissance du cahier n°6.

classique... La perception qui domine est celle selon laquelle le « marché de l'aide » serait incapable pour sa part de faire ce type de revirement.

Dans ces conditions, l'exigence de qualité y apparaît toujours comme d'origine exogène. Certes, selon les interlocuteurs du sud, « *il y a des réseaux de la société civile qui existent et qui travaillent là-dessus pour leurs membres* ». Mais on remarque que « *très peu en ont fait un combat politique qui engage leur propre crédibilité au devant d'eux-mêmes* ». La plupart des ONG du sud y voient une exigence à l'égard des autres parties prenantes.

Certains insistent sur le lien entre *diminution des ressources consacrées à l'aide publique au développement* et *recrudescence d'exigences procédurales se justifiant de la « qualité »*. Cela pourrait signifier que les justifications politiques ou éthiques viennent seulement en appoint.

2.1.3.4. Tendances générales

2.1.3.4.1. Perspectives liées aux questions de développement

L'apparition de la Qualité, comme on l'a vu avec les acteurs rencontrés, n'est pas étrangère aux débats sur l'efficacité de l'aide. Ces dernières années, de telles questions ont fait l'objet d'interventions dans les parlements tandis qu'on assiste dans plusieurs pays européens à une diminution sensible de la part consacrée à l'aide au développement (Pays-Bas, Danemark, ...). Le souci pour afficher et certifier la qualité viennent en réponse à ces tendances.

Pourtant, un certain nombre de travaux, ces dernières années tentent à la fois de montrer les dérives de l'aide et d'en rétablir la juste place et l'intérêt (Niggli 2008, Sévérino et Debras 2010, Michailof 2010).

Niggli, par exemple, montre, en dépassant le cas suisse dont il part, combien les arguments contre l'aide mélangent généralement « *des pommes et des poires* », en faisant « *un usage sélectif des études universitaires* », en liant de manière trop réductrice « *croissance économique et lutte contre la pauvreté* ». Il montre aussi combien l'aide reste liée à des intérêts géostratégiques ou économiques dans les pays donateurs. Tout en reconnaissant certaines avancées, plusieurs critiques sont apportées à la Déclaration de Paris : (i) elle renforcerait le caractère technocratique de l'aide au développement ; (ii) elle risque de produire de nouvelles erreurs en essayant de corriger les anciennes particulièrement s'agissant de l'aide budgétaire, sans que des mécanismes de participation de la société civile ne soient clairement prévus ; (iii) elle peut aussi, pour les mêmes raisons affaiblir les processus de décentralisation ; (iv) l'harmonisation des donateurs ne facilite pas forcément l'appropriation des Etats au Sud ; (v) au lieu d'un projet politique national, il y a risque que la démarche transfère surtout un modèle bureaucratique de développement.

Niggli (2008), comme Sévérino (2010) montre aussi combien l'aide peut se révéler précieuse lorsqu'elle renforce localement les liens entre état local et société civile, quand elle participe à construire une citoyenneté mieux assumée et des capacités d'auto-développement. Si elle ne détermine pas en définitive le sens des changements, elle apparaît particulièrement utile pour créer de meilleures conditions ou pour faciliter le passage des conditions aux réalisations dès que les premières sont réunies.

2.1.3.4.2. Perspectives liées au rôle des associations dans la société d'aujourd'hui

Le questionnement sur la nature des associations renvoie à un enjeu plus général : celui de ce qui fait aujourd'hui démocratie. Le mouvement associatif est ainsi considéré de plus en plus comme une forme de questionnement des rapports avec les pouvoirs institués. Ces enjeux

ont bien été posés par la plupart des ONGD qui revendiquent de pouvoir s'inscrire dans une démarche qui reconnaisse leurs particularités.

Cette question est cruciale et touche au débat sur la nature et la vocation des associations (cette question est développée au cahier n°5). Deux thèses s'affrontent : celle qui voit dans la création de plus en plus de nombreuses d'associations relativement isolées, un facteur de déni du politique et de déliquescence du lien social ; l'autre qui y voit la preuve de nouveaux engagements pour des modèles alternatifs de démocratie.

Dans les deux cas, les thèses se rejoignent pour inciter à un professionnalisme qui ne soit pas seulement instrumental, c'est-à-dire seulement lié à la meilleure gestion des activités, mais aussi politique en développant la *capacité à faire société*.

2.1.3.4.3. Perspectives liées à la professionnalisation par la qualité

La question de la Qualité apparaît délicate car la notion est soit appréhendée de manière trop générale et donc forcément de manière positive, soit de manière trop précise et associée aux démarches des entreprises, par exemple à des normes ISO qui peuvent effrayer (rigidité de procédures cloisonnantes, dévalorisation des métiers...).

D'un point de vue plus extérieur, il apparaît à la lecture de la littérature sur le sujet, que l'intérêt pour la gouvernance des associations est récent. Même les théories économiques néo-institutionnelles¹⁰ continuent à aborder la question des associations avec les présupposés de l'économie classique (Nyssens 2009 dans Laville & Hoarau 2009). Ce qui est important ici est que, selon les chercheurs avancés sur cette question, la problématique reste analysée selon les principaux cadres théoriques des entreprises. Or, ce que soulignent ces auteurs, c'est que combien la gouvernance ne peut pas s'envisager de la même manière en raison principalement de la primauté accordée aux valeurs et de l'importance accordée aux interactions sociales, contexte dans lequel « *les individus agissent d'une manière qu'il est difficile de décrire uniquement en termes d'intérêt personnel* » (Granovetter 2008, cité par Laville & Hoarau 2009)

Les différents « guides de bonne gouvernance » produits à destination des organisations sans but lucratif se sont donc multipliés mais sans être véritablement adaptés à la nature de ces associations, *a fortiori* celles qui se sont investies en solidarité internationale. Ces guides mettent l'accent sur la transparence des comptes et le bon fonctionnement des instances collégiales afin de rassurer les donateurs autant que les autres partenaires externes des associations.

Cette focalisation sur la transparence et la « bonne » gouvernance s'explique par au moins 3 facteurs¹¹ :

- Des détournements de fonds dans certaines associations faisant l'appel à la générosité du public (ARC est citée notamment) ;

10- Ces théories sont apparues en réponse aux thèses classiques fondées sur le marché régulateur (maximisation de l'affectation de moyens rares à usage alternatif par le biais du marché, celui-ci autorisant la rencontre entre l'offre et la demande à travers un mécanisme de fixation des prix). Elles sont basées sur l'importance de structures de gouvernance (Etat, organisations, associations) permettant de réduire les coûts de transaction qu'il s'agisse des coûts de coordination au sein de la collecte de l'information et à la négociation ou des coûts de motivations attribuables aux mécanismes incitant les individus à remplir leurs engagements. L'association peut être vue dans ce cadre comme une structure de gouvernance.

11- Laville & Hoarau 2009 op cité

- L'effet de ciseau dû à la raréfaction des ressources publiques et à la croissance de la demande et des besoins ;
- Egalement la recherche par les associations de partenariats avec les entreprises privées.

Parmi les différents guides mis à disposition des associations, ces chercheurs en retiennent trois :

- Les principes de bonne organisation à destination des grandes associations et le questionnaire sur l'auto-évaluation de l'Académie des Sciences et Techniques Comptables et Financières ;
- Le référentiel de certification des associations faisant appel à la générosité du public de Véritas ;
- Les recommandations de l'Institut des Administrateurs à destination des administrateurs d'associations et des fondations.

On peut y ajouter le nouveau label IDEAS (Institut de Développement de l'Ethique et de l'Action pour la Solidarité) qui existe officiellement depuis 2009.

Selon les chercheurs qui se sont penchés sur ces guides, la conception de la gouvernance associative qui en ressort est plus large que celle généralement adoptée pour les entreprises qui se focalisent sur la régulation du comportement des dirigeants et la définition des règles du jeu managérial¹². Ils définissent la gouvernance associative comme *l'ensemble des mécanismes permettant un alignement du fonctionnement de l'organisation sur les objectifs et les valeurs du projet associatif*. Ils peuvent englober des mécanismes contractuels, institutionnels et réputationnels (Pigé 2008, cité par Hoarau *et al* 2009) : *« parmi ceux-ci on distinguera la confiance entre les acteurs et l'éthique collective, qui jouent un rôle important dans les associations »* (Hoarau *et alii* 2009).

Cependant ces mêmes auteurs montrent que les principales approches de « management du management » qui y restent associées – approche disciplinaire ou approche cognitive – sans être inadéquates, ne fournissent cependant pas d'éléments suffisants pour l'alignement de l'association sur son projet et sa pérennité. L'étude des guides accrédite l'idée d'une « *méthode calquée sur le monde de l'entreprise et amendées à la marge pour être proposée aux associations* ».

2.1.3.5. Que retenir sur les perceptions et enjeux ?

Les diverses représentations des contextes se rejoignent sur la complexification du paysage de la solidarité internationale et de son métier. Entre les « anciens » acteurs du développement et les « nouveaux », ce sont autant de pratiques et même d'esprit qui diffèrent. Partout, pourtant, l'on reconnaît une pression grandissante pour davantage de justification des fonds, même si les causes de ces pressions sont diversement acceptées. En effet, les agences d'aide lient plus facilement l'évolution de la situation des pays du sud à l'action des ONGD, là où ces dernières relativisent, explicitement ou implicitement, l'emprise qu'elles peuvent avoir à l'échelle nationale voire régionale.

12- La gouvernance d'entreprise est généralement définie comme l'ensemble des mécanismes organisationnels et institutionnels qui délimitent les pouvoirs des dirigeants et influencent leurs décisions (Charreaux 2006). En ce sens, la gouvernance ne se confond pas avec le management (Laville & Hoarau 2009)

La traduction de ces pressions en enjeux pour la qualité et plus précisément en exigences vis-à-vis des ONGD diffère selon les catégories rencontrées. Les fondations rejointes par les fédérations d'ONG expriment ainsi une différence entre exigences d'efficacité et d'efficience et exigences relevant de la qualité. Si les exigences de qualité ont toujours été présentes dans leur chef et celui de leurs membres, c'est moins le cas des exigences d'efficacité et d'efficience qui sont plus le fait des administrations de l'aide (ce point de vue étant cependant plus porté par les fédérations d'ONG belges et suisses). Les fondations plus libres de définir leurs règles d'octroi aux financements, développent des exigences sensiblement différentes, davantage axées sur la capacité à *rester en prise avec la réalité* (et à leur en rendre compte) qu'à justifier de la mise en œuvre de plans et de programmes sophistiqués. Les entretiens avec l'AFD (et le MAE) ne contredisent certainement pas cette constatation.

En réalité, les principaux clivages apparaissent au sein des ONGD sur les formes que devraient prendre ces exigences plus que sur les principes.

2.2

Conceptions variables de la Qualité : Exigences et attentes

Dans ce second chapitre, nous relatons les diverses manières dont les acteurs rendent compte de la qualité, ce qu'ils en perçoivent, comment ils la comprennent, comment ils tentent parfois de l'appivoiser. Comme pour le chapitre précédent, nous avancerons catégorie par catégorie, d'abord les parties prenantes, ensuite les ONG.

2.2.1.

La conception de la qualité selon les parties prenantes

Quelle image de la qualité les parties prenantes élaborent-elles, quelles perspectives, quelles caractéristiques et, en fin de compte, quelles conceptions mettent-elles en avant ? S'agissant des ONGD, de la qualité de leur structure et de leur action, quelles attentes ou exigences les parties prenantes manifestent-elles à leur endroit ? Comment, de quelle manière, ces parties prenantes expriment-elles ces exigences ? Pourquoi ces parties prenantes expriment-elles de telles exigences ? Selon les parties prenantes, que devraient faire les ONGD pour satisfaire leurs exigences (quelles caractéristiques auraient-elles à réunir) ? Quelles sont les conséquences de ces exigences en termes de contraintes sur les ONGD (sur leur stratégie, leur organisation, leur action, etc.) ? Autant de questions importantes à soulever pour ceux et celles qui prennent pied dans la problématique de la qualité.

Pour les aborder, nous procéderons en *trois temps*. D'abord, nous évoquerons les diverses manières dont les parties prenantes imaginent la qualité des ONG actives dans la solidarité internationale. Ensuite, forts de ces images, nous dégagerons les conceptions qu'elles en dérivent, c'est-à-dire *grosso modo* la façon dont les parties prenantes raisonnent la qualité. Enfin, nous rendrons compte des implications pragmatiques, ou des conséquences concrètes, que les parties prenantes envisagent dans le sillage de leurs conceptions.

Rappelons au risque de nous répéter que les parties prenantes représentent un ensemble d'acteurs diversifiés qui ne partagent pas les mêmes vues. Notre étude n'a d'ailleurs pas pour ambition d'établir un recueil systématique des opinions, de telle sorte que nous ne pouvons pas attribuer de manière catégorique telle perspective à telle groupe d'acteurs. Tout au plus pouvons-nous suggérer que certains membres de telle catégorie affichent telle ou telle position, sans pour autant que celle-ci puisse être considérée comme représentative. C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous ne soulignerons pas systématiquement l'origine de telle ou telle perspective ou conception tandis que nous mettrons plutôt l'accent sur les éléments, leur diversité, leur valeur pour la réflexion et leur signification.

2.2.1.1. Images de la qualité

Lorsque les parties prenantes parlent de qualité, quelles représentations convoquent-elles explicitement ou implicitement ? Quelles images se font-elles de ce que devrait être la qualité s'agissant des ONGD œuvrant dans le champ de la Solidarité Internationale ? Dans quels termes en parlent-elles, à quoi se réfèrent-elles ? Dans cette première sous-section, nous tentons de dresser le paysage des représentations que les parties prenantes privilégient le plus souvent lorsqu'elles sont invitées à parler de la qualité des ONG. En somme, nous dressons la carte de leur imaginaire en matière de qualité. Notons que les images ou représentations convoquées portent aussi bien sur *l'action* des ONGD que sur leur *organisation* propre, c'est-à-dire la manière dont elle fonctionne en tant qu'organisation ou institution opérant dans le champ de la Solidarité Internationale : bien que différents, en pratique, ces deux niveaux n'ont pas toujours été clairement dissociés par les acteurs rencontrés.

2.2.1.1.1. Résultats, effets, impacts, efficacité, efficience, pertinence, durabilité

Ce n'est pas une surprise, s'agissant de qualité, beaucoup de parties prenantes ont évoqué, directement ou indirectement, le modèle sous-tendu par la gestion axée sur les résultats. Cette insistance dérive *grosso modo* des efforts et initiatives qui ont suivi la Déclaration de Paris (2005). L'OCDE, l'Union Européenne et la Banque Mondiale figurent parmi les institutions qui se sont attachées à diffuser et formaliser le paradigme de la *chaîne des résultats* notamment, mais pas uniquement, en lien avec la logique du *cycle du projet*. Etant donné la publicité dont bénéficie ce modèle, nous n'insisterons pas énormément. Remarquons cependant que l'idée générale, rarement contestée par les acteurs rencontrés, est que l'action engagée devrait être *efficace*, c'est-à-dire produire des résultats dans les meilleures conditions de coûts et de moyens, en particulier les résultats qui ont été explicitement formulés au service de finalités et d'objectifs pertinents à atteindre, des résultats durables, notamment par leurs effets et par les dynamiques qu'ils déclenchaient.

Le *cadre logique* est aujourd'hui l'instrument de référence le plus souvent mobilisé, souvent même c'est le seul. Certaines parties prenantes, notamment des bailleurs de fonds, prennent parfois leur distance avec cet instrument à qui ils reprochent sa rigidité et sa tendance à réduire la complexité du réel à quelques facteurs. Le cadre logique comme hypothèse de départ pour lancer l'action, et donc susceptible d'évoluer par la suite, serait une modalité intéressante. Il faut cependant souligner qu'aujourd'hui ce point de vue est marginal et que trop souvent encore le cadre logique est mis au service de logiques purement bureaucratiques, l'action devenant alors la voie par laquelle les procédures et instruments imposent leur rationalité, jusqu'à supplanter les finalités qu'ils sont sensées servir.

Certains ont insisté sur la nécessité de ne pas en rester aux seuls résultats, trop exclusivement liés à la logique des projets, défendant l'idée que les interventions, quelle que soit leur forme, doivent aussi développer des *impacts*, c'est-à-dire contribuer à des changements dans les sociétés, tant au niveau des structures que des comportements ou mentalités. La qualité se lirait alors *aussi* à la capacité à produire des effets à court, moyen et long terme dans les lieux, champs ou domaines d'intervention, mais aussi à pouvoir les démontrer avec rigueur¹³.

¹³ - La question des impacts constituent en soi une problématique complexe qu'il est impossible de traiter dans cette section. Nous dirons simplement ici que, en gros, *deux écoles de pensée* s'opposent régulièrement, celle qui consiste à concevoir les impacts dans l'après-coup (a posteriori, "impacts *ex post*") et celle qui les envisage déjà avant l'action, comme une modalité directrice (approche dite des "targeted impacts" ou des "impacts *ex ante*"). Une des questions problématiques se configure autour de l'attribution des effets ou impacts, le fameux problème de l'attribution gap" : comment être certain que tels impacts X dérivent bien de telle intervention

La *pertinence* est certainement un critère de première importance. A quoi sert une action efficiente et efficace si son orientation n'est pas solidement fondée ? S'agissant de la qualité, du point de vue des parties prenantes, la pertinence pourrait s'exprimer au moins de deux manières contrastées : (i) d'une façon *instrumentale* lorsque la pertinence questionne les voies et moyens (on se demande alors "*est-ce que ce qu'on fait est approprié à la situation ciblée ?*") et (ii) d'une manière *politique* quand la pertinence interroge les finalités, c'est-à-dire le sens même de ce qui est entrepris, le "pourquoi" (en référence aux raisons ou aux mobiles pour agir) et le "pour quoi" (en référence aux visées). Les huit objectifs du Millénaire, et de manière générale la lutte contre la pauvreté, fournissent une référence de poids régulièrement mentionnée pour cerner la pertinence. Toutefois, plusieurs parties prenantes n'ont pas manqué de souligner les limites de ces objectifs, précisant qu'il serait appauvrissant de réduire la réflexion à ces seuls éléments et invitant à explorer de nouvelles voies.

A noter aussi, la distinction établie par plusieurs parties prenantes entre les *projets* et les *programmes* (par exemple le Fonds Belge pour le Sécurité Alimentaire (FBSA) en Belgique ou la DDC en Suisse). On y souligne la possibilité d'un saut de qualité qui se lirait dans le passage d'une logique de projets limités dans le temps et l'espace à une perspective de programmes intégrateurs. Il doit cependant s'agir de véritables programmes, spécialisés soit thématiquement, soit géographiquement, s'appuyant sur une compétence précise telle que l'eau, la santé maternelle, le commerce solidaire, la micro-finance,... Selon cette ligne de pensée, les programmes de qualité ne se réduiraient donc pas à une combinaison de projets individuels plus ou moins reliés les uns aux autres et exigeraient une analyse et une stratégie propre à leur finalité. En outre, ils devraient être montés de manière à garantir la construction des capacités chez tous les acteurs.

La question des liens entre les notions d'efficacité, efficience, effectivité et qualité se pose en filigrane. Les chercheurs rencontrés ont signalé le risque de confondre de telles notions. Selon le chercheur de l'Université de Liège, Gautier Pirotte, en insistant sur l'exigence de la professionnalisation, on s'expose à la possibilité "*d'une confusion entre l'amélioration de la qualité et amélioration de l'efficacité de l'action. En focalisant sur l'efficacité, on passe sous silence l'amélioration de la gouvernance interne dans les ONG. Or, l'amélioration du fonctionnement interne des ONG n'entraîne pas nécessairement l'amélioration de la qualité des services rendus par les ONG*". De manière générale, les bailleurs de fonds sont les plus vifs à parler d'efficacité ou d'efficience. Mais la question est présente aussi dans le camp des médias.

Cette réflexion se rapproche de celle menée par l'organisation française l'URD qui a conçu le modèle « Compas synergie qualité ». Cette structure considère que le risque principal de la qualité porte sur le fait de vouloir normer des façons d'agir alors que les contextes sont extrêmement variables. Au contraire, leur démarche cherche avant tout à reconnaître la capacité à produire une « intelligence des situations ». Celle-ci étant définie comme (i) la capacité à savoir prendre la mesure des situations avant d'intervenir (avec la possibilité de ne pas s'engager en dépit des moyens éventuels disponibles), (ii) comme la capacité à pouvoir réorienter en cours d'intervention, mais aussi (iii) comme la capacité à se désengager « à temps ». La temporalité de l'action apparaît ici importante, beaucoup d'agences de financement questionnant le temps que restent les ONGD à un même endroit, perçu souvent comme problématique.

Y ? Lorsqu'on doit envisager plusieurs sources d'influence pour l'impact X, par exemple A, B et C, ce qui en pratique est souvent le cas, comment répartir rigoureusement les influences réciproques, quelle est la part de A, de B et de C dans la réalisation de l'impact X ?

2.2.1.1.2. *La qualité comme rigueur*

En écho direct avec la thématique des résultats, la qualité est fréquemment associée à la rigueur, de l'organisation qui opère, mais aussi de l'action elle-même. Par exemple, à l'AFD, certains interlocuteurs se demandent comment mesurer avec rigueur des résultats ou des impacts, faisant référence aux travaux prometteurs de la chercheuse française Esther Duflo. Cette question serait importante aux yeux de ceux qui auraient à justifier l'usage des fonds publics. La rigueur voisine donc étroitement avec les notions d'efficacité et d'efficience, à la fois comme une condition de l'action de qualité mais aussi comme une modalité pour en démontrer la valeur de manière convaincante.

Mais elle peut être perçue différemment selon les parties prenantes. Alors que les Agences d'aide insistent sur deux exigences, celle d'« objectivation » (dire ce qu'on fait vraiment plutôt que ce qu'on souhaite faire) et celle de « confrontation » (mettre en débats des choix et orientations avec les partenaires, multiplication des regards), les fondations insistent plutôt sur la rigueur de l'analyse préalable qui doit témoigner d'une maîtrise des contextes et des enjeux. Dans ce dernier cas, ce n'est pas l'action (son efficacité ou son efficience) qui est au centre des préoccupations de rigueur mais la pertinence et la cohérence des intentions face aux situations décrites. Il est intéressant enfin de noter que dans les deux cas, pour l'AFD comme pour les fondations, cette rigueur ne passe pas forcément par la définition et le suivi d'indicateurs précis, la démarche "Qualité" relevant plus, selon l'AFD, de la mise en place de systèmes de pilotage par la stratégie.

2.2.1.1.3. *Qualité et innovation*

La qualité des ONGD actives dans la Solidarité Internationale a été régulièrement associée à l'idée qu'elles seraient porteuses de renouveau et même d'innovations, quel que soit le domaine, technique, social, organisationnel, institutionnel, politique, économique,... Certains y voient même une nécessité, percevant la créativité au sens de l'invention de nouvelles solutions ou d'options alternatives comme une de leurs principales fonctions sociales sinon comme leur mission primordiale ("*Car si les ONGD ne font pas ça, qui d'autre alors le fera ?*") pour reprendre les mots du parlementaire européen Charles Goerens. Une position similaire est avancée par le syndicat français CGT). Les ONGD de qualité seraient alors celles qui innoveraient dans leur domaine. Mais ce n'est pas le seul rapport possible à l'innovation. Car toutes les ONGD n'ont pas les capacités pour innover. Par contre, à défaut d'innover elles-mêmes, les ONGD devraient figurer parmi les acteurs qui testent ou mettent à l'épreuve les nouveautés, les font connaître et, le cas échéant, les font reconnaître jusqu'à les promouvoir. Ou alors, lorsque les innovations viennent des autres familles d'acteurs, on attend des ONGD qu'elles contribuent à leur mise en débat, ce que certains qualifient de fonction de confrontation. La qualité des ONGD tiendrait donc alors aussi à leur capacité à prendre position face aux innovations qui pénètrent le champ de la Solidarité Internationale ou les contextes dans lesquels elle opère.

Directement dans la foulée de l'innovation, une autre image de la qualité se déploie, celle de *l'apprentissage* source de progrès. Nous en reparlons spécifiquement plus loin au point 2.2.1.1.7.

2.2.1.1.4. *Partenariats, constructions organisationnelles ou institutionnelles*

L'action est appelée à développer des effets dans le domaine où elle est déployée mais au-delà également. En particulier à hauteur des organisations qu'elles impliquent. Ainsi, selon cette perspective élargie, la qualité proviendrait de la capacité à développer des actions qui ont par elles-mêmes des effets structurants ou 'capacitants' en matière organisationnelle. La construction organisationnelle ou institutionnelle est cependant en tant que telle une finalité de

première importance, souvent mise en avant dans les *partenariats*. La capacité à construire des partenariats, c'est-à-dire à établir des liens horizontaux entre des structures éventuellement de nature diverse en vue d'atteindre des objectifs communs, est présentée comme une marque de qualité, l'approche partenariale, en particulier avec des acteurs de la Société Civile, devenant même pour certains une condition *sine qua non* pour avoir accès à des appuis financiers, comme on l'a souligné à l'Unité E4 AIDCO-CE. Pour cette structure, les partenariats devraient notamment viser, le renforcement des capacités des composantes de la Société Civile, ce qui en retour exige une bonne compréhension de ces diverses composantes et des dynamiques dans lesquelles elles se retrouvent impliquées. A la Fondation de France (FdF), on souligne tout spécialement la nécessité de nouer des partenariats qui mettent en valeur les potentialités et savoir-faire des structures locales, ce qui n'élimine pas les démarches pour les renforcer dans les domaines où elles manifestent des besoins. Dans cette même fondation, on insiste sur le risque de substitution, réel si dès le départ les efforts ne sont pas spécifiquement orientés vers la construction de partenariats de "co-opération" (au sens littéral d'agir ou d'opérer *avec*).

La texture des partenariats de qualité a été précisée par certaines parties prenantes, par exemple les Suisses de la DDC ou de la Fédération Genevoise de Coopération qui mettent en perspective différentes échelles du partenariat, entre associations du Nord et structures du Sud, mais également entre structures du Nord au Nord ou entre structures du Sud au Sud. Le dispositif d'alliance autour de finalités partagées prend alors toute son importance. Par exemple parce que de la qualité du partenariat découlerait la qualité du transfert ou du partage d'expériences, de savoirs ou de savoir faire. Le partenariat de qualité serait aussi celui qui privilégie la mutualisation des apprentissages ou, mieux, qui promeut le "co-apprentissage" (apprendre à deux dans la réciprocité), comme on le défend à la FdF. Mais il peut aussi être apprécié à hauteur des synergies ou, plus modestement, des économies d'échelle, qu'il autorise. Le FBSA en Belgique souligne la valeur des collaborations entre les ONGD et les acteurs publics, notamment les acteurs décentralisés, ce qui conduit à introduire la densité et la diversité des dynamiques relationnelles dans la construction de l'image de ce que devrait être la qualité : *"Les bonnes ONG sont celles qui collaborent avec les structures publiques... [Au FBSA], on s'attend à ce que les ONG collaborent avec les structures locales, les services en particulier. Par exemple, les relations entre ONG et les communes"*.

2.2.1.1.5. *Qualité et stratégie de sortie*

Les ONGD de qualité seraient celles qui sont capables d'initier des processus qui progressent. Certes, les parties prenantes reconnaissent la valeur du temps long, la nécessaire durée des interventions, surtout lorsqu'il s'agit de questions culturelles, sociales ou politiques où le changement ne se décrète pas. Toutefois, la durée comporte un piège, celui de la dépendance. C'est pourquoi les interventions de qualité, quelle que soit leur durée, doivent être jalonnées, marquées par une progressivité, et intégrer dès le départ la perspective d'une fin. D'où la valeur des stratégies de sortie mises en avant par certaines parties prenantes.

La faculté de se désengager, et de programmer ce désengagement, est fort présent dans la conception des partenaires financiers (MAEE, AIDCO ou l'AFD). Certains chercheurs vont plus loin et mettent l'accent sur l'effectivité au sens de la capacité à faire réellement avancer des processus positifs plutôt qu'à commettre des actions nocives et à prolonger inutilement une présence pour éviter tous les effets de substitution aux organisations locales que l'on observe régulièrement. Perouse de Monclos, par exemple, chercheur spécialisé sur l'humanitaire, fait de « *l'exigence à ne pas faire de mal* » (« do no arm ») une exigence fondamentale (voir l'unique « *s'il fallait n'en retenir qu'une seule* »), qui devrait être inscrite dans toutes les chartes.

2.2.1.1.6. *Qualité, transparence et redevabilité*

Avec la transparence, on place à l'avant-plan une représentation de la qualité qui touche cette fois, non plus seulement l'action, mais l'organisation qui la porte. Plusieurs ont précisé que la transparence n'est pas simplement une affaire de *communication* (dire qui on est, ce qu'on fait, avec quels moyens, de quelle origine, suivant quelles procédures de décision et de contrôle...), mais affecte fondamentalement le fonctionnement organisationnel. En fait, les parties prenantes qui ont souligné cette perspective, ont aussi mis en évidence ce qu'elle implique concrètement : le débat et la critique interne, *"et même une culture de la critique, sinon pourquoi serait-on transparent si on ne peut rien dénoncer ?"* (DDC, Suisse).

Une politique de transparence a des implications organisationnelles repérables, par exemple la capitalisation des expériences, la séparation des pouvoirs au sein des organisations, la circulation des informations,...

Sur un plan plus concret, la transparence suppose qu'on capitalise dans le but de faire connaître ce qu'on fait. Les fondations rencontrées ont toutes mis en avant la valeur des expériences au sens le plus terre à terre, c'est-à-dire faire connaître ce qu'on fait concrètement en toute simplicité, avec les bons et les mauvais côtés, y compris les échecs ou les problèmes rencontrés, sources éventuelles de progrès. Les rapports factuels, le "rapportage" de l'action telle quelle se déroule vraiment enrichit l'image de la qualité. A noter qu'il ne s'agit pas forcément ici de rapports très professionnels et « lourds ». Les fondations, comme les acteurs territoriaux (Sedif...), expriment à ce sujet leur agacement face à des dossiers de plus en plus compliqués qui auraient la mauvaise habitude de « noyer le poisson ». L'exigence ici va vers plus de simplicité et de franchise sur ce qui est réellement fait et sur les problèmes rencontrés.

2.2.1.1.7. *Qualité et apprentissages*

L'image de la qualité que suggèrent les parties prenantes est régulièrement associée à l'apprentissage. L'action de qualité dans le domaine de la Solidarité Internationale serait celle qui livre des apprentissages de sorte que les acteurs de qualité seraient alors ceux qui sont capables de reconnaître mais également de faire bon usage de ces apprentissages. Mais ce n'est pas tout : même s'ils peuvent découler d'échecs ou de remises en cause dans l'action, les apprentissages ne s'imposent pas d'eux-mêmes, par la force de l'évidence, ils résultent le plus souvent d'une posture qui questionne ou même interpelle l'ordre naturel des choses, le bien-fondé des positions ou des initiatives. Les apprentissages sont en quelque sorte le fruit du questionnement critique. Du coup, l'image se complexifie : la qualité des apprentissages résulterait alors avant tout de la qualité du questionnement qui jette un doute sur ce qui est entrepris.

Ainsi, une ONGD de qualité devrait se présenter sous le jour d'une structure apprenante. De deux manières au moins : comme une structure qui apprend pour elle-même à partir des ses actions et expériences mais, aussi, comme une structure qui diffuse ses apprentissages, qui les partage avec les autres familles d'acteurs. Mais ce n'est pas tout. La qualité d'une ONGD pourrait aussi être appréciée à la manière dont, à travers ses interventions et ses pratiques partenariales, elle contribue au développement des capacités et savoirs endogènes. La fondation ECDPM (Pays-Bas) relève que les bailleurs de fonds européens insistent de plus en plus lourdement sur le rôle de *"développeurs de capacités"* des ONGD du Nord, jusqu'à envisager qu'à l'avenir cette fonction puisse éclipser toutes les autres. A ECDPM, on pense cependant que ce renforcement ne doit pas se limiter à des savoir-faire purement instrumentaux propres à satisfaire les exigences bureaucratiques des donateurs ou bailleurs de fonds. Dans le domaine des apprentissages, ECDPM précise que les ONG du Nord ont clairement d'autres fonctions à remplir. Par exemple, celui de relais entre les sociétés du Sud et celles du Nord. Mais cette

perspective exige une contre partie, en l'occurrence que les ONG endossent une dimension d'acteur politique, et non plus de simples prestataires de services, fussent-ils sociaux, économiques ou techniques.

2.2.1.1.8. Acteur de qualité parce qu'acteur de changement, parce qu'acteur politique ?

Rares sont les parties prenantes qui n'ont pas suggéré d'une manière ou d'une autre que les ONG ont une fonction essentielle à jouer dans les processus de changement dans les sociétés, que ce soit au niveau social, politique ou économique. Soit comme adjuvant en inspirant, en apportant des moyens ou des concepts, soit comme acteur direct. Certaines fondations rencontrées donnent quelques indications sur ce en quoi pourrait consister cette fonction "d'acteur de changements". La FPH souligne que la nécessité du questionnement, en particulier du sens des actions entreprises par les instances publiques et des normes qu'elles décrètent. Le député européen luxembourgeois, Charles Goerens, va dans le même sens en insistant directement sur la fonction critique des ONG : "*On s'attend à ce qu'elles interrogent les politiques et qu'elles se mobilisent pour faire connaître des alternatives*", ce que à la fondation ECDPM on qualifie d'interpellation. Avec une nuance importante toutefois : "*il faut aussi être critique face aux partenaires du Sud et aux bénéficiaires, sortir du discours de la langue de bois et des faux semblants*". Changement et qualité se conjuguent étroitement, certes, mais prennent d'autant plus de valeur qu'ils s'appliquent à l'ensemble des acteurs et à leurs relations, au Nord comme au Sud. Le syndicat CGT pour sa part ajoute qu'une des facettes de l'action politique consiste à contribuer à rendre les ONG du Sud crédibles en tant qu'interlocuteurs tant vis-à-vis des bailleurs de fonds que vis-à-vis des populations.

Acteur de changement, acteur politique ? Peut-on directement lier les deux dimensions ? La question mérite chaque fois d'être soulevée, comme on le défend à la fondation Charles Meyer. Tout changement n'est pas politique, ne cherche pas à améliorer les modalités du "vivre ensemble" ou le "faire société". Si la perspective de changement est largement présente lorsqu'il s'agit d'esquisser l'image de la qualité, elle ne se pose pas nécessairement dans des termes politiques chez toutes les parties prenantes, et certainement pas dans la même optique. Ou alors, d'une manière convenue, par exemple en parlant de démocratie, ou de renforcement des cadres légaux.

2.2.1.2. Conceptions de la qualité

Les éléments qui ont été introduits dans la section précédente suggère un imaginaire relativement complexe et des images diversifiées de ce que pourrait ou devrait être la qualité dans les ONG qui font de la Solidarité Internationale, tout au moins selon les parties prenantes rencontrées. Ce faisant, elles ont aussi levé un coin du voile sur leurs conceptions de la qualité, et plus particulièrement les manières dont elles la conceptualisent au-delà des formes concrètes. Dans cette sous-section, il nous est apparu intéressant de mettre en exergue les tensions qui traversent les points de vue sur la qualité et ainsi mettre en lumière des logiques, celles que les parties prenantes estiment qu'il conviendrait de suivre pour développer une approche qualité dans le monde des ONG actives dans la Solidarité Internationale.

2.2.1.2.1. Qualité de l'action versus qualité de l'institution

Dès le départ de l'étude, il était entendu que la qualité devait être envisagée sur deux plans, d'une part la *qualité de l'action* des ONG, c'est-à-dire la qualité de ce qu'elles font ou proposent et, d'autre part, la *qualité de l'organisation ou de la structure* qui promeut ou mène l'action. Cette double dimension n'a été mise en cause par aucune partie prenante. Toutefois si, en règle générale, la qualité de l'action a le plus souvent été abordée sans grande difficulté, notamment à la faveur d'un passage par la gestion du cycle du projet qui s'impose toujours comme une

référence incontournable, la qualité de l'organisation s'est révélée plus ardue à concevoir concrètement. Plusieurs pistes ont cependant été discutées. Par exemple, beaucoup ont évoqué la qualité de la gouvernance interne et incidemment les difficultés réelles qu'on rencontre parfois à ce niveau. Le chercheur Gautier Pirotte de l'Université de Liège observe que l'organisation interne du travail se trouve parfois en contradiction avec les principes éthiques mis en valeur tant dans l'action sur les terrains de la solidarité qu'à travers l'image de marque développée.

2.2.1.2.2. *Qualité à l'entrée versus qualité à la sortie*

Certaines parties prenantes, en position de bailleurs de fonds, ont mis en œuvre un dispositif de sélection des ONG, notamment les organismes fédéraux de coopération, belge ou suisse. Pour le mettre en œuvre, ils ont été amenés à expliciter des critères qui esquissent ce que pourrait être un référentiel de "qualité à l'entrée". La DDC, par exemple, sélectionne les ONG susceptibles de bénéficier de son appui financier sur la base de trois familles de critères, institutionnels, programmatiques et instrumentaux, trois familles de critères qui en quelque sorte filtrent la qualité des bénéficiaires de l'aide publique.

A côté d'une telle démarche proactive, c'est-à-dire qui anticipe et prévient les problèmes potentiels par une procédure de sélection *ad hoc*, la qualité est aussi recherchée "à la sortie", dans "l'après-coup", dans la foulée directe des programmes ou actions qui ont été menés.

Qualité ex ante et *qualité ex post* se présentent ainsi comme deux angles d'attaque complémentaires avancés par des parties prenantes. Deux conceptions qui suggèrent aussi deux conceptions, la première qui insiste sur les formes du portage d'initiatives (qui sont ceux qui prennent des initiatives, comment sont-ils organisés, quelle est la qualité du point de vue de leur organisation ?), la seconde qui apprécie la qualité de l'action et les effets des initiatives (quelle est la valeur de ce qui a été entrepris ?).

2.2.1.2.3 *La qualité comme construction propre versus la qualité comme un construit*

A travers les explications que les parties prenantes ont livrées, révélant parfois une expérience avancée, deux logiques se dégagent nettement. Soit la qualité est conçue comme un *construit déjà élaboré ou à élaborer*, comme c'est typiquement le cas avec les conceptions de type normes ISO où les critères s'imposent aux acteurs de l'extérieur à la manière d'un corpus élaboré auquel il convient de se soumettre. Soit la qualité est envisagée comme une *construction en cours d'élaboration* et, en tout état de cause, perçue comme inachevée sinon même comme foncièrement inachevable, tandis qu'alors c'est le processus même de construction d'un référentiel propre qui donne toute sa valeur à une démarche qualité.

La première approche est statique et place les ONG face à une réponse donnée par des instances habilitées. La seconde approche est dynamique et expose les ONG face à une question à laquelle elles sont appelées à répondre elles-mêmes de manière inventive et responsable. Cette dernière conception évoque le système EFQM (European Foundation for Quality Management) qui se pose comme une alternative au système ISO dont la logique repose sur une modélisation de la qualité aboutissant sur une procédure certificatrice.

D'une manière ou d'une autre, aucune partie prenante rencontrée ne s'est prononcée définitivement en faveur de l'une ou l'autre logique, reconnaissant des avantages ou des inconvénients aux deux approches, en général : rigidité mais universalité et clarté pour la première perspective (qualité ex ante) ; flexibilité, responsabilité mais difficulté de mise en œuvre et accessibilité incertaine par toutes les catégories d'ONG dans le cas de la seconde (qualité ex post).

L'approche processuelle de la qualité comme une construction propre à la structure qui se dote d'un référentiel permet de mettre la question de la qualité en processus, de la poser comme une question qui reste ouverte et qui incite à continuer à réfléchir sur son action, ses formes mais également sa pertinence, ce qui dans un monde où les contextes peuvent rapidement évoluer peut se révéler devenir un avantage déterminant. D'une certaine manière, elle introduit un principe de *réflexivité dynamique* au cœur de l'action et de l'organisation, fonction pouvant être opportunément soutenue par une démarche de recherche développement, comme un représentant de la Fondation de France l'a suggéré.

L'approche normative d'inspiration ISO valorise aussi une certaine réflexivité mais à travers la conformité à des normes dont la discussion, sans parler de la contestation, peut se révéler délicate. En effet, une normalisation de type ISO convoque nécessairement des rapports de force entre ceux qui dictent les normes et ceux qui sont contraints à les appliquer, tandis qu'elle organise, d'une manière ou d'une autre, la compétition entre les ONG. Le syndicat CGT soulève une série de questions qui vont dans ce sens : "*Quelles normes ? qui les établit ? qui les vérifie et quelle est la place des salariés dans le contrôle ? quid des normes privées ? Dans le monde de l'entreprise, on arrive à des choses très normatives. On crée des procédures normatives dont on a du mal à voir comment l'appliquer dans un processus politique et d'échanges entre partenaires. A noter que les Chartes posent les mêmes questions : qui les définit ? qui les contrôle ? quelle y est la place des salariés ?*". L'incursion de normes par le haut aboutit à neutraliser la relation politique et porte à l'avant-plan le rapport tendu entre les experts (ceux qui définissent les normes au nom d'une rationalité technique) et les acteurs du domaine implicitement reniés dans leurs compétences. Une autre difficulté soulevée notamment par des chercheurs concerne la difficulté de vouloir normaliser un secteur d'activités par ailleurs extrêmement diversifié, et complexe, tant par leurs formes et modalités organisationnelles que par leurs activités mais aussi, précisément, par les registres de normes qu'ils se donnent et qu'ils affichent par ailleurs.

Plusieurs parties prenantes ont évoqué une autre problématique. De manière générale, et à vrai dire quelle que soit l'optique, la normalisation comporte un coût et dès lors le risque d'exclure des petites ONG ou des structures moins dotées de moyens.

2.2.1.2.4. *Qualité systémique*

Une perspective systémique de la qualité a été avancée par le Fonds Belge pour le Sécurité Alimentaire (FBSA). Elle a pour principale caractéristique de vouloir loger la qualité, non chez les acteurs isolément, ni dans un référentiel dicté par une institution mais dans le système d'interactions et d'action qui les relie des acteurs de nature diverse et dans lequel des transformations sont attendues. En pratique, au stade actuel, ce n'est qu'une piste de travail en ce sens que la question de la qualité n'a pas encore été traitée en tant que telle par cette structure fédérale, ni par d'autres parties prenantes rencontrées. L'idée cependant est intéressante dans la mesure où elle déplace la question de la qualité qui ne serait plus un attribut des acteurs mais une propriété des situations ou des contextes dans lesquels les acteurs opèrent. En outre, si la qualité est pensée à hauteur du système d'interactions qui relie acteurs, situations et sociétés, elle engage *de facto* la réflexion sur le terrain des impacts sociétaux.

2.2.1.2.5. *Privilégier le point de vue des bénéficiaires ?*

Les parties prenantes mettent souvent à l'avant-plan la satisfaction des bénéficiaires. La perspective qui s'impose alors est celle d'ONG délivrant des services et ayant donc à faire avec des bénéficiaires ou des usagers dont les réactions seraient en dernier recours décisives. Il se présente cependant une difficulté sérieuse, comme l'ont souligné des représentants de l'AFD :

dans le monde du développement, "*il n'y a pas de client payeur*", pas à proprement parler puisque souvent les services délivrés sont payés par des agences d'aide. La démarche Qualité s'applique-t-elle à un secteur où il n'y aurait pas de « client-payeur », où la chaîne entre le financeur et le "bénéficiaire" est très longue et où les retours en termes d'accord ou de désaccord remontent généralement difficilement, limitant les boucles d'apprentissage et les possibilités d'ajuster proprement une "offre" à une "demande" ?

2.2.2.

La conception de la qualité selon les ONGD

Quelle image de la qualité les ONGD élaborent-elles, quelles perspectives, quelles caractéristiques et, en fin de compte, quelles conceptions mettent-elles en avant ? Quelles attentes ou exigences manifestent-elles vis-à-vis de leurs actions ou de leur organisation ? Pourquoi expriment-elles ces exigences ? Quelles sont les caractéristiques à réunir pour satisfaire ? Quelles sont les conséquences de ces exigences en termes de contraintes sur les ONGD (sur leur stratégie, leur organisation, leur action, etc.) ?

De façon à faciliter la comparaison, la même grille a été utilisée que pour les « parties prenantes » : les images d'abord, les conceptions qui s'en dégagent ensuite et, enfin, les caractéristiques et contraintes éventuelles à leur obtention.

2.2.2.1. *Images de la qualité*

2.2.2.1.1. *Partenariats, participation, dialogue*

Pour beaucoup d'ONGD cette question se réfère à des principes éthiques de subsidiarité, de solidarité et d'égalité. L'exigence d'une relation partenariale équilibrée est fréquemment mise en avant. A la fois finalité et moyen, sans que l'on puisse facilement les départager dans les discours, la *relation partenariale*, la *participation* ou le *dialogue* sont sollicités pour, selon les cas, et parfois au sein d'une même ONG : (i) construire des alliances entre organisations, de type sud-nord, sud-sud ou nord-nord, pour s'attaquer à des enjeux plus politiques (suivant l'exemple typique de l'AFDI sur les questions agricoles et des ONGD investies dans des actions de lobbying/plaidoyer) ; (ii) construire des relations de territoire à territoire ou entre sociétés (exemple typique, le GRDR, mais on retrouve aussi cette volonté chez Solidarité Laïque, le CCFD ou Eau-Vive Basse-Normandie) ; (iii) faciliter les interrelations localement entre acteurs du développement (GRET, CIEPAC) ; (iv) permettre une mise en débat des processus (CIDR) ; mieux comprendre les situations locales et faire les bons choix d'objectifs (IRAM, AFDI, Caritas).

On découvre également ces préoccupations de dialogue et de constructions institutionnelles au niveau des fédérations et réseaux d'ONG, bien qu'elles soient plus centrées sur leurs membres. Certaines, comme RESACOOP, font de la présence d'un partenaire local, de l'inscription dans le contexte local, et des retombées pour le territoire Rhône-Alpin, des critères essentiels d'analyse des projets.

On reconnaîtra cependant dans les différentes attentes présentées ci-dessus une certaine gradation depuis le *partenariat de projet*, bien présent chez certaines ONG, et lié à un financement particulier et que l'on pourrait qualifier d'opportuniste au sens positif du terme, jusqu'au *partenariat politique* de long terme et plus large dans ses vocations. Les deux figures se retrouvent parfois dans les mêmes ONG, mais certaines évoquent clairement (Caritas, CCFD, Afdi) la recherche de relations plus profondes qui se démarquent de relations bi-univoques

parfois exclusives d'autres relations. Le partenariat reste donc une valeur essentielle pour les ONGD – ce qui les distingue des Humanitaires, comme le rappellent certaines parties prenantes – mais il peut prendre des formes bien différentes et, comme le dit un responsable du CCFD, il « *peut ne pas faire société* ».

D'autres ONGD présentent des dispositifs de type réseau de partenaires ou Agences multi-acteur (CIDR) qui eux aussi témoignent d'une volonté de sortir de relations exclusives avec un partenaire.

2.2.2.1.2. Transparence, redevabilité et... visibilité

Il s'agit d'un souci important pour les ONGD. Le souci de transparence et de redevabilité apparaissant difficilement dissociable de celui de visibilité. La nécessité de faire un effort à cet égard compte tenu du contexte plutôt péjorant, est bien reconnue. Cependant, l'enjeu serait moins, selon un certain nombre d'ONG, dans le fait de devenir transparent, que dans le fait de bien montrer qu'on l'est déjà. La Qualité consisterait ici à formaliser puis informer des procédures déjà mises en place pour montrer la bonne gestion des fonds et mettre en exergue au passage la correspondance entre les attendus et les résultats. De ce point de vue, beaucoup d'ONGD conviennent de l'importance de formaliser et renforcer les mécanismes internes de gestion et de management à la fois pour elles-mêmes mais aussi pour améliorer la transparence et la redevabilité envers leurs « parties prenantes ». Il apparaît toutefois dans le discours que les destinataires de ces efforts seraient principalement les partenaires financiers et pour certains les partenaires au Sud, plutôt que les autorités locales ou nationales.

AVSF engagée dans une procédure de labellisation IDEAS témoigne de son côté de l'importance des efforts réalisés à cet égard pour sortir du jargon du monde des ONGD, afin de communiquer avec celui des « philanthropes ». L'intérêt n'est pas seulement une recherche de moyens : AVSF considère qu'il y a là un enjeu pour amener d'autres « mondes » à se préoccuper des problèmes de développement.

Certaines ONGD insistent toutefois sur le fait que la démarche Qualité ne serait « *qu'un truc de « logos » occidental, qui considère sa pensée comme universaliste et n'interroge pas sa notion du rationnel. Or on ne peut pas dire qu'on fait de l'aide à l'émergence de société civile via les partenariats tout en créant une barrière à l'accès aux financements avec des systèmes qui ne sont pas forcément compatibles avec d'autres façons de penser, puisqu'ils ne sont pas construits avec elles.* » (AICF).

Dans le même registre, PS-EAU Rhône-Alpes précise que « *dans notre culture tout doit être formalisé. Pourtant les outils ne résolvent pas les problèmes des gens, leur approche et la manière dont ils mettent réellement les choses en œuvre. Une question dépasse la problématique de la qualité, la relation à l'autre : comment fait-on un projet ensemble avec l'autre ?* »

Les représentations de la « Qualité par la transparence » sont donc variées et couvrent des préoccupations allant du technique (davantage formaliser pour mieux faire) au politique (plus influencer) en passant par le simple fait de « savoir-être » avec le partenaire (plutôt que savoir et avoir des outils bien formalisés). S'il apparaît en tout cas important de ne pas réduire cette préoccupation à sa simple dimension de « marketing », l'opinion d'AICF rappelle l'importance de mieux situer cette préoccupation dans un contexte culturel précis. Et d'en discuter les enjeux plus sociétaux.

2.2.2.1.3. Apprentissage, connaissances et qualité

Les deux notions sont sensiblement différentes mais en pratique difficiles à dissocier dans les imaginaires. La connaissance est le produit, l'apprentissage le processus qui doit y conduire. Statistiquement, si on considère l'ensemble des entretiens, le mot « connaissance » apparaît bien plus souvent que celui « d'apprentissage ». Il est fréquemment associé –à d'autres termes tels que « partagée », « réciproque » suggérant la perspective d'une confrontation avec les partenaires (plus souvent qu'avec les pairs) et une dynamique.

Bien des ONGD insistent sur l'importance de considérer le processus (occurrences fréquentes dans les entretiens), au moins autant que le résultat. Vu sous cette lumière, la qualité serait, selon les cas :

- « *une démarche permanente d'amélioration (...) une démarche d'apprentissage permanent* » (Caritas),
- « *un moyen de mieux qualifier les processus de professionnalisation et préciser ces processus. Dans cette optique, c'est plus le processus qui compte que la démarche de certification* » (CIDR),
- « *La qualité est un processus de réflexion* » (Eau Vive),
- « *... sous condition que cela puisse conduire à des procédures qui reconnaissent plus le processus que le résultat* » (IRAM),
- « *la qualité comme processus d'apprentissage (savoir, savoir-faire, savoir-être) et non pas comme élément normatif même si le cadre fourni est important* » (PS-EAU),
- Une démarche de progrès : « *Accompagner les porteurs de projets c'est les aider à réfléchir à ce qu'ils font et non pas les former à des normes de qualité* ». (RESACOOOP)

Ces quelques exemples témoignent d'une image ouverte de la Qualité, en perpétuelle évolution. Dans la plupart des témoignages, cette position n'est pas forcément opposée à celle de résultat, mais l'insistance sur le processus et les apprentissages suggère clairement une revendication pour sortir d'une gestion purement axée sur les résultats.

2.2.2.1.4. Pérennisation, durabilité, signe de qualité ?

Bien que n'apparaissant pas autant comme exigence que chez les parties prenantes, cette représentation de la Qualité qui convoque l'idée de garantir les acquis des actions dans le temps, est toutefois bien ancrée chez certaines ONGD :

- « *Si on a quelque chose en commun c'est dans le fait de s'intéresser à ce que l'action qui dure, à la durabilité sociale, économique, environnementale. Mais on n'a pas les mêmes outils selon les secteurs* » (..) *Ce n'est pas tant l'idée de rester longtemps sur place qui est évoquée ici mais celle de durabilité des actions !* » (GRET)
- Il faut aussi « *penser à l'impact, c'est à dire que l'on se pose des questions sur l'impact et que l'on cherche à l'apprécier soit par des mesures, en tout cas par une vérification continue de la cohérence par rapport à nos idées* » (GRET)
- « *Les critères de qualité sont liés [notamment] à la pérennité des réalisations (acceptabilité sociale, viabilité économique, ...)* » (Eau Vive Basse-Normandie)
- « *La pérennité des réalisations dans une perspective d'autogestion* » (Keur d'Afrique)

Mais c'est bien souvent aussi une exigence qui fait partie d'un tout : « *La notion de qualité renvoie d'abord aux actions et aux approches adoptées : façon d'appréhender les besoins, relation avec les partenaires, résultats (en termes de partenariat, de réalisations physiques et de leur pérennité)* » (PS-Eau). De ce point de vue, il y a un risque cependant selon la plupart de ces ONGD, à ne concevoir la pérennité que sur le plan technique.

2.2.2.1.5. Qualité et innovation

L'innovation apparaît comme une autre image forte dans l'imaginaire de la Qualité. Pour AVSF, elle est indissociable du travail des ONGD. Bien des alternatives ont été produites par les ONGD à travers une plus grande capacité à prendre des risques, notamment dans la micro-finance, dans le commerce équitable. AVSF prend ce dernier cas comme exemple d'une capacité à définir des règles du jeu, établir des cahiers des charges, s'organiser en conséquence de manière à progressivement rendre cette alternative crédible : « *ces réponses ne sont pas venues des institutions, ni du privé* ». La Qualité paraît ici se loger dans le fait de « *faire bien ce que l'on s'engage à faire mais en cherchant constamment à innover* ». De toute façon, comme l'ajoute AVSF, le travail sur le terrain est constamment en prise avec des innovations et s'en nourrit.

Les plus petites ONGs revendiquent aussi cette capacité à expérimenter des alternatives. Pour elles, « *gros projet ne signifie pas innovation, ni qualité* ». Un certain nombre y revendiquent même une signature identitaire.

S'il existe cependant un souci chez certaines ONG de ne pas faire de "*l'innovation pour l'innovation*", c'est surtout pour « *rester vigilant à l'égard des effets de modes dont les agences de coopération sont trop souvent friandes. Un jour, tout le monde doit faire de la recherche / développement ; cinq ans plus tard, c'est la gestion des terroirs qui est à l'honneur, puis le développement local, puis les chaînes de valeur, ...* » (IRAM)

L'innovation et la créativité se logent aussi dans les outils et les façons de s'en servir. A cet égard PS-EAU Rhône-Alpes considère qu' « *il ne suffit pas de suivre une formation sur la gestion des projets [pour faire un travail de qualité] (...) Il n'existe pas qu'un seul outil, il faut de la créativité* ».

2.2.2.1.6. Résultats, effets, impacts, efficacité, efficience, pertinence, durabilité

Chez les ONGD la qualité se relie régulièrement aux critères bien connus du cycle de projet. Pour un certain nombre d'entre elles, elle engloberait tous ces critères. La qualité se logerait donc ainsi dans la capacité à gérer tous ces critères simultanément. Mais ce n'est pas tant la mise en œuvre mécanique de ces critères et des outils qui en dérivent qui importerait que la capacité à ouvrir des espaces de discussion et d'organisation autour de chacun de tels critères.

Ainsi si la qualité se définit pour certaines ONG comme « *le niveau de performance des processus mis en place pour optimiser l'atteinte des résultats* ». Cela suppose, en termes de capacités, de pouvoir « *décomposer les activités en divers processus, réfléchir à leur optimisation et en assurer le suivi* ». (CIDR). La qualité est vue alors comme « *une remise en débat des processus mis en place [...] sous forme de bilan annuel concerté avec les acteurs par exemple. Ce n'est pas un processus de planification mais plutôt une démarche d'amélioration continue* ».

2.2.2.1.7. Acteur de changement, acteur politique ?

La revendication pour être dans l'action politique, à travers le lobbying et le plaidoyer notamment, est présente dans bien des ONGD ainsi que leurs réseaux et fédérations. C'est aussi, comme on l'a vu, une des attentes fortes de parties prenantes telles que les médias, les fondations et les syndicats. Cette revendication se retrouve chez des ONGD plutôt perçues comme techniques au départ (PS-EAU, Eau Vive, GRET) mais qui développent un discours clair sur l'exigence d'être aussi politique : « *la qualité peut représenter une forme de domination du technique qui ne permet pas de remettre en cause le politique ou l'avis du monde* » (PS-EAU Rhône-Alpes).

Paradoxalement, si ce sont souvent des ONGD qualifiées de « grosses » qui en font beaucoup, et parviennent à certains résultats précisément du fait de leur taille et de leurs capacités d'influence, elles ne sont pas toujours perçues comme tel. Ainsi pour le réseau RESACOOP, « *si la légitimité des grosses est d'abord technique, les petites, qui peuvent être perçues de manière condescendante par les acteurs à dimension nationale et internationale, ont une vision et des valeurs qui leur donne une légitimité essentiellement politique* ».

Cette vision très polémique a le mérite de poser deux questions : (i) qu'est-ce cela signifie "être politique" ? Suffit-il de pouvoir revendiquer de manière isolée ou s'agit-il d'une démarche construite collectivement, cette dernière nécessitant moyens et capacités ? ; (ii) les ONGD se connaissent-elles assez et partagent-elles suffisamment les enseignements qu'elles retirent de leurs expériences ?

2.2.2.2. Conceptions de la qualité

2.2.2.2.1. Qualité de la relation et de la dimension partenariale

Par rapport aux parties prenantes, beaucoup d'ONGD développent une insistance très nette sur le *relationnel*. Sans s'opposer à la qualité de l'organisation ou de l'action, cette conception apparaît bien différente. Elle conditionnerait à la fois l'action et l'organisation. C'est-à-dire que le relationnel permet à la fois de rencontrer les principales exigences. Celles-ci sont diverses et se développent :

- Par rapport aux *réalités locales* (à la pertinence des intentions) : le fait de « bien s'ancrer », « bien comprendre les enjeux », « bien partir des préoccupations locales », etc...
- Par rapport à *l'organisation* : le fait d'« assurer l'articulation entre la réalité des besoins/défis/enjeux et celle des ressources disponibles et des injonctions qui y sont liées » (plusieurs ONGD considèrent cela comme un véritable défi n'hésitant pas parfois à ruser pour mobiliser les moyens adéquats en dépit des conditionnalités parfois contraires notamment s'agissant de la Commission Européenne)
- Par rapport à *l'action* : le fait d'« assurer la pérennité sociale ou politique » autant que la viabilité technique ou économique » qui reposent beaucoup sur les caractéristiques du partenaire ou des partenaires sur place.

Dans ce relationnel, le *partenariat* reste une modalité importante, mais qui se conçoit très différemment, comme on l'a vu au chapitre précédent, depuis le partenariat biunivoque, jusqu'aux relations entre différents acteurs de territoires à territoires. AFDI par exemple n'utilise pas le mot projet mais celui de partenariat. Il s'agit de « *partir de ce que l'organisation paysanne partenaire veut et ce qu'elle est plutôt que de venir avec ses propres projets* ». Mais cela n'empêche pas bien souvent un accompagnement et une co-construction des intentions. Caritas se positionne en soutien de partenaires « *dans la mesure où les locaux connaissent mieux les besoins et savent mieux y répondre* » ce travail pouvant aller jusqu'à faire remonter des savoirs du sud pour enrichir la perception des problématiques de pauvreté au Nord.

Toutefois toutes ne souscrivent pas forcément à cette conception et l'on trouve du côté plutôt des ONGD qui se revendiquent comme professionnelles, une conception de la qualité comme provenant avant tout de ses propres capacités d'expertise, capacités à comprendre les situations au-delà des évidences. Si les échanges, la nécessité de mise en débat, le dialogue sont fréquemment évoqués et parfois mis en processus, la perspective est bien différente, le partenariat et la « relation », pouvant alors se concevoir comme plus instrumentales.

Enfin, le *relationnel* n'est pas toujours perçu de la même manière. Il y a du débat autour de cette notion. La capacité à accepter et traiter le conflit et la controverse apparaît être pour certaines

indissociable d'une bonne relation¹⁴. Pour d'autres les difficultés potentielles ne sont pas mentionnées. La « *demande locale et le portage par les populations* » font partie des exigences les plus importantes mais ne sont pas considérées comme problématiques.

Le réseau PS-Eau Rhône-Alpes résume bien la difficulté en précisant que si « *la qualité dépend d'abord de la relation entre les partenaires autour de l'action* », elle n'est pas évidente car « *les acteurs du Nord et du Sud sont dans un jeu de rôle (le Nord qui pense avoir compris / le Sud qui rigole mais le conforte) un jeu d'acteurs institutionnalisés qu'il faut dépasser pour travailler sur la base d'une relation d'échanges et de partage. C'est ce qui fait que les gens deviennent maîtres de leur développement, qui peut être différent de celui qui avait été imaginé.* »

Certaines, comme le SCD, se sont spécialisées dans le développement d'une « *pédagogie de la relation* » à la fois au plan institutionnel, c'est-à-dire dans ses relations avec ses partenaires, et aussi dans la relation entre volontaire et partenaire. Dans ce dernier cas, il s'agit de développer les capacités « *de dialogue, gestion des conflits, prise en compte des réalités culturelles et sociales... pour établir un relationnel de qualité* »

2.2.2.2. Des « *savoirs-faire* » au *savoir-être* politique, qui pose la question de la place des « *savoirs* » ?

Certaines ONGD rencontrées évoquent cependant la tension qu'il y a dans le secteur, entre les tenants du « *savoir* » et celles qui défendent plutôt un « *savoir-être* ». L'attention particulière au *savoir-être* est reprise, bien que de manière différente, par certaines fédérations d'ONG, les réseaux (qui sont plus souvent en relation avec les petites ONGD) sans doute un peu moins par les celles des ONGD qui se considèrent elles mêmes comme professionnelles. Ces dernières relèvent la difficulté à objectiver cette notion et auraient tendance à lui substituer un savoir-« *être* politique » au sens du Politique, de l'art de concilier différents intérêts, d'élaborer des règles du « *vivre-ensemble* » (non pas de la politique politicienne).

Le savoir-être recouvre ainsi bien des choses, depuis la capacité d'empathie, le respect de l'autre jusqu'à celle, davantage politique, de construction conjointe de perspectives communes. Elle rejoint en cela le débat sur la notion de « *solidarité internationale* » : s'agit-il de rester dans une posture où le Nord aide le Sud, ou bien, comme l'ont développé plusieurs ONGD, ne conviendrait-il pas d'enrichir la relation, sinon de la ré-équilibrer, en *construisant des réciprocités* ou même, là où cela peut se justifier, en élaborant des relations qui envisagent l'action sur des cibles communes, tant au Sud qu'au Nord ?

Les débats ne sont évidemment pas déconnectés des formes d'engagement des différentes ONGD certaines se manifestant de plus en plus sur le terrain du politique, dans le lobbying et le plaidoyer ici au Nord. Il en résulte - dans des réseaux comme *Concord* notamment - une conception de la qualité qui se veut aussi politique et peut se décliner en toute une série de capacités particulières pour répondre à cette exigence :

- La capacité pour les leaders à ne pas fuir ou éviter le conflit lorsqu'il s'avère nécessaire,
- La capacité pour les ONG membres de gérer la compétition entre elles,
- La capacité à user de mécanismes légaux pour forcer les institutions à appliquer leurs propres lois (Concord observe qu'aucune ONGD n'a présenté de cas à n'importe quelle la cour où à l'ombudsman européen par exemple),
- La capacité à féliciter les institutions lorsque des positions ou des initiatives positives sont prises (et à ne pas rester dans la dénonciation) pour être crédible,

14-- Certaines parties prenantes parlant à cet égard plutôt de « *bonne distance* » (Naudet 1999)

- La capacité à délivrer des messages politiques et pas seulement des commentaires aux politiques existantes,
- La capacité à faire une nette différence entre « avoir de l'impact » et « être célèbre ».

2.2.2.3. *Privilégier le point de vue des bénéficiaires ? ou faciliter une co-construction de « communs »*

Conséquence de ce qui précède, le point de vue des bénéficiaires n'est pas vu de la même façon partout. La posture de défense absolue du point de vue des bénéficiaires que l'on trouve chez certaines ONG correspond à une réponse à toute nouvelle forme de néo-colonialisme. Pour d'autres ONGD, pas nécessairement les plus professionnelles mais en tout cas celles qui ont accumulé de l'expérience, on constate une distance certaine par rapport au fait d'être « en réponse à la demande ». La question du savoir-être politique revient ici comme l'art de pouvoir reconnaître la multiplicité des points de vue, le fait que la communauté locale est souvent traversée de conflits et d'intérêts divergents. La qualité n'est donc plus simplement liée au fait de demander si le bénéficiaire est satisfait (comme le client dans le monde de l'entreprise). Il y a une exigence à retravailler les perceptions et les conceptions avec un certain nombre de « parties prenantes » localement et de relier cela avec les possibilités offertes par les détenteurs de ressources (agences d'aide, public donateur, ou autres).

Si donc beaucoup seraient d'accord avec la déclaration de la fédération des ONGD du Royaume-Uni sur le fait que « *la qualité, c'est éthiquement le regard du bénéficiaire qui la fixe, c'est le pauvre ou le paysan ou l'acteur à la base qui donne son avis sur la qualité* » beaucoup conviennent aussi qu'en pratique cela s'avère difficile à garantir. Cela pose la question de l'accès des bénéficiaires dans le débat, de la multiplicité des avis chez les bénéficiaires, du type d'engagement de l'ONGD (action ou politique), sans oublier le fait que les acteurs du Nord doivent aussi être compétents politiquement, et pas seulement calés dans un rôle de relais vers les Princes...

Face à cette question il apparaît cependant un débat entre le monde anglo-saxon et le monde latin : certaines ONGD anglo-saxonnes poussant la logique jusqu'à mettre en place des services de « plaintes », les ONGD françaises ayant plutôt tendance à s'y opposer. C'est donc une dimension importante de la Qualité – celle de la prise en compte de la satisfaction – qui est en question.

La Qualité se complexifie donc et débouche sur une conception plus systémique.

2.2.2.4. *Qualité systémique*

Un certain nombre d'ONGD et de collectifs d'ONGD défendent l'importance d'une approche plus globale¹⁵. Elle correspond à une prise en compte toujours plus forte de la complexité du champ du développement. Cela ne veut pas dire qu'il s'agit de tout maîtriser, ni que « tout soit dans tout ». Les questionnements lors des entretiens font surtout ressortir le souci d'en connaître suffisamment sur les facteurs qui conditionnent les changements pour : (i) d'abord faire les bons choix et notamment savoir si l'on s'engage (et dans quoi on s'engage), (ii) ensuite agir sur les bons leviers, (iii) enfin pouvoir inscrire les acquis dans la durée. La qualité n'est donc plus l'art de satisfaire des besoins d'individus clients ou bénéficiaires, mais l'art de trouver des solutions pérennes à des problèmes de société. Il en résulte au plan de la gestion de l'action comme de celle de l'organisation des attentes et caractéristiques différentes.

15- Parfois qualifiée d'holistique, ou de systémique. Cette approche tend à mieux maîtriser les contours et facteurs de l'action aux plans économiques, techniques, culturels, politiques, social, etc.

2.2.2.5. *La Qualité comme démarche davantage qu'une procédure de certification ?*

Sur la question de savoir si la reconnaissance « Qualité » peut-être considérée comme un processus non finalisé, plutôt que comme un construit déjà élaboré à travers des normes ISO relativement figées, l'analyse des divers entretiens permet de dessiner une réponse « de Normand ». Il y a manifestement opposition entre « grosses » et « petites » structures sur la question de la normalisation. Beaucoup d'ONGD – en particulier mais pas seulement les petites – craignent un contrôle de la Qualité à l'entrée, qui serait un filtre dans l'accès au financement, dont pâtiraient en premier lieu les petites structures mais qui les concernent toutes quelle que soit l'échelle. Elles recommandent, appuyées en cela par certains collectifs (et par certaines parties prenantes), des processus de validation progressive à travers certaines « balises » plutôt qu'une certification en tant que telle sous-tendue par tout le formalisme qu'on devine.

Un certain nombre d'ONGD plus engagées dans la voie d'une professionnalisation par l'ingénierie du projet ou de l'organisation sont demandeuses de plus de normes voire pour certaines, en général celles à dimension internationale, d'une certification formelle, reconnue nationalement sinon internationalement.

Certaines, comme AVSF par exemple, disposent déjà d'un label et témoignent de l'intérêt que cela peut avoir pour intéresser d'autres « mondes » (finance, entreprises, cabinets d'études) aux pratiques des ONGD. Elles témoignent aussi de ce que la certification respecte les valeurs et principes de l'ONGD bien qu'elle reconnaisse qu'elle porte surtout sur la gestion interne. En cela, disent-elles, la certification peut se révéler un appui précieux pour mieux être en accord avec ses propres principes éthiques.

2.2.3.

Comparaison et mises en perspectives

2.2.3.1. *Deux grandes convergences*

Toutes les structures rencontrées conviennent de l'importance de mieux informer de ce que l'on fait, de comment on le fait et de formaliser les démarches de manière à ce qu'elles soient plus claires. *L'exigence de mieux « objectiver »* tout en « confrontant » plus ne paraît pas faire l'objet de beaucoup de controverses sinon sur la façon de le faire : il s'agirait plus pour beaucoup d'interlocuteurs rencontrés, de simplifier pour aller à l'essentiel, et de préciser aussi ce qui n'a pas été et pourquoi, que de tendre vers des rapports d'experts, de plus en plus volumineux, fondés sur le suivi d'indicateurs de plus en plus pointus. Il apparaît ici (tout au moins en France) une revendication commune pour une certaine *simplification du rapportage*.

On trouve également en parallèle (sans que cela ne s'oppose) une convergence forte par rapport aux *exigences de redevabilité et de transparence*. Des décalages importants apparaissent cependant sur la destination de ces exigences (redevable et transparent oui mais envers qui ?).

2.2.3.2. *Principaux décalages de conception*

Deux constats émergent d'une analyse rapide des différences entre « ONGD » et « parties prenantes » : A l'intérieur de chaque « camp » (parties prenantes d'un côté, ONGD de l'autre), les conceptions sont diverses et peuvent se révéler conflictuelles ; Entre les « camps », entre ONGD et « bailleurs », des différences d'appréciation existent sur un certain nombre de points :

- L'accent mis sur le relationnel et le partenariat,
- Le temps des interventions et la capacité à se désengager,
- Le modèle de qualité (certification, charte ou autres).

Il en résulte des conceptions fort différentes de la qualité : la première (portée par les agences d'aide surtout) est liée encore essentiellement à la figure du projet ou de l'intervention, la seconde évoque une autre forme d'engagement non limitée par des échelles de temps, ni par les thématiques, ni par les territoires concernés.

Le décalage par rapport aux *exigences de transparence et de redevabilité* se situe, pour les ONGD, dans une revendication pour une redevabilité beaucoup plus large, envers le public, les partenaires, notamment du Sud, les bénéficiaires, les autorités représentatives, et moins exclusivement envers des financeurs. Ce débat existe notamment par rapport à « l'argent public » et la tendance de certaines administrations, selon les ONGD, à y trouver argument pour renforcer une redevabilité par la gestion financière, sans considération des autres dimensions citoyennes du « public » (qui peuvent assumer dans leur geste une fonction plus citoyenne voire « politique ») et sans assumer une certaine coresponsabilité envers l'investissement au Sud. Avec le risque aussi, surtout dans l'humanitaire, de lier étroitement la donation à sa destination (apporter des soins, sauver des vies) dans le refus de financer toutes structures intermédiaires locales ou de réorienter les investissements sur de la reconstruction avec l'évolution de la situation. A l'opposé certaines ONGD montrent que leurs « donateurs » sont de plus en plus prêts à reconnaître la complexité et à se responsabiliser pour « accompagner » leur financement d'appuis divers et variés. Derrière l'évidence pour chacun d'être redevable et transparent se cache donc des dimensions trop peu investiguées et trop souvent simplifiées. On peut toutefois noter certaines inflexions fortes d'ONGD considérant que tout cela peut aussi relever d'une sorte de mise en scène et de stratégies de marketing nuisibles pour l'effectivité des investissements consentis.

Par rapport à la *normalisation*, les décalages sont plus accentués. Mais ils apparaissent accentués surtout au sein des ONGD entre celles qui veulent avant tout protéger le secteur contre les « fausses ONGD » et celles qui craignent des conséquences sur la reconnaissance des plus petites à participer à la solidarité internationale en dépit de leur faiblesse organisationnel. Le décalage n'apparaît toutefois pas inconciliable. C'est-à-dire que considérant qu'il apparaît important pour beaucoup d'ONGD de disposer d'un minimum de normes qui « balisent » la profession et la protègent (référentiel), il serait nécessaire d'en fixer un certain nombre, fût-ce de manière minimaliste, à la manière notamment dont Coordination Sud a impulsé un processus de transparence et de redevabilité. Ces critères pouvant reconnaître aussi la diversité des formes organisationnelles et des pratiques.

De la même manière, la *certification* est fortement sujette à controverse. Des craintes encore plus fortes existent à son égard bien que certaines ONGD soient déjà labellisées. Ici également il apparaît possible de réduire les décalages en proposant une certification à différents niveaux, à l'image de ce qui se pratique en Belgique ou dans le monde anglo-saxon : une reconnaissance donnant accès à différentes modalités de financement, par des conditionnalités plus en plus ouvertes (fonds souples, pluriannuels) pour celles qui témoignent d'une capacité de gestion reconnue, où de capacité d'expérimentation et d'innovation par exemple (quelle que soit la taille). Ce processus permettant à celles qui ne disposent pas forcément de ressources en interne, de disposer tout de même de financements publics, et de progressivement se consolider voire évoluer vers des formes organisationnelles plus professionnelles.

Dans ce scénario, la contrainte de gérer une multiplicité d'organisations n'étant toutefois pas levée, il existe aussi une autre modalité, que l'on trouve en Suisse, et qui consiste à certifier des

collectifs d'ONGD, des fédérations, celles-ci étant garantes de leurs membres et s'organisant pour les renforcer et les appuyer dans leurs tâches.

2.2.3.3. Les façons de concevoir les exigences : tentative de modélisation

Il est possible de repérer différentes manières de concevoir les exigences, disons différents modèles. Ceux-ci ne se rencontrent que rarement de manière « pure » dans les ONGD. On trouve donc plutôt un mélange de quelques formules.

2.2.3.3.1. Autour de l'action

1. Bien gérer l'intégralité du cycle de projet

C'est une dimension fort représentée dans bien des ONGD qui conçoivent la qualité notamment comme la façon de bien gérer les différentes phases du cycle de projet, depuis l'identification jusqu'à l'évaluation-capitalisation.

2. Assurer la durabilité des actions et des acquis

Liée à la précédente conception, la perspective d'ancrer les acquis dans la pérennité s'impose régulièrement. Toutefois, il s'agit moins ici de rester présent que d'assurer une poursuite sur le long terme.

3. Articuler des opportunités de financement à des situations

La qualité relèverait ici dans la capacité à tirer profit des situations pour conjuguer différentes opportunités de financement (en même temps que différentes temporalités ou conditions). Dans sa forme extrême, une certaine forme de ruse pour permettre cette articulation peut être défendue par certaines ONGD car jugée indispensable.

Cela peut se concevoir aussi en négociant plus frontalement un changement des règles (voire obtenir des dérogations pour des actions particulières). Certaines ONGD considèrent que cela relève d'un certain art, de plus en plus nécessaire à développer compte tenu des conditionnalités de l'aide.

4. Renforcer les capacités des acteurs du Sud

Participant à l'effort de pérennisation elle précise certaines exigences précédentes et relève de « l'empowerment ». Certaines insistent pour bien distinguer un renforcement purement procédural, de gestion du projet. D'autres l'entendent de manière globale comme toutes les formes de renforcement.

2.2.3.3.2. Autour de l'organisation

5. Se renforcer soi pour être plus efficace et efficient dans la gestion des ressources

L'idée ici est celle de la reconnaissance de ses limites et de ses faiblesses mais pour mieux gérer le projet, ou toute forme d'action (éducation au développement, lobbying,...).

6. Etre plus visible et plus transparent sur ce que l'on fait (déjà bien)

L'introspection est moins présente et il s'agit surtout de mieux communiquer pour montrer que l'on est 'de qualité'. La perspective est de travailler son image, notamment vis-à-vis du grand public et des institutions.

7. Améliorer les capacités stratégiques de positionnement et de négociation des objectifs

L'exigence en termes d'organisation porte ici sur la capacité à sortir de logiques projet pour définir des stratégies plus générales sur le moyen terme et bien négocier les objectifs avec les divers partenaires.

2.2.3.3.2. Autour du politique et de l'apprentissage

8. Renforcer les liens avec d'autres pour être plus impactant au Sud

C'est toute la dimension des programmes multi-acteurs et des capacités à *réunir* différentes parties, *animer* la concertation, *réguler* les conflits d'intérêts et de valeurs, *négocier* la participation des autorités locales (ou autres, traditionnelles et religieuses). On peut dire aussi que c'est la dimension horizontale du développement – particulièrement dans le cadre de développement local – qui est ici considérée comme le véritable horizon de la qualité.

9. Renforcer les articulations entre problématiques Nord et problématiques Sud en mobilisant les compétences de part et d'autre

Sensiblement différent du précédent mais pouvant s'y articuler, ce modèle relève des capacités à organiser les liens entre problématiques Nord et problématiques Sud. Conçu sur des logiques de territoires et de développement local, il développe la dimension verticale et internationale au modèle précédent.

10. Défendre des intérêts communs à travers des actions de lobbying et de plaidoyer, l'organisation de campagnes, en affinant l'art de négocier

Ce modèle est défendu par certains collectifs ou fédérations d'ONG (Concord en particulier à l'échelle nationale). Il répond bien à d'autres types d'exigences dont découlent des capacités différentes, en particulier la capacité à être un acteur « politique » compétent.

11. Renforcer les capacités à réfléchir le sens

Ce modèle relève d'une exigence de réfléchir au sens de ce que l'on fait, à produire des référents pour le secteur, à faire apprentissage pour soi-même puis collectivement. Il suppose des capacités encore différentes des précédentes (mais certainement pas opposées).

L'efficacité du développement se définit par l'impact des actions menées en faveur du développement. Ces actions seront inefficaces si elles ne génèrent pas de changement durable eu égard tant aux causes qu'aux symptômes de la pauvreté, des inégalités et de la marginalisation.

CSO open Forum Istanbul 2010

2.2.3.4. Conceptions de la qualité dans les pays anglo-saxons

Nos incursions dans les pays anglo-saxons ont été modestes. Nos contacts, directs ou indirects, ainsi que la lecture de récents documents sur la question permettent cependant d'esquisser prudemment quelques tendances. Tout d'abord, il faut souligner l'accent placé sur l'effectiveness. Les ONG de qualité et menant des activités de qualité auraient cette vertu d'être 'effectives' au sens de mener des actions qui servent proprement les fins qu'elles défendent. La réflexion est conduite dans l'idée générale d'une aide efficace. Toutefois, l'efficacité, comme la force, sans orientation solide ne mène à rien.

L'efficacité est donc rattachée à une perspective directrice, en l'occurrence celle du développement compris comme le *changement des conditions de vie des populations les plus pauvres, marginales ou vulnérables*, ce que l'Open Forum for CSO Development Effectiveness appelle le "bien-vivre". Toutefois, ainsi que BOND UK le souligne en harmonie avec One World Trust, il existe un véritable piège qu'il conviendrait d'éviter, à savoir celui qui consisterait à définir *a priori*, hors contexte, ce que et comment devrait être ce "bien-vivre". La question fait débat car une tendance forte, dominante actuellement va dans le sens de délimiter explicitement des aires où cette efficacité devrait faire une véritable différence. Une fois encore, c'est l'Open Forum for CSO Development Effectiveness qui se montre le plus précis en promouvant explicitement huit domaines où la qualité doit être observée : (i) la justice sociale et les droits de l'Homme, (ii) les droits de la femme et l'équité de genre, (iii) l'empowerment des groupes ou catégories marginalisées, (iv) la gouvernance et la transparence, (v) le renforcement de la participation, de l'appropriation locale et de l'autonomie, (vi) le partenariat et la solidarité, (vii) l'apprentissage mutuel et la production de connaissances ainsi que (viii) l'engagement pour le développement durable. En même temps, l'accent est placé sur la redevabilité (accountability) qui s'impose comme une condition *sine qua non*, en quelque sorte comme le pendant organisationnel, "en interne", de l'efficacité "en externe" (sur le terrain)¹⁶.

De manière plus pragmatique, One World Trust et BOND UK préfèrent ne pas décider *a priori* du contenu de ce que devrait cibler la qualité, par exemple sous la forme de l'efficacité, et insistent plutôt sur la manière la plus judicieuse de la promouvoir. C'est ainsi qu'ils mettent à l'avant-plan des éléments clefs tels que (i) construire la qualité avec les usagers ou les acteurs concernés par l'action, (ii) mettre en œuvre un processus itératif, (iii) promouvoir une vision intégrée de la qualité, (iv) combiner processus et résultats, (v) identifier des principes généraux desquels il est possible de décliner des variantes locales, (vi) prendre en compte la complexité organisationnelle, (vii) proposer des itinéraires flexibles pour atteindre la qualité, (viii) privilégier l'apprentissage mutuel et l'auto-évaluation,... Ils insistent particulièrement que le cadre proposé devrait avoir pour vertu principale d'encourager, de donner envie de prendre des initiatives pour la qualité, plutôt que d'obliger à suivre certains standards supposés universellement valides¹⁷.

La redevabilité au centre de la Qualité 'anglo-saxonne' ?

La *redevabilité* occupe une place importante dans la conception de la qualité. Selon Bond UK, elle conduirait *de facto* à la qualité, pourvu qu'elle joue dans deux sens, prendre en compte les populations en les informant et rendre compte aux populations en leur expliquant, au Nord comme au Sud.

16- Lire par exemple, le document mis en discussion à Istanbul, en septembre 2010, par l'Open Forum for CSO Development Effectiveness et qui porte pour titre "A draft International framework for CSO Development Effectiveness" (Version 1, septembre 2010).

17- Ces éléments clairement mis en évidence dans une note de travail rédigée en septembre *An analysis of Sector Level Quality Initiatives : Identifying Common Lessons to Inform Bond's Effectiveness* 2010 par One World Trust à la demande de Bond UK (One World Trust :, p.22.)

Les ONG néerlandaises et allemandes contactées (principalement PSO, CORDAID et MISEREOR) ont pour leur part placé l'accent sur l'apprentissage. Les ONG de qualité seraient celles qui apprennent de ce qu'elles font mais également celles qui poussent leurs partenaires ou donateurs à apprendre, c'est-à-dire celles qui incitent les autres à apprendre de par leurs pratiques ou modes organisationnels. PSO relève cependant qu'actuellement, la nécessité de prouver son efficacité et plus largement sa valeur ajoutée dans le champ de la coopération se fait plus pressante que par le passé. D'où la pertinence des approches apprenantes. Les ONG britanniques aussi reconnaissent la valeur des apprentissages pour apprécier la qualité. Bond UK, notamment, souligne la nécessité de faire la liaison entre les apprentissages individuels et collectifs, particulièrement lorsque les apprentissages concernent la société où l'on vit.

Ce même réseau insiste aussi sur un autre aspect crucial, à savoir le lien avec le développement. La qualité est avant une question de développement. Il se pose cependant une difficulté, celle de l'auto-référence, le fait de se juger soi-même selon ses propres critères. "*Comment mesurer le développement sans ambiguïté ? Comment en juger si on décide soi-même ce qui est bon ou mauvais ?*" se demande un des responsables du programme "Effectiveness" à Bond UK. Et d'ajouter "*Doit-on seulement se demander si on en a eu pour son argent ? Si les résultats sont à la mesure des dépenses ?*". La qualité doit donc recourir à des éléments objectifs qui peuvent être appréciés de l'extérieur. Mais la tâche n'est pas simple. Toutefois, elle peut être abordée de divers angles. A Bond UK, on souligne plusieurs voies : (i) la qualité du *processus*, (ii) la *qualité de la relation*, tant avec les communautés qui donnent que celles qui reçoivent, les ONG étant souvent en position d'intermédiaires, (iii) le fait de disposer d'une *théorie du changement* qui dit ce qu'on veut voir changer fondamentalement. Ce dernier point est particulièrement mis en valeur dans le cadre des réformes en cours au sein de OXFAM où dorénavant il existe une orientation directrice pour le changement dans chacun des pays où cette ONG intervient, y compris au Royaume Uni, une sorte d'hypothèse ou d'axe central vers lequel devraient converger les efforts des programmes particuliers considérés alors comme une contribution pour atteindre le changement voulu. Certaines ONG précisent cependant des lignes transversales, par exemple la lutte contre les inégalités.

La satisfaction à travers le relevé de plaintes associé à l'évaluation de programmes et stratégies

De la même manière que les ONG françaises, la qualité concerne également *l'organisation*. La qualité du travail au sein des bureaux est perçue comme une dimension importante, sans laquelle la qualité sur le terrain est difficile à atteindre. Les questions de gouvernance occupent une place de choix, en particulier les systèmes décisionnels pour lesquels la transparence est présentée comme une marque de qualité (savoir par qui, dans quel cadre et comment telle décision a été prise).

De manière plus pragmatique, OXFAM a évoqué un dispositif pour collecter les plaintes. L'objectif est que ceux qui bénéficient d'une aide ou d'un appui puisse faire valoir leur point de vue et le cas échéant leurs critiques. Le responsable du bureau national est le premier interlocuteur. Ce système serait d'autant plus performant qu'il est relié à des efforts d'évaluation des programmes et des stratégies.

2.2.3.5. Conceptions de la qualité en Espagne

Il n'existe pas en Espagne d'exigences en tant que telle vis-à-vis de la qualité mais certains bailleurs de fonds vont donner de l'importance à l'adhésion d'une ONG qui requiert des fonds au réseau de coordination, la 'Coordinadora' des ONG (au niveau national ou régional).

En 1998 la Coordinadora des ONG a publié un Code de conduite composé de principes pour les ONG qui y appartiennent¹⁸. Il est rassurant pour un bailleur des fonds de savoir qu'une ONG doit respecter le code pour y appartenir. Dans les critères d'évaluation d'une demande de financement, le fait d'appartenir au Code de conduite donne à l'ONG un point. De même certains bailleurs de fond vont mieux considérer une ONG espagnole si elle a reçu une évaluation positive de la Fundación Lealtad sur la base des critères de son code de transparence et de bonnes pratiques (www.guiatransparenciaong.org). Mais à la différence du point précédent, ceci n'est pas spécifique dans les formulaires de demande de subvention et ne donne pas lieu à un point supplémentaire. Le code de la Fundación Lealtad comporte des principes qui font référence aux critères de qualité liés au processus et à la structure, mais pas ou peu à la qualité basée sur l'impact des opérations.

L'importance du code de conduite

L'AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dispose depuis Février 2009 d'une unité de programmation et de qualité, encore très jeune, dont l'objectif est d'unifier ces aspects au sein de l'organisation. Un mécanisme d'accréditation des ONG sur la base de critères dont certains sont directement liés à la qualité a été mis en place.

Selon certains acteurs dans le secteur de la coopération, il y a eu au sein de l'AECID un transfert d'une démarche très bureaucratique (exigences administratives) à un peu plus de qualité dans le cadre de subventions de longue durée (financements de programmes versus projets).

Une ONG comme Intermon Oxfam aborde la qualité depuis deux points de vue:

- Un point de vue institutionnel avec la gestion du changement et l'analyse des processus ;
- Un point de vue plus technique dans le cadre d'une unité de développement et méthodologie avec un référentiel pour les bonnes relations et la redevabilité.

Intermon est l'une des plus grandes ONG en Espagne et est impliquée autour des questions de qualité. Elle a par exemple sa propre stratégie. Mais le thème de la qualité à un niveau macro est encore 'vert'. Une ONG comme Intermon doit encore mieux définir comment cibler la qualité et décider d'un modèle/ système qualité à adopter.

En Espagne, la pression est forte absolument pour tout justifier, d'où la tendance à relier qualité et contrôle

Les bailleurs de fonds demandent des comptes pour une bonne utilisation des fonds alloués, plus qu'une analyse des changements générés grâce à ces fonds.

Selon certaines ONG, les bailleurs de fonds étatiques espagnols sont parmi les plus exigeants en Europe. L'AECID est par exemple extrêmement exigeante au niveau de la redevabilité, pour le suivi des programmes et le contrôle des ressources. Absolument tout doit être justifié.

2.2.3.6. Regards du Sud¹⁹ : une réflexion sénégalaise

La « demande » de qualité ne vient pas des acteurs du Sud. Il apparaît plutôt que la question se pose dans d'autres termes : les acteurs du Sud s'engageraient à faire tout leur possible pour s'aligner sur les nouvelles visions, procédures, etc. Comme pr le passé, alignement dans les formes et recomposition rusées ?

18- http://www.congde.org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008_1.pdf

19- Pour plus d'inputs, voir le cahier n°6

Il existe bien des tentatives de construire du sens pour soi et par soi. Au Sénégal en tout cas. Certains acteurs de la société civile entament des réflexions propres pour se confronter à la préoccupation de qualité, par exemple au sein du réseau Graf Diapol en mettant l'accent sur le changement politique et social. Mais ces acteurs ne se donnent généralement pas les moyens de mener leur agenda au bout des conséquences qu'il implique, par exemple en termes d'autonomie, de déconnection par rapport à l'appareillage classique des projets, etc.

Selon Moussa Mbaye, responsable du réseau Enda Diapol au Sénégal « *le surcroît d'effort suscité et exigé des ONGD est une fuite en avant. Non pas que la bonne gestion ne soit pas exigible dans ce type de procès mais nous sommes historiquement à un tournant : on a fini de rechercher la qualité au niveau de la PERTINENCE, on l'envisage au niveau de l'efficacité ou de l'efficience. Autrement dit, à défaut du FOND, on poursuit inlassablement la FORME. Or celle-ci, quand bien même elle serait parfaite, elle ne reflètera jamais que les normes la constituant.* »

Le problème, nous dit Moussa Mbaye, est que la pertinence ne peut être *saisie*, ou plutôt *construite*, qu'avec les parties prenantes et dans les situations « normales » de vie : « *Or, nous avons affaire à un processus de production qui de par son appareillage impose déjà une forme à son objet. Hormis l'urgence d'agir, deux obstacles s'opposent à l'émergence d'un espace réel de négociation des buts et des modalités de l'action qui implique et donne une liberté à toutes les parties prenantes :*

- *L'asymétrie des rapports induite par les questions de pouvoir,*
- *La situation de communication d'emblée faussée.*

Même la discussion des finalités, critères et procédures de l'action (la négociation de cette fameuse « pertinence ») est rendue compliquée par le fait que l'espace de communication entre les parties prenantes est brouillé : elle est en effet inscrite (de façon « structurelle ») par l'histoire récente dans une idéologie de la relation entre donneurs et receveurs ».

La première problématique de qualité à laquelle une ONGD devrait satisfaire, c'est la qualité de son *positionnement*. Autrement dit, la qualité se construit en amont et dans le processus même du choix de son lieu d'intervention (lieu géographique mais aussi lieu thématique, lieu social, etc.). La pertinence de ce choix se réalise par rapport à sa mission ou à sa vocation. Ce choix de positionnement doit être *discuté* par rapport aux autres parties prenantes, en fonction d'une « intelligence des situations » qui serait collective et qui ne reposerait pas seulement sur les compétences de professionnels du Nord (dans le style "*on fait ça parce qu'ils sont bons dans ça*"). Ensuite, deux autres aspects doivent être considérés : la qualité d'un *projet politique commun* aux parties prenantes de l'action et la qualité de l'adéquation des moyens de chacun par rapport à ce projet commun.

Ces attendus sur la qualité ne concernent pas, bien entendu, les ONGD qui ne voient pas leur rôle autrement que comme une simple prestation de service. Ils concernent des ONGD qui se perçoivent comme de vrais acteurs du changement. C'est ici qu'on découvre que la liaison entre définir la qualité qui compte pour soi et délimiter son identité d'acteur est étroite.

La question de la responsabilité des autorités locales ou nationales dans l'attribution des normes et des règles ainsi que le contrôle de celles-ci pose un vrai problème : comment les bureaux nationaux qui accordent un statut et un droit d'intervention aux ONG pourraient-ils être plus exigeants sachant que l'exigence de « qualité » – pour un acteur donné – n'est opératoire que si c'est un jeu « gagnant-gagnant »? Autrement dit, s'il n'est pas sûr de pouvoir en répondre lui-

même, le partenaire local ou l'autorité ne sera pas enclin à l'exiger de l'autre (puisque c'est un « boomerang » qui lui revient dessus tout de suite après).

Ce problème a été soulevé par l'une des structures rencontrées pour qui « *les exigences de « qualité » des organisations paysannes face aux ONGD « ne vont pas loin » puisque cela exige d'elles-mêmes un certain nombre de capacités pour faire face avec crédibilité aux implications de leurs positions – prises de responsabilités* ». On ne peut pas facilement exiger de l'autre ce que soi-même on peine à faire.

La qualité dans le développement suppose une évolution des modes d'action et des logiques de projet vers des plateformes où la place et le rôle de chaque acteur (partie prenante organisée) est discuté, les ressources auxquelles elle accède au titre de l'action commune sont connues et des autres acteurs et imputée à sa responsabilité bien définie. Ainsi, une des pistes pour le développement de la qualité croise la piste du développement *co-organisationnel*, c'est-à-dire le développement des liens fonctionnels et stratégiques, mais aussi formels, entre organisations d'un même secteur.

2.2.4.

Lignes de force dans les conceptions de la qualité et de ses exigences

2.2.4.1. Des conceptions multiples et variées sur les exigences essentielles, des tensions aussi sur les modèles de qualité mais néanmoins une convergence sur la nécessité et la possibilité, grâce à la qualité, de mieux faire et autrement

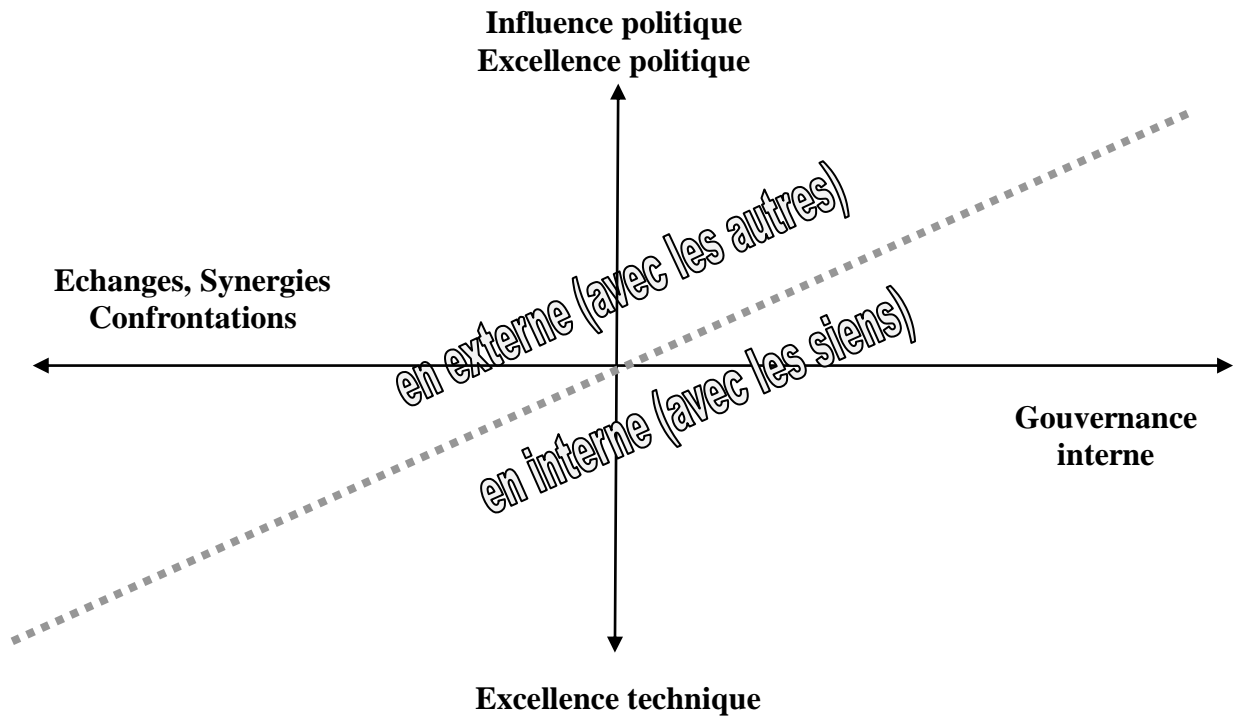
Si l'on part des exigences à réunir pour faire de la solidarité internationale, les constats sont clairs : peu d'acteurs sinon aucun considèrent que ce qui se fait actuellement est suffisant, compte tenu des enjeux de la solidarité internationale. Tous en appellent à des améliorations tant individuelles que collectives. Si la plupart des acteurs reconnaissent de part et d'autre les avancées des ONGD en matière de professionnalisation (quel que soit le sens que l'on donne à cette notion), tous convergent pour reconnaître qu'il est possible de mieux faire et que la « Qualité » peut y inviter. Ces nouvelles exigences pourraient même amener à faire autrement plutôt qu'à en faire plus (ou mieux la même chose).

S'agissant des modèles de Qualité, les avis sont plus divergents. Les modèles les plus contraignants (certification, normalisation) sont craints par beaucoup de petites structures ONGD, des collectifs d'ONGD, ainsi que par un certain nombre de parties prenantes (syndicats, fondations). Les premières craignent de nouvelles barrières à l'accès au financement, les secondes un renforcement de l'instrumentalisation de la solidarité au détriment d'engagements plus politiques. On trouve également dans les deux camps des opinions plus mitigées et hésitantes selon que la qualité sera plutôt « processuelle » (qui accorde de l'importance surtout aux processus d'apprentissage) ou qu'elle sera plus liée aux « résultats ». Deux options qui ne se marient pas forcément harmonieusement même si, en théorie, au moins on doit pouvoir attendre des processus qu'ils produisent des résultats.

Au contraire certains acteurs, que ce soit des ONGD ou des parties prenantes, ne sont pas contre certaines formes de normalisation et de certification. Deux types d'arguments sont mis en avant ici : (i) la nécessité de crédibiliser le secteur et de le renforcer par rapport aux organisations qui s'en revendiquent sans en être, c'est-à-dire sans réunir le minimum d'exigences éthiques s'agissant de solidarité internationale ; (ii) la possibilité d'amener des acteurs d'autres « mondes » (finance, politique, juridique, ...) à s'intéresser au développement et à la solidarité.

2.2.4.2. Synthèse des différentes perceptions en matière d'exigences de qualité

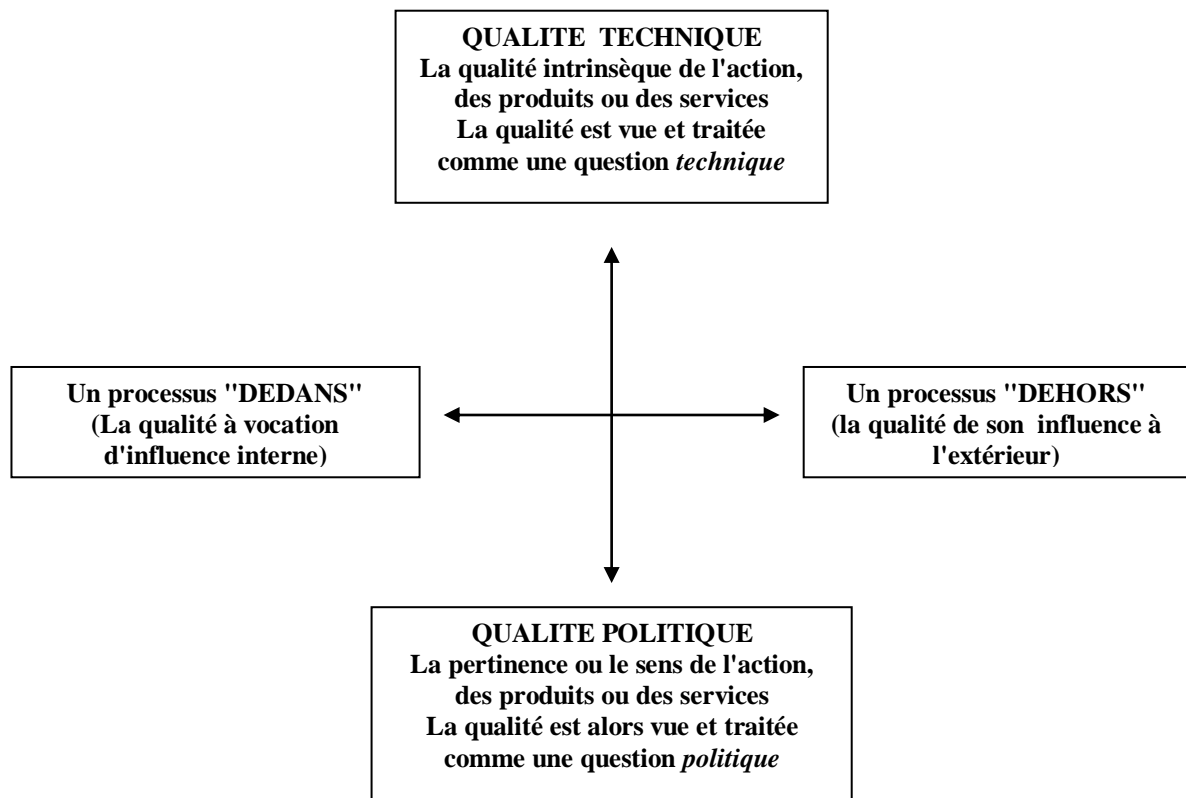
Il est possible de fixer les principales représentations des *exigences* que les acteurs de la solidarité internationale devraient réunir. Le diagramme qui suit s'y risque.



La qualité peut, selon les acteurs en solidarité internationale, se référer à une ou à chacune de ces 4 types d'exigences : (i) être plus influent politiquement, (ii) être plus performant techniquement, (iii) mieux se gérer en interne, (iv) mieux gérer ses relations et sa communication avec les autres acteurs. Ces dimensions se conjuguent en interne (du point de vue des dynamiques propres à la structure) et en externe (du point de vue des rapports avec les acteurs extérieurs). La qualité peut donc s'envisager aussi bien vis-à-vis de son organisation, en interne, que par rapport aux autres, dans sa façon de créer les conditions pour plus d'influence, plus de synergies, plus de confrontations productives, etc.

Pour l'illustrer autrement, on peut reconnaître 4 tensions fondamentales au sein du concept de qualité.

Tensions fondamentales au sein du concept de qualité



Philippe De Leener (2007)

Ce qui ressort essentiellement de l'étude, et d'un certain point de vue c'est une surprise, c'est la difficulté de discriminer nettement les acteurs selon ces champs. Si des différences existent, il s'avère néanmoins que d'une manière ou d'une autre tous les acteurs prennent en considération ces quatre dimensions. L'importance du *partenariat* pour les ONGD se voit ainsi indirectement confirmée, en notant cependant que cette dimension peut être conçue de manière plutôt technique pour certaines (partenariats noués autour de projets ou de programmes) ou plutôt politique pour d'autres (partenariats construits autour d'enjeux de société).

Une même tension se retrouve au sein des parties prenantes, voire même selon les partenaires financiers, certains mettant l'accent sur les dimensions plus techniques et managériales, d'autres sur les enjeux plus globaux ou politiques.

De cette difficulté à distinguer nettement les différents acteurs suivant ces quatre dimensions, on peut tirer la conclusion que la qualité en solidarité internationale ne peut pas se décliner en les négligeant : ces quatre dimensions apparaissent comme véritablement cardinales.

La qualité en solidarité internationale pourrait donc être intrinsèquement liée à la capacité à gérer ces quatre tensions et dimensions.

ANNEXES

AI. Liste des personnes et structures rencontrées

ONGD	Personne rencontrées
ACODEV (B)	Denis dubuisson
AECID (ESP)	Beatriz Novales
AVSF	JJ Boutrou
AFDI	Anne souharse, Laure Hamdi
F4 AIDCO (U.E.)	Corinne André, Elena Volpi, Virginia Manzitti, André Debongnie
BOND (UK)	Zia Choudhury
CARITAS	Karine Meaux
CIDR	Laurent delcayrou
CIEDEL	Christophe Mestre
CIEPAC	Marie-Jo Dugué; J. Mercoiret
COORDINATION SUD	Catherine Perroud
EAU VIVE BN	Julie Villain, Michèle Bresson
ETHNIK	leila Lambert, Camille Francillon
ENDA DIAPOL (SEN)	Moussa Mbaye
F3E	Toute l'équipe
FBSA	Lisbet Loddewijke, Jean-Yves Standaert
FGC (SUISSE)	Olivier Berthoud ;Alain Berthoud
FRANCE INTER	Bauby Christian Jean-Philippe Fontenelle, Christian Castellanet, Christophe Hennart, Christian Mormont, Daniel Neu, Bénédicte Hermelin.
GRET	Patrice Chevallier, Laetitia Haton et Luc Veyri
MAEE	Francisco Rey
IECAH (ESP)	Ana sentis
INTERMON (ESP)	Agnès Lambert, Jérôme Coste
IRAM	Moussa Goita
IRPAD	André Vial
KEUR AFRIQUE	Yoma Winder, Burcu Munyas, Karl Hugues
OXFAM (UK)	Charles Goerens
PARLEMENT (UE)	Guillaume Aubourg
PS-EAU NATIONAL	Rémi Gatineau
PS-EAU RHONES-ALPES	Margo Rooijman
PSO (PB)	Rose-Marie Di Donato
RESACOOOP	Smita Premchander
SAMPARK (INDE)	Jean-Noel Balme
SCD	Toute l'équipe
SOLIDARITE LAÏQUE	Katrijn Declerq
TRIAS (B)	Gauthier Pirotte (chercheur Université de Liège)
ULG (B)	

