

Penser la Qualité en Solidarité Internationale

4

S'approprier la pensée sur la qualité

Quelques pistes pour inventer "ses" solutions

De Leener Philippe & Totté Marc

Aout 2011



Remarque introductive

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

Contacts Inter-Mondes Belgique

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

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

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

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

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

Cahier 1 – Vue d'ensemble

De Leener Philippe & Totté Marc (avec la contribution de B. Séror)

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 & Séror Béatrice

Penser la Qualité en Solidarité Internationale
S'approprier la pensée sur la qualité. Quelques pistes pour avancer

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

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

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

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

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

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

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

SOMMAIRE

<i>4.0. S'approprier la pensée sur la qualité</i>	<u>6</u>
<i>4.1. La qualité entre normes, standards et contexte</i>	<u>7</u>
<i>4.2. Usage, usagers, bénéficiaires, satisfaction</i>	<u>10</u>
<i>4.3. Transparence, redevabilité et qualité</i>	<u>12</u>
<i>4.4. Efficacité, efficacité, rentabilité, impacts, critères de qualité ?</i>	<u>15</u>
<i>4.5. Qualité artéfactuelle versus qualité processuelle</i>	<u>20</u>
<i>4.6. Partenariat, conflit et qualité</i>	<u>22</u>
<i>4.7. Qualité des acteurs versus qualité du système d'acteurs</i>	<u>25</u>
<i>4.8. La qualité à hauteur des apprentissages et de "sa" réflexivité</i>	<u>27</u>
<i>4.9. Qualité opérationnelle versus qualité politique</i>	<u>29</u>
<i>4.10 . Les trois excellences : vers une perspective tripolaire de la qualité en Solidarité Internationale ?</i>	<u>32</u>
<i>4.11. Culture, altérité et qualité</i>	<u>34</u>

4

S'approprier la pensée sur la qualité

Ce cahier est délibérément prospectif. Nous prenons le temps de revenir sur une série d'idées, d'ouvertures, de points de vue avancés, d'éclairages décalés,... qui avaient été discutés avec les ONG ou les parties prenantes lors de nos échanges en 2010, des échanges qui enrichissent les efforts pour conceptualiser la qualité dans le monde des ONG actives dans la Solidarité Internationale. Il faut dire que l'enjeu est de taille : il s'agit ici de proposer des ressources pour que les ONG se façonnent à leur usage une culture de la qualité propre à leur monde.

Notre ambition se limitera ici à lancer des pistes, questionner et ainsi, nous l'espérons, donner envie aux protagonistes d'investiguer plus largement la problématique de la qualité et surtout de ne pas perdre de vue, comme certaines équipes ou personnes rencontrées n'ont pas manqué de le souligner, la nécessité de se démarquer de la sphère marchande, c'est-à-dire, pour le dire autrement, afficher sans équivoque une *identité non gouvernementale* en matière de qualité, et, par conséquent, une manière propre de la comprendre, de la concevoir et de la mettre en œuvre. Pour y parvenir, nous proposons un certain nombre de clefs et autant de domaines où porter la réflexion, où porter ses questions, où prendre position.

Avant d'en venir au fait, formulons une fois de plus l'enjeu de ce cahier. Le secteur marchand a développé ses propres critères de qualité, ses démarches, ses concepts, ses instruments, comme nous l'avons esquissé sommairement au cahier n°3. Le secteur de la Solidarité Internationale ne relevant pas du secteur marchand, de toute évidence, il n'y a aucune raison de penser qu'il devrait s'aligner sur les normes produites par ce secteur marchand. Au contraire, en faisant valoir sa spécificité, il y a tout lieu de penser qu'il doit ***produire lui-même ses repères ou ses standards de qualité de manière à développer une voie qui lui soit propre*** et qui rende hommage à ses efforts. L'ambition de ce quatrième cahier loge exactement à cet endroit : contribuer, fût-ce à la marge, au développement d'une *contextualisation* et, en même temps, d'une *conception de la qualité* qui soit propre au secteur de la Solidarité Internationale non gouvernementale. Et ainsi, chemin faisant, sur cette base, participer à l'effort de développement de concepts, de logiques, d'approches, d'outils,... utiles pour mettre en œuvre une démarche de qualité dans ce secteur. Des éléments plus pragmatiques seront proposés dans les cahiers n°6 et 7 qui s'attachent, notamment, à montrer les voies diverses de la pratique de la qualité dans les ONG de Solidarité Internationale, au Nord comme au Sud.

Disons-le tout de suite : nous nous refusons à apporter des réponses. Nous entendons ici plutôt densifier la réflexion. Offrir des ressources supplémentaires. Ouvrir des pistes de côté pour problématiser et penser la question de la qualité par les ONGD dans des termes plus larges. Plus critiques. Plus politiques aussi. Avec un souci majeur : celui de ne pas jouer les donneurs de leçons. Même si, de temps à autre, il pourra sembler que nous prenons position, nous voulons que nos questions, qui sont aussi celles que se posent régulièrement les personnes ou institutions rencontrées, restent ouvertes. Il appartiendra à chacun, à chacune, de retravailler ces éléments. A sa manière. Pour aboutir à ses propres conclusions. Quitte à rejeter les nôtres.

4.1

La qualité entre normes, standards et contexte

L'analyse compréhensive et réflexive des contextes, clef de la qualité ?

La qualité est une affaire de normes ou de standards, comme les cahiers précédents n'ont eu de cesse de le souligner. Or, s'agissant de normes, une difficulté classique se présente aussitôt : est-il possible de déterminer ce qui est normal de ce qui est anormal ? De manière objective et universelle ? C'est-à-dire valable en tout lieu, en toute circonstance, sans autre recours, ni argument ? Question délicate. Déjà dans les années 1960, prenant pour cible le champ de la santé où on pourrait croire à première vue qu'il serait assez simple de séparer le sain du malade, le médecin philosophe Canguilhem attirait l'attention sur le fait que le normal est impossible à définir en dehors de la rupture qu'offre le pathologique. C'est le dysfonctionnement qui paradoxalement permet de cerner le normal. Canguilhem soulignait aussitôt que le pathologique lui-même ne se donne pas à voir sans engagement de celui qui déclare qu'il y a maladie. Les normes, ou les standards de qualité, ne peuvent donc pas être établis en dehors d'une décision argumentée et, le cas échéant, en porte à faux avec les situations réelles. Justement parce que dans la pratique on a toujours affaire avec des situations réellement vécues, jamais conformes aux attentes. En outre, ceux qui travaillent dans le secteur

*C'est le
dysfonctionnement
qui permet de définir
le « normal »*

*Les normes sont
importantes mais
instables, évolutives,
car essentiellement
circonstanciennes*

de la Solidarité Internationale le comprendront facilement, il est difficile de prévoir toutes les situations possibles. Il en résulte que les normes, puisqu'on peut les discuter, sont instables, c'est-à-dire toujours susceptibles d'être remises en discussion si les sensibilités, les conceptions ou les rapports au monde ont évolué.

A partir de là, beaucoup de questions se posent. Par exemple, on peut se demander qui a l'autorité pour établir quelles normes ? Sur quelle légitimité ou quelle expérience de quoi repose cette autorité ? Une fois les normes établies, éventuellement consensuellement, comment évoluent-elles ? A la suite de quels événements autorisés, dans quel cadre de négociation ? A la lumière de quelle procédure établie et gérée par qui ? Dans quelle mesure ceux et celles qui ont la capacité de fixer les normes ou alors de les mettre ou remettre en discussion, ne prennent-ils pas le pouvoir ? Et si le risque existe, comment, par quel dispositif, est-il contrôlé ?

Ces quelques éléments suffisent pour jeter le doute sur la simplicité d'une démarche qui aurait vocation à fixer des standards, compte tenu de la complexité et de la diversité des cadres de l'action de Solidarité Internationale. Ils obligent aussi à envisager la perspective de ne pas fixer de normes ni de standards. Certains, comme la fédération ACODEV en Belgique¹, avancent prudemment en parlant de *balises* au lieu de normes. Comme le mot le suggère par lui-même, une balise ne donne pas la réponse mais suggère une direction générale ou, si on préfère, précise

¹ Cf. Cahier 7 de la même série.

un domaine où chaque acteur concerné sera invité à déterminer lui-même, selon sa connaissance, selon sa compétence, selon les caractéristiques éventuellement singulières du lieu où telle action se déroule, la norme qu'il conviendrait de suivre là-bas. D'autres, comme par exemple l'URD en France, sont plus radicaux et prétendent qu'il est vain de définir *a priori*, disons *ex nihilo*, des normes ou même des balises. Ceux-là mettent en avant l'idée que les acteurs doivent posséder *l'intelligence des situations*, c'est-à-dire, en pratique, qu'ils doivent faire une démarche pour fixer là où ils opèrent et y identifier les repères qui leur confirmeront qu'ils agissent opportunément, efficacement, avec efficacité. Il va sans dire qu'une telle intelligence ne vient pas spontanément aux acteurs. Elle résulte d'une démarche compétente qui comporte, notamment, la perspective d'avoir sa propre analyse de contexte.

Se référer à des normes ou développer une « intelligence des situations » ?

Est-ce suffisant ? Nous ne le pensons pas. La qualité, dans cette perspective d'intelligence des situations, dépend bien entendu de la qualité de l'analyse du contexte où l'action est menée. Mais pour qu'une telle analyse ne se réduise pas à une description plus ou moins élaborée du cadre des opérations, quand bien même il s'agirait d'une "baseline" ou d'un "mapping" sophistiqué, il faut préciser aussitôt qu'il doit s'agir d'une *démarche d'intelligibilité*, c'est-à-dire une analyse qui s'efforce, aussi loin que possible, de *comprendre pourquoi* et en rapport de quoi, avec quoi, le contexte opérationnel se présente de telle ou telle façon aux yeux des acteurs soucieux de mener une action de qualité ? On pourrait dire que l'analyse repose alors sur deux piliers, d'une part une démarche de *caractérisation* ou de *problématisation* (qu'est-ce qui se passe ? comment les problèmes se présentent ? qui agit où et comment ?...) et, d'autre part, une démarche *compréhension* (pourquoi ça se passe ainsi, quel est le mécanisme en cause ? Quelle est la source des problèmes, comment fonctionnent-ils pour produire leurs effets ? Au profit de qui, aux dépens de qui ?...). Une telle *analyse compréhensive du contexte*, pour qu'elle repose sur des bases solides et convaincantes, en particulier pour qu'elle ne se réduise pas à la projection sur les autres de ses propres préoccupations ou ambitions, doit en outre, selon nous, prendre racine dans une *analyse compréhensive de son propre contexte sociétal*. L'analyse du contexte alors se dédouble de sorte qu'on doive alors parler de *l'analyse des contextes*. Une telle analyse se mène *là-bas*, c'est-à-dire là où l'action de Solidarité Internationale se propose d'opérer ou d'agir. Mais elle se conduit en même temps aussi *ici*, chez soi, c'est-à-dire qu'elle prend également pour objet le lieu d'où proviennent les ressources, matérielles et immatérielles, pour fonder son action. Remarquons que l'analyse de son contexte à soi sera d'autant plus solide quelle prend aussi en considération l'analyse des relations entre les deux mondes, le "ici" *et* le "là-bas".

De l'importance d'une démarche d'intelligibilité, ici et là-bas

Vu de cette manière, l'intelligence des situations s'enrichit considérablement en obligeant de *se mettre soi-même en contexte dans son propre contexte*, de se décadrer pour se mettre en phase, non pas avec ses désirs ou ambitions, mais avec la complexité du réel "ici" comme "là-bas", ce qui exige de prendre distance critique. L'intelligence des situations est d'abord une *intelligence critique*. Au double sens du mot : critique parce qu'elle jette du doute là où la certitude éventuellement régnait en toute tranquillité, critique parce qu'elle envisage qu'ils puissent y avoir des alternatives à privilégier. Alternatives, selon les cas, sociales, économiques ou politiques.

En pratique, cela suggère que, si la démarche qualité prend ses distances avec des normes ou des standards *ex ante*, elle doit alors s'attacher à créer les conditions, cadres et moyens pour expliquer les ressorts de l'action qu'elle inspire. Autrement, on est *de facto* obligé de (se) justifier clairement pourquoi on fait ceci ou cela, de telle ou telle manière, dans quelle perspective, en vue de quoi, sur base de quelle(s) motivation(s). Si, avec des normes imposées de l'extérieur, l'acteur peut prétendre qu'il mène une action de qualité et que son cadre organisationnel est de qualité en se référant au répertoire d'indicateurs *ad hoc* qui s'imposent à

lui de l'extérieur, avec une démarche d'intelligence des situations, la situation change complètement : il est cette fois amené à entreprendre *lui-même* une analyse des contextes qui explique – rend intelligibles – les raisons de ses initiatives de même que les formes organisationnelles qu'il aura privilégiées pour la mener. La qualité devient alors, non plus une affaire de conformité en référence avec une rationalité de type bureaucratique qu'inspire une pensée instrumentale, mais une question de réflexion mue cette fois par une pensée critique. C'est alors la *qualité du raisonnement* qui sous-tend les efforts qui est en cause, c'est-à-dire les explications relatives au "pourquoi on fait ça ?", "pourquoi ainsi ?" et "en vue de déclencher quoi ?".

La Qualité comme démarche de raisonnement critique sur le métier, plutôt que comme validation

Notons bien, et ce point est important, que l'issue de cette démarche débouche aussi sur des normes de qualité, même formelles si besoin en est. Mais cette fois ce sont des *normes situées* et en outre de type *ex post* – valables ici ou là où on est en action et susceptibles de se déconstruire dans et par l'action – et non plus des *normes universelles ex ante*, c'est-à-dire des normes *a priori* et ubiquistes. La légitimité du cadre normatif loge alors dans la qualité de l'analyse et de la réflexion sur l'action ainsi que sur l'organisation qui soutient cette action. Et non plus dans la force de la tradition ou de l'institution qui fixe préalablement le paysage général de l'action.

L'enjeu qui se profile derrière cette perspective, c'est-à-dire, celle d'une démarche de qualité qui repose primordialement sur une analyse intelligente des contextes, est la (re)construction des sociétés, tant là-bas qu'ici, avec en ligne de mire des ONG perçues comme des acteurs historiques, précisément parce qu'elles mènent leur propre analyse, mais aussi par les Etats qui ont leur rôle à prendre, justement parce qu'ils sont face à des ONG qui pensent et investiguent.

4.2

Usage, usagers, bénéficiaires, satisfaction

Innover, oui mais dans quelle perspective : utilitariste ou relationnelle ?

La qualité doit-elle être pensée en référence à des personnes, des instances ou des institutions, à la limite en convoquant des clients ou des usagers qu'il conviendrait de satisfaire ? C'est la perspective de la *qualité référenciée*, la "qualité par rapport à tels groupes..." ou "la qualité vis-à-vis de tels ou tels...". Ou bien, au contraire, doit-elle être conçue, et donc pensée, indépendamment de ceux auxquels l'action est destinée, de sorte que ce serait le rapport à des principes ? C'est alors la *qualité rapportée* qui prime. C'est-à-dire que, dans ce dernier cas, la qualité est pensée plutôt comme un "en-soi" de telle manière que la référence ne prendrait plus racine dans les gens destinataires de l'action, quels qu'ils soient, quelles que soient leurs préférences ou leurs inclinaisons, mais dans la finalité même de l'action dont on apprécierait la qualité en dehors ou sans considération des préférences des acteurs.

Dans le premier cas, celui de la *qualité référenciée*, on se rapproche d'une perspective de marché. En effet, on se retrouve avec, d'une part des *demandeurs de services*, à l'extrême des clients-rois auxquels il convient de plaire et, d'autre part, des *pourvoyeurs de services* qui développent une offre en réaction à – et autant que possible en harmonie avec – une demande. Ceux qui mettent à l'avant-plan la qualité de la relation (comme le font, par exemple, un nombre important d'ONG liées au réseau Bond au Royaume Uni) sont souvent preneurs d'un tel rapport à la qualité. D'autres, cependant, par exemple la division Evaluation de l'AFD, mettent en doute la pertinence de cette conception en soulignant que, dans le monde du développement, les bénéficiaires des aides ou des appuis sont rarement les payeurs. Ils font remarquer que la demande se construit tout au long d'une chaîne d'acteurs, complexe et sinueuse, dont les propriétés font que généralement les usagers finaux n'ont que peu à dire sur l'organisation et les aides qu'ils reçoivent, et que, en outre, ils ne sont pas fréquemment parties prenantes des discussions qui en fixent les modalités ou caractéristiques. Il se pose alors la question de savoir qui peut penser la qualité des usagers à leur place ? De quel droit ? Jusqu'où ? Sur la base de quels critères établis de quelle manière ? Est-il possible de se référer tranquillement à des principes éthiques supposés universels pour décréter ce que devrait être la qualité de telle initiative au bénéfice de ceux-ci ou ceux-là ?

La situation est-elle plus confortable dans le second cas, celle de la *qualité rapportée* ? Pas particulièrement car elle suppose, on en a déjà parlé à la section précédente, qu'il serait possible et aisé de déterminer des normes valables en tout lieu et en toute circonstance, que ces normes soient des principes d'action, des critères pour opérer ou des propriétés des organisations impliquées, peu importe.

Qualité rapportée
=
Idéologie ?

On le voit, ce qui est en cause ici n'est rien d'autre que la *perspective utilitariste de la qualité*, la position suivant laquelle l'usage et les usagers, quelle que soit la façon de les identifier,

devraient s'imposer comme l'ultime référent pour décider ce qui serait bon, juste et désirable. Est-on obligé de s'en tenir à cette seule perspective qui n'est pas si éloignée de celle que généralise la culture du marché ? Certains ont tenté de contourner cette limite en opposant à la conception de la satisfaction une *perspective relationnelle de la qualité*, soulignant que ce qu'il faut apprécier relèverait moins de l'usage des aides en tant que tel mais davantage des *effets* que ceux qui apportent une aide déclenchent du fait précisément de la qualité de la relation qu'ils établissent, qualité humaine ou stratégique selon les cas. Suivant cette logique, l'usage serait alors purement artéfactuel et se mettrait au service de la relation. A la limite, il servirait de prétexte pour établir des relations.

Cette perspective, humaniste, exige de ceux qui la soutiennent qu'ils soient capables d'expliquer – et de démontrer – en quoi la relation en tant que telle permet de déclencher du changement, ou des effets utiles. Quel type de relation précisément ? Et des relations avec quelles sortes d'acteurs ?

On le voit, ceux qui empruntent cette voie, qui relève en quelque sorte d'une *perspective interactionniste de la qualité*, se doivent de disposer d'une véritable théorie du changement *par* la relation. Des structures comme PSO et ECDPM aux Pays-Bas ont fait allusion à la nécessité, pour toute ONG, de disposer d'une théorie propre du changement. Selon nous, cette mesure, prometteuse, ne suffit cependant pas. En effet, s'agissant de théorie du changement, on ne peut pas se contenter d'une théorie qui précise ce qui doit changer et la stratégie qu'il convient de privilégier pour y parvenir. Il doit en outre s'agir, à notre avis, d'une théorie qui explique comment fonctionne le changement dans une société. Autrement dit, la théorie du changement doit préciser comment, en faisant A, on aboutit à B, ou *Pour une théorie fonctionnelle du changement* qui explique le changement dans une société. au contraire, comment on empêche d'aboutir à B (De Leener *et al.* 2005). Pour être complète, une telle théorie du changement doit également rendre compte de comment il ne fonctionne pas. C'est donc d'une *théorie fonctionnelle du changement* qu'il s'agit. Et nullement d'une théorie descriptive ou prospective qui se réduit à livrer les formes du changement qu'on veut.

Sans théorie fonctionnelle du changement, le risque est grand, il nous semble, de se perdre dans l'idéologie, c'est-à-dire de s'égarer dans les discours du changement qu'il faudrait obtenir en négligeant le changement qui se fait et surtout de comment opère le changement (quoi, qui ?).

Sous cette lumière, celle du changement, la qualité d'une ONG s'apprécierait alors au fait, non seulement de disposer et de mettre en œuvre une telle théorie mais, aussi, au fait qu'on pourrait montrer qu'en en faisant usage, on obtiendrait des résultats de tel ou tel type.

Sans rentrer dans les détails, il n'est pas inutile d'ajouter ici que le *changement réciproque* est le fondement attendu d'une perspective interactionniste. On se range alors dans le répertoire d'une logique d'action du type "*ils changent, nous changeons du fait de la qualité de notre relation*". La qualité de la relation entre partenaires, dont on fait par ailleurs souvent grand cas, devrait se lire à la lumière des changements qu'une telle relation déclenche chez les partenaires. Une démarche qualité devrait être capable de rendre compte des effets d'une telle relation mutuellement transformatrice.

4.3

Transparence, redevabilité et qualité

La transparence, une nouvelle forme de servitude volontaire sous couvert de la qualité ?

La transparence, et dans son sillage direct, la redevabilité, sont actuellement en vogue. Certaines ONG ou réseaux en ont fait récemment un traitement privilégié². Même si le lien avec la qualité n'est toujours pas directement affiché, et certainement pas d'une manière univoque ni simpliste, il est fréquemment suggéré que les ONG de qualité aurait cette vertu d'être transparente et qu'en outre elles seraient irréprochables dans l'exercice de rendre des comptes, d'une part vis-à-vis du public qu'elles visent, particulièrement ceux qui profitent de leur action, mais également vis-à-vis de ceux qui les soutiennent, les bailleurs de fonds par exemple, sans oublier les membres, les bénévoles ou le personnel actifs dans l'ONG.

A première vue, il n'y a pas grand chose à redire. Qui se plaindra d'un excès de clarté ? N'est-ce pas là une démarche de franchise propre à faciliter les relations entre acteurs ? Toutefois, à y regarder de plus près, quelques questions surgissent. Par exemple, pourquoi *actuellement* cette insistance sur la transparence ? A quoi cette insistance fait-elle écho dans la société contemporaine qui sert de matrice à l'action et au développement des ONG et de la Solidarité Internationale ? A quoi répondent les vertus qu'on leur prête ? En fin de compte, en quoi la qualité est-elle – devrait-elle être – directement annexée à ces deux modalités, transparence et redevabilité ?

*Pourquoi
actuellement cette
insistance sur la
transparence ?*

2- On soulignera ici les efforts déployés par Coordination Sud, notamment en publiant une brochure éclairant les contours de cette nouvelle qualité. On y précise quatre champs où la transparence devrait s'exercer particulièrement, l'institution en tant que telle, son utilité sociale et ses activités, en particulier ses résultats, la gestion financière et notamment l'origine des ses ressources, ainsi que ses démarches pour améliorer la qualité des actions (2010, p.4). En Espagne, l'ONGD Intermon/OXFAM offre l'exemple d'une ONG de grande taille qui a investi des moyens importants pour se rendre transparente. Là aussi, on insiste sur le lien avec la qualité. En effet, en approfondissant la transparence, on peut en déduire des critères de qualité : responsabilité, rentabilité, clarté des orientations, clarté de la communication, apprentissage, redevabilité (comptes, organisation interne, décision, activités, résultats et impacts). Un accent particulier est mis sur les dynamiques pluri-acteurs qui bénéficieraient des efforts de transparence (lire à ce sujet, dans le cahier n°7, notre compte rendu de la conférence de Intermon à Saint-Jacques de Compostel).

**La transparence
généralisée conduit
à une défiance
généralisée
(D. Schnapper)**

Sans répondre complètement à ces questions, et certainement pas de manière catégorique, il semble raisonnable d'établir un lien entre les efforts de transparence exigés dans un nombre grandissant de situations ou d'instances et les dynamiques qui affectent la démocratie en Occident. Plus de transparence, donc plus de démocratie ? Pas certain. Dominique Schnapper (2010) rappelle qu'il y a plus de 150 ans Tocqueville déjà se montrait réservé sur cette liaison. Cette sociologue se demande en outre si la transparence, loin de renforcer la démocratie, ne contribuerait pas, au contraire, à l'affaiblir, notamment en relayant le climat de défiance qui caractérise les sociétés occidentales. *Car la transparence généralisée conduit à une défiance généralisée* qui est une des conséquences extrêmes d'une démocratie où les individus, reconnaissant de moins en moins les institutions, revendiquent de plus en plus défendre de plein droit leur propre opinion. Pourtant, en même temps, ils ont de plus en plus besoin les uns des autres pour se faire une raison, ou simplement pour comprendre le monde autour d'eux, étant donné la complexité des évolutions et l'impossibilité de se saisir de tous les domaines où une connaissance éclairée est nécessaire. Seule la raison peut permettre de construire une confiance subjective. Aussi, doit-on se demander sérieusement si cette insistance sur la transparence, jusque dans les univers associatifs, ne signale pas qu'on serait rentré dans l'ère du soupçon systématisé, en lien avec le relativisme ambiant et le besoin permanent de se justifier pour exister en tant que soi. La transparence serait-elle une incitation à la justification généralisée ?

A vrai dire, la transparence ne montre rien. Au contraire elle cache. Car, paradoxalement, plus on veut dire, plus on ne dit pas, plus on veut démontrer, plus on rend obscur, plus on introduit le doute. N'est-ce pas l'incommunicabilité montante dans une société individualiste qui pousse à la transparence ?

On ne peut pas s'empêcher non plus d'établir un lien entre la pression pour la transparence et la pression à se conformer, cette dynamique d'uniformisation / normalisation des styles si sensible dans bien des secteurs et qui pousse à proclamer implicitement, au passage aussi très paradoxalement, "*Voyez, on est les mêmes, voyez notre différence*". Ainsi, l'effort de transparence risque pernicieusement d'inviter les acteurs à faire l'économie de développer une réflexion critique qui leur serait propre.

Mais il y a encore d'autres raisons³. Par exemple, le fait qu'en pratique la transparence ne garantit nullement qu'il y ait un fonctionnement démocratique. Ensuite, le fait qu'elle puisse se révéler contre-productive en perturbant sinon même en bloquant la discussion politique⁴. La transparence, du fait de l'excès d'information qu'elle exige, particulièrement si elle est généralisée, peut même se révéler carrément libéricide⁵.

3- Le chercheur louvainiste John Pitseys en souligne quelques-unes dans un dossier spécial publié par la revue Louvain en janvier 2010.

4- Le fait de prendre publiquement des positions rend difficile leur changement et donc rigidifie le débat. Les experts de la négociation savent que la transparence *avant l'issue* rend difficile sinon impossible la production de positions consensuelles car elle pousse les protagonistes à se caler sur des positions extrêmes conformes à une orthodoxie affichée. La transparence rend les changements de position improbable, et cela d'autant plus que l'audience est nombreuse. La longue crise gouvernementale en Belgique illustre cette situation de manière éclatante : plus tous savent ce que tous disent et se disent, moins il est possible de dialoguer tant l'espace où une relation constructive pourrait s'établir est encombré par les positions ou opinions attribuées aux uns et aux autres.

5- L'histoire garde la trace de la Terreur dans la Florence de Savonarole entre 1494 et 1498, terreur qui reposait notamment sur un principe de la transparence universelle (placée au service d'un idéal de pureté religieuse et de lutte contre les dérives morales, d'auto-dénonciation,...).

Ces quelques réflexions, de toute évidence loin d'être définitives, invitent cependant à se montrer prudent sur la perspective de lier étroitement et systématiquement transparence et qualité. Elles attirent au minimum l'attention sur la nécessité de mener une réflexion propre et de se montrer réservé sur sa généralisation dans le secteur de la Solidarité Internationale. S'agissant d'une démarche de qualité, il convient en tout cas toujours de se demander à qui et à quoi la transparence est destinée, aux dépens de qui et au service de qui elle s'exerce, quelle contrepartie elle exige, implicitement ou explicitement, quelles sortes d'information nécessite absolument d'être portée à la connaissance de qui, avec quels avantages et quels inconvénients dûment investigués ?

4.4

Efficacité, efficience, rentabilité, impacts, critères de qualité ?

Qualité d'une part et, d'autre part, efficacité et efficience appartiennent-elles à un même univers ? Autrement dit, lorsqu'on parle de qualité, parle-t-on nécessairement d'efficacité et d'efficience ? Depuis la Déclaration de Paris (2005), depuis que la question de l'aide a été posée en termes de résultats, l'efficacité sanctionnée ultimement par la capacité à atteindre les objectifs assignés est devenue un nouvel étalon. Au point, parfois, d'assimiler la qualité à l'efficacité de sorte que la qualité résiderait là où l'efficacité et l'efficience règneraient en maîtres.

Il est vrai que, dans le monde de la Solidarité Internationale, l'efficacité a rapidement été traduite dans la langue de la gestion axée sur les résultats. Effets à court ou à long terme, résultats attendus ou inattendus, effets ou impacts, quelles que soit la perspective adoptée, l'accent est mis sur l'issue, sur le "après coup". C'est avec raison qu'à ce niveau, une dérive importante a été soulignée par de nombreux intervenants visités, celle de restreindre la question de la qualité au seul bon usage des instruments, par exemple, à l'extrême, en assimilant la qualité de l'action à la qualité du cadre logique qui la sous-tend. Faut-il apprécier la qualité à hauteur de la planification de l'action ? Et donc finalement la localiser dans la seule ingénierie du projet ? Non, bien entendu. Justement, penser en termes de qualité exige d'aller au-delà. En effet, comme beaucoup d'institutions rencontrées au cours de notre périple l'ont souligné, la qualité se lit en définitive dans l'habilité à combiner trois pôles inséparable mais néanmoins distincts, *l'action, l'organisation et la situation*. Ce qui veut dire en pratique, articuler le "quoi / comment faire", le "quoi / comment être pour faire" et le "quoi / comment faire dans cette situation précise, face à une évolution non prévue". Vu de cette façon, l'efficacité et l'efficience apparaissent alors, de fait, comme une composante de la qualité, comme un de ses piliers. Mais on notera que ces deux "qualités" ne valent que par leur capacité à relier les trois composantes cardinales que sont l'action, l'organisation et la situation.

Si on s'intéresse à la qualité de ce pilier, plusieurs éléments clefs sont essentiels à discuter. Par exemple, il faut se demander dans quelle mesure la qualité de l'action ne doit pas être examinée, non pas du point de vue des résultats, en particulier leur conformité au regard des attentes initiales, mais à la lumière de ce qui résulte des résultats, de ce qui vient après, dans leur sillage ou dans leur périphérie, c'est-à-dire à hauteur des résultats qui dérivent des résultats attendus, ce qu'on appelle par ailleurs les *effets* ou les *impacts*⁶. Autrement dit, l'action de qualité serait alors celle qui produit des effets ou des impacts de qualité. Mais que signifie alors un "impact de

6- Au sens le plus littéral, l'impact d'une action est ce que produit son résultat ou, dans une perspective moins déterministe, ce qui survient à la suite d'une réalisation. Si le résultat est tel changement C_1 , l'impact sera le changement C_2 qui survient à la faveur ou dans le sillage direct du changement C_1 .

qualité" ? A quoi lit-on la qualité d'un impact ? Et comment en rendre compte ? Comment, en particulier, esquiver le piège classique de l'attribution⁷ ?

Des questions aux réponses hasardeuses si on ne précise pas aussitôt quelques points clés. Le premier de ces points est que les impacts qui font la qualité ne sont pas ceux qui surviennent par hasard mais, au contraire, ceux qui sont explicitement recherchés. Ceci diffère des approches conventionnelles. En effet, celle-ci s'attache pour l'essentiel, à repérer tout type d'impacts dans le prolongement de telle ou telle action ou stratégie. Elles vont en quelque sorte "à la pêche aux impacts" étant entendu qu'on ne sait pas à l'avance quels impacts seraient le plus susceptibles de sortir de "l'urne" ? Ou alors elles s'en débarrassent en les logeant dans la rubrique des "objectifs généraux" des cadres logiques qui, justement, ne sont pas appelés à être suivis ni évalués, en tout cas pas avec autant de précisions que peuvent l'être les résultats attendus littéralement traqués par les dispositifs de suivi-évaluation. Lorsqu'on introduit la perspective des impacts dans la qualité, la question est de savoir quels impacts vise-t-on *a priori*, c'est-à-dire avant de lancer l'action, de sorte que les impacts fassent partie intégrante du plan d'action mis en œuvre.

Une telle option suppose de préciser d'emblée qu'il ne s'agit pas forcément des mêmes registres logiques entre activités, résultats et impacts. Les impacts participent d'un autre ordre relatifs à l'émancipation, ou à la prise de conscience, ou au relationnel, ou encore à la façon de construire du "mieux vivre ensemble"... Dès lors, la conception de l'action se complexifie : on n'a plus à faire avec un schéma à deux termes du type [Action → Résultats R_i] mais plutôt avec une perspective à trois termes [Action → Résultats R_i → Impacts I_j] en précisant cependant, insistons, que les impacts peuvent se configurer *dès le départ* et qu'ils se déploient aussi bien concomitamment (en même temps que l'action se réalise, dans le cours même des réalisations) que dans son sillage (après que l'action ait été réalisée, dans "l'après-coup"). Dès le départ, l'ambition de réussir « quelque chose d'autre » que l'action dont on attend un résultat, quelque chose d'un autre niveau (qu'on appelle par facilité « impacts ») est consubstantielle de l'action. Certains impacts peuvent être induits dès les premières négociations, du fait de certaines prises de consciences, au niveau de personnes influentes, et cela avant même tout financement de l'action. Par exemple, telle structure mène une action dans le domaine de la gestion de l'eau dans les quartiers populaires en poursuivant pour résultat principal la disponibilité d'eau potable de qualité pour les ménages. Elle peut s'en tenir là, conformément au schéma classique des projets de développement basés sur une planification linéaire de type [Action → Résultats R_i → Impacts I_j]. Mais si elle vise la qualité de l'action à hauteur des impacts, ce schéma ne suffit plus. Pour viser la qualité, la structure doit dès le départ intégrer l'impact dans ses modalités d'action. Par exemple, en plus de la disponibilité d'eau potable (résultat), et précisément en travaillant à rendre l'eau disponible dans les quartiers populaires (activités), l'impact visé pourrait être de créer une capacité des populations à ne pas être de

Dès le départ, c'est dans la façon de négocier les tout premiers éléments du programme et de monter les dispositifs que la différence peut se faire et qu'un impact peut se construire

7- Sans rentrer dans les détails, une des questions qui se posent régulièrement en matière d'impacts est de savoir à qui et à quoi on peut *raisonnablement* attribuer tel ou tel impact, étant donné la diversité des interventions ou des occurrences qui peuvent survenir dans un milieu, sans lien direct avec les initiateurs de l'action et qui peuvent avoir joué un rôle déterminant dans la production de l'impact ? Par exemple, tel projet X travaille la santé des enfants en âge de scolarité primaire. Un des impacts observés est, par exemple, l'accroissement du taux de scolarisation ou de réussite scolaire. Le résultat direct obtenu par le projet est une prévention efficace des maladies qui frappent les enfants. Un impact repérable de cette amélioration de la santé est précisément l'amélioration de la scolarité (meilleure fréquentation, meilleurs résultats, etc.). Mais qui dit que cet autre projet Y d'amélioration de la gouvernance des établissements scolaires ou, par ailleurs, le développement des opportunités d'emploi rémunéré, n'ont pas joué eux aussi un rôle majeur dans la production de ce même impact ? C'est dans ces termes que se pose classiquement le problème de l'attribution de l'impact.

Cette manière de concevoir l'action et sa planification commence à se frayer un chemin dans le monde de la Solidarité Internationale⁸. Lentement cependant car l'ancienne manière de voir continue à être source de difficultés. Par exemple, celle de savoir comment et qui identifie quels impacts ? Cette question se pose particulièrement à partir du moment où on recherche *a priori* un impact précis. Une mauvaise utilisation des outils classiques y convie aussi lorsqu'à un objectif spécifique est assigné, non pas des objectifs globaux, mais une finalité précise.

Il convient de préciser ici qu'en pratique, cette manière de concevoir l'action et sa planification n'est une opération simple à mener, notamment du fait qu'elle se révèle rapidement sa nature politique. En effet, les impacts, au contraire des résultats, engagent régulièrement la sphère politique au sens où ils affectent la nature et les modalités des décisions. Autrement dit, pour produire des impacts, il faut disposer, non seulement d'une solide analyse des contextes, mais aussi une théorie du changement suffisante et adaptée au contexte, d'où il est possible après débat de dériver *des* impacts généraux à viser explicitement ou implicitement selon les situations⁹.

L'impact une perspective politique

Une autre difficulté concrète tient à la tension entre "produire des résultats" et "produire des impacts". En effet, il se peut que les résultats soient médiocres mais que malgré tout les impacts soient importants. Or, dans la pratique de l'action de Solidarité Internationale, il est plus facile de s'identifier à la qualité des résultats qui découlent en droite ligne de son activité qu'à la qualité des impacts, plus abstraite, plus difficile à visualiser, d'autant plus que les bénéficiaires ne font pas forcément immédiatement le lien avec les impacts.

On le voit, la qualité du côté de l'action, là où la problématique de l'efficacité et de l'efficience se pose aussi, ne se réduit pas à la seule question de satisfaire des bénéficiaires ou des usagers selon une logique d'action linéaire. En pratique, les ONG qui visent la qualité en accédant à une logique plus ouverte et circulaire, processuelle, sont contraintes de se positionner dans les processus de changement des sociétés qu'elles côtoient. C'est ainsi que l'impact, si on ne le réduit pas à des occurrences purement factuelles et périphériques, comme c'est le cas dans la plupart des exercices conventionnels d'analyse des impacts *a posteriori*, désigne les efforts à accomplir en même temps qu'il en établit le sens ultime.

La qualité de l'action, des résultats, de l'impact

Dès lors qu'on introduit la perspective des impacts, c'est-à-dire qu'on commence à penser l'action et sa planification à trois dimensions, on ne raisonne plus l'efficacité, l'efficience, ni même la rentabilité et la redevabilité de la même manière. La qualité s'analyse désormais à hauteur de chacun des termes :

8- A l'heure actuelle, OXFAM UK est en train de revoir complètement l'organisation de ses programmes en tentant d'inscrire explicitement la production d'impacts visés dans les processus de planification aux différentes échelles (local, régional, national, international). La réforme n'en est qu'à ses débuts mais déjà OXFAM expérimente des instruments ou modalités qui tentent de dépasser les limites de l'approche classique du cadre logique.

9- A Inter-Mondes, depuis plusieurs années, on soutient des analyses de contextes qui mettent l'accent, non pas sur la caractérisation des situations, les phénomènes ou les problèmes, mais sur les *mécanismes* qui sont à leur origine, ce qui permet de travailler concomitamment l'intelligibilité des contextes et l'identification des mécanismes sociétaux – sociaux, économiques et/ou politiques – précisément ces mécanismes fondamentaux qui pourraient servir de base pour la formation des impacts à privilégier lors du montage de l'action. Le postulat fondamental à l'appui de cette perspective est que la plupart des problèmes sociétaux rencontrés dans l'action de Solidarité Internationale pourraient se ramener à quelques mécanismes vicariants, toujours les mêmes, mais à l'œuvre dans des champs et selon des modalités d'une grande diversité.

- (i) La *qualité de l'action* en tant que telle : on examine si elle est menée suivant les "règles de l'art", si elle correspond aux canons du genre auquel elle appartient¹⁰,
- (ii) La *qualité des résultats* auxquels l'action aboutit, que ce soient les résultats attendus ou ceux qui s'ajoutent et qui donc n'étaient pas forcément attendus
- (iii) La *qualité des impacts* visés dans le sillage des efforts entrepris, des impacts explicités en termes de changement dans le système socio-politique ou économique.

10- A chaque action, à chaque domaine technique, correspond un répertoire de règles de l'art que l'on pourrait qualifier de règles "*du bien faire / bien fait*" qui établissent la qualité de l'action *indépendamment de son issue*. Ainsi, par exemple, si on vise l'accroissement des rendements pondéraux des céréales, le fait de veiller à protéger, voire même à améliorer, le capital foncier contre l'érosion ou contre l'épuisement fertilitaire, fait partie des "règles de l'art" du bien produire en agriculture.

Penser la Qualité en Solidarité Internationale
S'approprier la pensée sur la qualité. Quelques pistes pour avancer

4.5

Qualité artéfactuelle versus qualité processuelle

Faut-il apprécier la qualité à hauteur des effets produits ou plutôt selon la capacité à produire des effets ?

La qualité peut être appréciée par rapport à un idéal-type de réalisation vers lequel tendre, une sorte d'étalon ou de référence. Cet idéal peut être *endogène* (conçu, pensé par soi-même) ou *exogène* (pris ou imposé de l'extérieur). Dans cette perspective, la qualité est appréciée à hauteur de ce qui a été réalisé, à la lumière de quelque chose qui peut se montrer et même se démontrer. A la limite, elle s'apprécie au niveau des propriétés que manifestent les "matérialités" qui résultent de l'action menée. Les aboutissements, quelle que soit leur nature, peu importe, occupent alors une place particulièrement centrale. On a affaire ici avec la *qualité artéfactuelle*, c'est-à-dire la qualité des artéfacts qui sont l'issue de l'action menée ou de l'organisation mise en œuvre. Cette perspective sur la qualité est commode parce qu'elle invite à juger de la qualité d'une action ou d'une organisation selon la valeur de ses produits (ses "outputs"). Elle comporte l'avantage de rapatrier sans trop de difficultés tout le patrimoine de "savoir penser la qualité" mobilisé dans les milieux industriels où, effectivement, la qualité d'une unité de production se lit primordialement à la qualité de sa structure et à la qualité de ce que l'activité de cette structure met en marché, que ce soient les produits ou les services rendus.

*Qualité =
f(Résultats-Effets)*

En contre pied de cette approche, presque à l'inverse, la qualité peut être appréciée, non plus en fonction la qualité de ce qu'elle produit, mais par rapport à la qualité des processus initiés pour produire des biens ou services. On parle de *qualité processuelle*. Le présupposé ici, c'est à vrai dire un postulat, est que, si les processus sont "bons", leurs issues seront forcément eux aussi "bonnes". La perspective privilégiée est celle du mouvement avec comme hypothèse de fond l'idée suivant laquelle la qualité serait de l'ordre de l'inachevé, et à vrai dire de l'inachevable. On présuppose aussi que le modèle de référence pour agir, s'il en existe un, est lui-même en processus de constante réélaboration. L'idée maîtresse est alors que la qualité n'est jamais donnée une fois pour toute et que, en outre, il se peut que ce qui était perçu comme étant 1 qualité au temps T_1 se révèle insuffisant au temps T_2 . Parce que le temps avance et "fait avancer". Parce que les actions, autant que les organisations analysées, sont en processus. Un processus ouvert, incertain, incertain par nature, toujours susceptible de rebondir, comme les situations où il prenne leur assise.

*Qualité =
f(Processus)*

On envisage clairement ici que la qualité puisse s'apprécier à *deux niveaux* : (i) dans et par le processus qui conduit aux effets et (ii) à hauteur des effets eux-mêmes. On pourrait dire la même chose pour les résultats : l'action produit des résultats, attendus ou non, mais ces résultats sont-ils suivis d'effets ou non ? Se prolongent-ils par quelque chose qui s'ajoute aux résultats et

qui, en quelque sorte, produit de nouveaux résultats ? D'une certaine manière, on conçoit ainsi deux sortes de qualité :

- Une qualité de type "circuit court" (je fais A et ça donne B, et c'est fini) ; on pourrait dire que c'est la qualité appréciée par la qualité des résultats, de bons résultats signant une bonne qualité.
- Une qualité de type "circuit long" (je fais A qui déclenche B, qui déclenche C, qui lui-même déclenche D, etc.), la qualité étant alors examinée à la lumière de la complexité ou de la richesse des processus déclenchés ainsi qu'en fonction de la productivité de ces processus.

Il faut en outre distinguer ici entre (i), d'une part, la perspective de *produire de la qualité*, ce qui se recherche dans l'issue du travail, on fait ceci, on obtient cela, et on examine le "cela" comme ce qui est sensé concentrer toutes les qualités attendues de la qualité et (ii), d'autre part, la perspective de *produire un processus social ou institutionnel* qui génèrera une *issue de qualité*. Dans le premier cas, la qualité souligne la valeur de *ce qui résulte en fin de course* tandis que dans le second cas, la qualité est recherchée à hauteur du processus qui mène vers l'issue, c'est-à-dire à la capacité, non pas à apporter tel changement, attendu ou non, mais à la capacité de *déclencher du processus de changement*. Ouvert et donc imprévisible. On parlera ici en quelque sorte de productivité processuelle, c'est-à-dire la productivité de l'action examinée en fonction des processus de changement qu'elle génère.

En pratique, une ouverture importante s'offre ici à ceux qui veulent innover en matière de suivi de la qualité.

4.6

Partenariat, conflit et qualité

Transformer la divergence, la controverse, voire le conflit en ressource pour la qualité ?

Le concept de partenariat est souvent convoqué en matière de Solidarité Internationale. La rhétorique est bien connue : au Nord, on évoquera *ses* partenaires du Sud tandis qu'au Sud on parlera de *ses* partenaires du Nord. Est-il possible d'évaluer la qualité de la Solidarité Internationale sans évaluer celle des partenariats ? Cela revient à parler de la qualité des partenariats. Mais dans quels termes ? La question paraît simple à première vue mais devient rapidement sinueuse une fois qu'on y prend pied. Le problème tient particulièrement à ce qu'on entend par partenariat. Il n'existe pas de définition largement partagée¹¹. Aussi, avant de s'aventurer dans la qualification d'un partenariat, convient-il de préciser de quoi il est question.

A notre avis, un partenariat répond à trois exigences incontournables. Tout d'abord, il doit y avoir une *relation* entre deux ou plusieurs acteurs. Ensuite, il doit s'agir véritablement d'une *relation de réciprocité*, c'est-à-dire, en clair qu'il faut que chaque partenaire ait le sentiment de donner délibérément quelque chose et en même temps, ce point est capital, qu'il ait le sentiment de recevoir quelque chose. Enfin, les partenaires doivent *avoir en commun des objectifs* à atteindre, mais pas n'importe quel genre d'objectif : ce sont spécialement des objectifs *qui ne sont pas ceux que l'un ou l'autre des partenaires poursuit*. Cette troisième condition est cruciale. Elle précise que ce sont des objectifs que les partenaires poursuivent ensemble et qui, en outre, nécessitent leur coopération.

Cette perspective, sous-tendue par ces trois conditions, permet de livrer une définition précise et de surcroît opératoire¹². Du point de vue de la qualité, elle fixe immédiatement des repères concrets. Mais, en même temps, elle attire l'attention sur la difficulté réelle de construire des partenariats. Le mot sort vite, mais la réalité qu'il désigne lui résiste régulièrement.

On consolide la possibilité de discuter de la qualité à propos des partenariats en précisant les difficultés qui se présentent régulièrement. Le *partenariat déséquilibré* est la première d'entre elles, sans doute la plus commune. Un partenariat est symétrique si les deux partenaires ont le *sentiment* de recevoir assez en regard de ce qu'ils *pensent* donner. Il est asymétrique dans le cas contraire. En pratique, de nombreuses études montrent que, dans l'univers de la Solidarité Internationale, les partenariats vécus sur le mode symétrique sont largement l'exception. Le partenariat est stratégique si les deux partenaires s'unissent pour réussir *ensemble* quelque chose de commun qui ne relève pas d'une préoccupation importante seulement ou principalement pour l'un des partenaires associés : les buts communs dépassent les visées ou les finalités propres à chacun.

11- La question du partenariat, tortueuse il est vrai, a été traitée par nos soins dans un numéro spécial de la revue *Monde en Développement* à paraître au troisième trimestre 2012.

12- Le lecteur intéressé lira avec profit De Leener (2009).

Seconde difficulté, seconde aire où la qualité peut trouver à se configurer, le *piège de l'instrumentalisation* où l'un des partenaires est réduit à devenir un moyen pour l'autre. Le partenariat est instrumental si l'un des deux partenaires a le sentiment qu'il est utilisé comme un moyen par l'autre partenaire qui cherche à atteindre des buts qui en fin de compte lui sont propres. Il peut y avoir *double instrumentalisation* si les deux partenaires partagent ce sentiment. D'une certaine manière on observe alors une sorte de commerce de type "*J'utilise l'autre comme l'autre m'utilise*".

Le piège de la similitude, fréquent lui aussi, est redoutable : il s'observe lorsque la différence de l'autre est sous-valorisée, voire ignorée. L'autre est en quelque sorte perçu comme un autre "soi-même" ou, au mieux, comme un autre "comme soi". Lorsque l'autre est vu comme une sorte d'idéal de soi, il devient alors le support de ses projections : on attend de lui une perfection ou des vertus qu'on n'est pas capable d'atteindre soi-même. D'où ces deux questions clefs qui, à notre avis, ont toute leur importance en matière de qualité : que fait-on pour "découvrir", reconnaître mais aussi comprendre les différences que l'autre apporte dans le partenariat, consciemment ou non, délibérément ou non ? Quel usage fait-on de ces différences, comment les met-on au travail, éventuellement chez soi ? Les partenariats "Nord-Sud" sont particulièrement exposés à ce risque : on utilise les mêmes mots mais ils ne veulent pas dire la même chose (solidarité, réciprocité, droits,... quelques exemples de mots source de quiproquos).

Autre piège : la *parfaite concorde*, le règne absolu de l'entente et de la paix. En pratique, les partenariats aboutissent régulièrement à créer de la divergence, de la controverse ou même du désaccord, souvent là où justement il n'y a en habituellement pas assez. La valeur ajoutée du partenaire, source de qualité dans le partenariat, réside alors dans sa capacité à dire "Non, mais...", un "non" ouvert sur le dialogue créatif et mutuellement interpellateur. L'observation des partenariats montrent que, le plus souvent, les efforts sont investis, non pas pour élaborer le conflit ou la divergence, c'est-à-dire pour faire travailler la différence et la mettre au service d'apprentissages divers, mais pour atténuer les conflits, les éteindre, voire les nier, en privilégiant l'axe du consensus. D'où cette question clef : comment faire "travailler" les difficultés ? Ou, mieux : comment valoriser les "conflits" pour qu'ils produisent de l'inédit ? Car là réside sans doute une piste intéressante pour développer la qualité partenariale.

Dernière difficulté, le *piège des résultats*. Le problème survient de manière évidente lorsqu'il y a confusion des résultats, c'est-à-dire quand le résultat de l'un des partenaires dépend du résultat de l'autre ou, pire, quand le résultat de l'un *est* le résultat de l'autre. Dans ce cas, le succès, ou l'échec, de l'un est conditionné directement par le succès de l'autre. Le problème est fréquent dans le monde de la coopération, particulièrement lorsque les pressions sont fortes pour démontrer *matériellement* ou quantitativement son efficacité. La confusion peut aussi prendre une autre allure, lorsqu'il y a assimilation entre résultat (technique et à courte vue) et impact (politique et à long terme) : le nez callé sur les résultats concrets empêchent de lever les yeux sur les impacts (ou les changements) à produire. D'où cette question clef dans tout partenariat : dans quelle mesure les résultats visés servent-ils *aussi* – en outre – à produire des impacts, c'est-à-dire des changements structurels et structurants ? Dans quelle mesure les partenariats contribuent-ils à sceller cette liaison ?

Le partenariat, par nature, met en situation et en relation des acteurs qui vivent dans des *sphères et des paradigmes culturels différents*, parfois radicalement autres. Loin d'être un problème, peut-être faut-il y découvrir une ressource. Quoiqu'il en soit, cette réalité offre la possibilité que la qualité puisse être investiguée au niveau des *rappports entre partenaires*. L'intervention extérieure ne tire-t-elle pas avantage précisément du fait qu'elle peut soulever des questions que localement on ne se pose habituellement pas, du fait quelle interpelle dans des domaines où on ne se posait aucune question ("*On a toujours fait ainsi. Au fait, c'est vrai, pourquoi ? D'où ça*

nous vient ?»). Il en va de même à rebours pour le partenaire extérieur qui face à "l'entêtement de l'autre" peut en arriver à s'interpeller lui-même. Le partenariat aide alors à *dévoiler les impensés*, à interroger les évidences. N'y-a-t-il pas là des possibilités de dériver un important critère de qualité ? La profondeur et la richesse du questionnement induit du fait de son extériorité ou de l'étrangeté du partenaire ? Du fait de sa propre étrangeté en regard de celle de l'autre ? Peut-être est-ce à cet endroit qu'il faudrait apprécier qualité du croisement des regards ?

Le partenariat est une dimension importante de la Solidarité Internationale, particulièrement le partenariat opérationnel au sens de "faire ensemble". Si cette perspective de "coopération" venait à s'estomper, il faut se demander s'il n'y a pas un risque réel de perte de qualité de la Solidarité Internationale.

Cette question mérite d'autant plus d'être portée à l'avant-plan qu'une autre idée fait son chemin dans le monde de la Solidarité Internationale, celle suivant laquelle tout l'argent de l'aide devrait désormais aller directement au Sud, c'est-à-dire sans plus passer par le Nord, ce qui sonnerait le glas de bien des ONG du Nord. Il se pose alors une question délicate : le changement chez soi pour soi peut-il être financé par les autres ? Autrement dit, le Nord peut-il financer le changement des sociétés du Sud ? A la limite, peut-on recevoir comme "cadeau" des autres les idées et les moyens pour faire sa propre révolution chez soi ? Sans douleur ? Sans se rendre dépendant de ces autres ? En règle générale, les changements de société se font dans la souffrance et exigent l'inventivité de la part de ceux qui la portent. N'est-ce pas à ce niveau-là qu'il faut investir la réflexion qui porte sur la qualité des partenariats ?

4.7

Qualité des acteurs versus qualité du système d'acteurs

Vers une conception systémique de la qualité dans le champ de la Solidarité Internationale ?

La qualité doit être investiguée aussi bien du côté des acteurs que sur le versant de leurs relations. Nous venons d'en parler au chapitre précédent. Mais ce n'est pas tout. On peut aussi apprécier la qualité d'une action de Solidarité Internationale au niveau de la *qualité individuelle des acteurs*. Ou alors selon la *diversité des acteurs* qu'elle engage, c'est-à-dire dans quelle mesure les qualités différentes et complémentaires des acteurs se combinent plus ou moins bien. Ou encore en fonction de la *nouveauté des relations* – et des rapports – que ces acteurs initient entre eux. Par exemple lorsqu'on fait travailler ensemble des catégories d'acteurs qui ne sont pas habitués à se côtoyer, moins encore à coopérer. On peut envisager à cette hauteur là des façons d'évaluer la qualité, tout en restant conscient des limites¹³. Sans doute ici faut-il avoir comme perspective, non pas seulement l'amélioration de la qualité de chaque acteur individuellement, mais *l'amélioration de la qualité des raisons et des modalités* qu'ils ont d'être et de faire ensemble.

La Qualité en miroir !!

Dans ce domaine, une perspective clef a été discutée de temps à autre lors de nos investigations de terrain, celle que nous avons qualifiée de *qualité en miroir*. La Solidarité Internationale forme par excellence un système. Aussi faut-il parler de *qualité systémique*, c'est-à-dire de la qualité du système que la diversité des acteurs et parties prenantes forment entre eux lorsqu'ils nouent des relations en vue d'agir. Dans un tel système d'action et d'interactions, il est difficile de concevoir la qualité d'un seul sous-système en ignorant les autres sous-systèmes. Par exemple, il paraît aventureux que des agences d'aide, publiques ou privées, exigent la qualité des ONG, au besoin en imposant des critères de qualité, en ne prenant pas pour cible leur propre qualité en tant que partie prenante.

C'est ici que le concept de qualité miroir se révèle précieux. Si deux catégories d'acteurs sont liées par un contrat, par exemple telle agence donatrice et telle ONGD, la qualité de réalisation du contrat est liée à trois domaines qualité inséparables : la qualité de l'ONG, la qualité de

13- Chacun a déjà été confronté à ce type de situations où des acteurs d'horizon divers, n'ayant pas particulièrement choisis de collaborer, se retrouvent plongés dans le même programme parce que c'est une des modalités incontournables d'accès au financement. Qui n'a jamais été embarqués dans ce genre de consortium "sur mesure" ?

l'agence donatrice et la qualité de la relation qui relie ces deux familles d'acteurs¹⁴. L'amélioration de la qualité chez les uns exige *de facto* l'amélioration de la qualité chez les autres. Autrement dit, s'il y a interaction, on ne peut pas être excellent seul de son côté, comme la métaphore du danseur permet de le comprendre. Cette perspective systémique nous semble pouvoir inspirer des possibilités nouvelles de collaboration autour de la qualité. En invitant à s'interroger sur la qualité du système relationnel engageant les acteurs, sur leur qualité à nouer des relations et à les développer.

*Le miroir pour mieux
se 'réfléchir' et
réfléchir sa relation à
l'autre*

14- Cette conception de la qualité est bien illustrée, nous semble-t-il, dans le cas d'expériences suisses relatées dans le cahier n°7. Elle paraît aussi ressortir des expériences anglo-saxonnes rapportées dans ce même cahier.

4.8

La qualité à hauteur des apprentissages et de "sa" réflexivité

Organisations apprenantes, contextes apprenants, réflexivité, des clefs capitales pour circonscrire la qualité

Les ONG sont-elles apprenantes, c'est-à-dire habiles à tirer des leçons de ce qu'elles font ou vivent, habiles à traduire ces leçons en structures et actions nouvelles ? Dans quelle mesure aident-elles les structures qu'elles appuient, non seulement à apprendre, mais aussi à devenir elles-mêmes apprenantes ?

L'importance des apprentissages...

Ainsi il apparaît que la qualité de l'action et des organisations dans le champ de la Solidarité Internationale peut être examinée à la lumière des processus d'apprentissage d'une part et, d'autre part, au niveau de la qualité des apprentissages en tant que tels¹⁵. Cette perspective a été soulignée particulièrement par les réseaux d'ONG néerlandais et allemands rencontrés. En lien, notamment, avec le renforcement des compétences actorielles des acteurs de la Société Civile dans les pays du Sud. La qualité du développement serait liée étroitement à la qualité des apprentissages, l'un pouvant même compter pour l'autre selon l'organisation néerlandaise PSO. Il faut ajouter que l'apprentissage de qualité exige aussi une *relation de qualité* : on apprend en lien et en réaction avec les autres. D'où cette question incontournable : comment on apprend par et avec les autres mais, aussi, comment les autres apprennent en contact avec soi-même ? La réponse à une telle question permet de développer des repères pour apprécier la qualité étant entendu que l'analyse de sa pratique quotidienne est sans doute le chemin le plus direct vers des apprentissages de qualité. La qualité en matière d'apprentissage ne s'invite pas d'elle-même, elle a besoin d'être préparée¹⁶.

Bien au-delà des formations !

Si on relie qualité et apprentissage, il ne peut être question de n'importe quel apprentissage pour décréter que la qualité règne. Dans le champ du développement, les apprentissages qui font la différence sont notamment ceux qui luttent contre la pauvreté dans toutes ses dimensions¹⁷. Ou, plus exactement, et c'est totalement différent, ceux qui *luttent contre l'appauvrissement*. Car le point clef est bien d'apprendre comment on *devient* pauvre. Et pas seulement comment on *est*

15- Nous parlons bien d'apprentissage (learning), et non de formation (training). La qualité dont nous parlons ici n'est pas une affaire de transfert de connaissances ni de savoir faire mais de construction de savoirs ou compétences par les acteurs en activité *et* dans leurs activités, ce qui est totalement différent. L'apprentissage souligne ce qui vient de soi tandis que la formation met en valeur ce qui provient des autres.

16- Du point de vue du contenu des apprentissages, on peut rappeler l'intérêt des propositions d'ECDPM, à travers ses fameuses cinq capacités de base, particulièrement la capacité à innover et à (s')adapter et la capacité à équilibrer à la fois la diversité et la cohérence.

17- Que ce soit la pauvreté matérielle, économique ou financière, mais aussi sociale, symbolique ou politique.

pauvre, ni comment on pourrait s'en sortir, même si ce n'est évidemment pas négligeable. C'est la *compréhension des mécanismes* sociaux, économiques et politiques qui généralisent la pauvreté d'une part et, d'autre part, la compréhension – ou découverte – des stratégies qui permettent de neutraliser de tels mécanismes de paupérisation qui importent ici et qui scellent définitivement la qualité. Il faut de surcroît garder à l'œil sa propre contribution dans les phénomènes de paupérisation. Car les pauvres ont leur part de responsabilité dans la pauvreté qui les frappe¹⁸.

La pauvreté n'est certainement pas le seul tronçon de la réalité où la qualité des ONG et de leurs apprentissages peut se lire. Il est cependant paradigmatique et possède le grand avantage d'intégrer un grand nombre de problématiques.

S'agissant des apprentissages, il y a chaque fois lieu de distinguer clairement, une fois de plus, entre *l'apprentissage de nature instrumentale* (le "comment faire pour s'en sortir") et *l'apprentissage de nature compréhensive et critique* (le "pourquoi c'est ainsi", sans oublier le "d'où ça vient" et la question clef de savoir "qui joue quel rôle là-dedans ?). Les deux ont leur valeur propre mais il est certain qu'actuellement l'enjeu se situe du côté de l'apprentissage compréhensif et critique, notamment autocritique. C'est pourquoi, selon nous, la qualité s'apprécie particulièrement au niveau de la *réflexivité*, c'est-à-dire cette faculté de se prendre soi-même – et son monde – comme cible de sa propre interpellation critique. La société, tant au Nord qu'au Sud, a besoin d'ONG plus réflexives, plus soucieuses de régulièrement construire, et au besoin reconstruire, le sens. Non seulement le sens de son action à soi mais aussi la cohérence entre son action, sa mission d'une part et, d'autre part, son organisation et ses pratiques.

**La Qualité =
f(réflexivité)**

La réflexivité ainsi largement délimitée apparaît comme un enjeu majeur des efforts de qualité en Solidarité Internationale.

18- Nous ne disons évidemment pas, à la manière de certains discours néolibéraux d'inspiration fondamentaliste, que les pauvres seraient responsables des malheurs qui les accablent ou, pire, qu'ils le mériteraient, comme s'ils étaient frappés d'une damnation. Nous disons seulement que leurs stratégies, individuelles ou collectives, peuvent contribuer à aggraver leur propre misère voire à développer des processus qui vident de sens les mesures de lutte contre la pauvreté. L'observation de la vie dans les banlieues populaires des grandes villes illustrent cette réalité de mille manières, cette sorte de sale guerre de pauvres contre d'autres pauvres.

4.9

Qualité opérationnelle versus qualité politique

La qualité politique, une clef pour promouvoir La qualité dans le monde des ONGD ?

La qualité des ONGD ne peut se restreindre à celles qui font d'elles de bons opérateurs. Un défi important pour les ONGD est de dépasser la pensée et les postures instrumentales, et ainsi de prendre donc leur distance avec les préoccupations purement opérationnelles. Les ONG en tant que membres de la Société Civile ont un rôle capital à jouer, notamment face aux défis d'une nouvelle alliance avec les Etats, par exemple pour reprendre le contrôle des forces du marché.

Le politique tel qu'il est précisé par certains acteurs rencontrés lors de nos investigations ne relève pas tant, selon nous, de la capacité à être dans l'opposition, dans la contradiction systématique, ni dans la dénonciation qui se ramène souvent en fin de compte à "dramatiser" et à "se proclamer héros". La fonction politique se révèle à notre avis plutôt dans l'exercice qui consiste à se confronter aux opinions des autres et à participer à trouver des issues, éventuellement des compromis, autant que possible porteurs d'innovations. Si le consensus est une figure morale, le compromis créatif – qui crée du neuf ou de la rupture – est typiquement politique en ce sens qu'il cherche à coller à la réalité contingente tout en dessinant de nouvelles perspectives (à travers des visions) et en les mobilisant (à travers des stratégies). Dans cette tension réside se configure cet "art du possible" qui délimite un des horizons du champ politique.

De la satisfaction... Par rapport à la qualité, la notion de satisfaction reste instrumentale ou en tout cas instrumentalisable. Or, et c'est un des grands enjeux, avec la qualité on assiste au retour des bénéficiaires tandis qu'est porté à l'avant-plan la nécessité de coller avec les dynamiques en cours dans la société pour mieux participer à son évolution. Comment rendre politique cette dimension de façon justement à esquiver le piège de l'instrumental ?

Une façon de faire consisterait à en retenir surtout l'essentiel, c'est-à-dire l'importance d'une confrontation des opinions et des façons de faire avec son environnement proche ou éloigné : ses pairs, les partenaires au sein du système d'action, les représentants des populations (autorités politiques, traditionnelles, religieuses, associations, organisation paysannes, etc.). Transformer des indicateurs de satisfaction en indicateurs de *confrontation et d'adéquation* aux situations offre ainsi une première piste de réflexion pour introduire une dimension politique. Cette perspective rejoint celle du "Compas Qualité" qui invite à loger la qualité dans une plus grande "intelligence des situations"¹⁹. Ici, toutefois, ce n'est pas de l'ONG seule que vient "l'intelligence" mais de sa capacité à le faire en partenariat. Plus précisément dans sa capacité à construire

*... à la confrontation
positive*

19- Il s'agit d'un instrument de suivi de la qualité promu par l'organisation française URD.

des partenariats larges et qui font du lien, plutôt que des partenariats exclusifs qui enferment les acteurs dans des logiques de cercles d'initiés ou d'élus. Cette appréhension de la dimension partenariale établit une distinction sensible avec le secteur de l'Humanitaire qui bien souvent encore découvre la notion de partenariat. Il apparaît donc relativement aisé de décliner ces indicateurs en partant de ce qui se pratique déjà par les ONGD : l'existence d'un cadre de confrontation autour des actions, non pas dans des cadres de concertation institués et formalisés en chambre d'enregistrement, mais dans des démarches plus complexes de mise en débat ouvert ; la publication d'analyses et de diagnostics de situation au-delà du projet en tant que tel, etc.

Cette approche plus politique de la qualité n'est évidemment pas la seule ouverture possible. Les ONGD se font politiques aussi parce qu'elles agissent sur les politiques, parce qu'elles les prennent pour cibles directes de leurs actions. Elles se font politiques aussi parce qu'elles investissent de nouvelles voies pour rebâtir le "vivre ensemble" ou le "faire société". Dans ce cas, la qualité est reliée à la perspective du changement. Qualité et changement ne se conjuguent pas seulement par le changement qu'on vise dans son milieu mais aussi, plus subtilement, parce qu'on se perçoit soi-même comme condition *et* modalité du changement²⁰. Une autre aire politique siège à hauteur de la réflexivité, plus exactement, au niveau de la capacité à transformer les impensés en objets de pensée.

La qualité politique se loge évidemment aussi dans les façons de concevoir la *gouvernance*. Et de la mettre en œuvre. Non pas comme exclusivement managériale, ni purement en termes d'intérêts et de rapports de force à gérer. Il nous semble qu'au moins cinq dimensions sont à reconnaître, cinq dimensions que nous appelons dans notre langage *les 5 maîtrises de la gouvernance* :

1. *La maîtrise de la réflexivité* : qui consiste à pouvoir apprécier sa société et celle où l'action se déroule, son environnement et les principales tendances à l'œuvre. Sa société et, bien entendu, soi-même dans cette société. Cette maîtrise prend en compte les intérêts comme les valeurs ;
2. *La maîtrise de la régulation* : qui suppose de savoir établir des règles et des normes pour défendre des valeurs ou des intérêts généraux et d'accepter de les faire évoluer, de les confronter à l'évolution des réalités ;
3. *La maîtrise des ressources et des initiatives* qui rend compte de la capacité à entreprendre et, ainsi, notamment, à prendre des risques ;
4. *La maîtrise de la décision* : contrôler toute la chaîne qui va de l'idée de faire à la décision, ce qui implique d'aller jusqu'au bout des décisions par des mesures de suivi, un contrôle, des sanctions ou rectifications, etc. ;
5. *La maîtrise de la négociation* : qui requiert la capacité de faire des compromis, de trouver des arrangements, de s'adapter aux rapports de force, de composer avec les "environnements".

De telles dimensions mettent en avant la perspective de la *maîtrise* au double sens du mot, maîtrise technique (savoir faire) et maîtrise politique (le pouvoir de faire).

Pour être complet, il faut préciser qu'une telle approche ne devient pleinement politique que si elle prend explicitement pour cible *la construction ou, au contraire, la déconstruction du sens* des situations et de ses actions. C'est pourquoi, selon nous, les perspectives dites de l'empowerment ne prennent pas et ne mènent pas nécessairement à des postures politiques. Elles

20- S'agissant de changement, il faut distinguer les changements de forme (de premier ordre) et les changements de fond ou dans les rationalités, les manières de penser (changement dit de second ordre). Le domaine se politise lorsque cette seconde catégorie de changement est déclenchée.

y parviennent que si, et selon nous seulement si, elles prennent pour cible l'interpellation et donc explicitement la construction du sens.

Il nous semble que de telles dimensions, qui ont fait l'objet d'échanges parfois étendus avec les structures rencontrées en 2010 lors des enquêtes de terrain, pourraient enrichir une réflexion sur ce qu'est la qualité politique.

4.10

Les trois excellences : vers une perspective tripolaire de la qualité en Solidarité Internationale ?

S'agissant des ONG et de la Solidarité Internationale, l'enjeu de la qualité est triple : il est à la fois technique, organisationnel et politique. Sur cette base²¹, nous pouvons nous risquer à proposer une perspective tripolaire de la qualité. Trois pôles dans les quels les ONG devraient exceller, si toutefois on peut reprendre à notre compte le concept d'excellence dont on connaît par ailleurs la carrière discutable dans l'univers symbolique du management²².

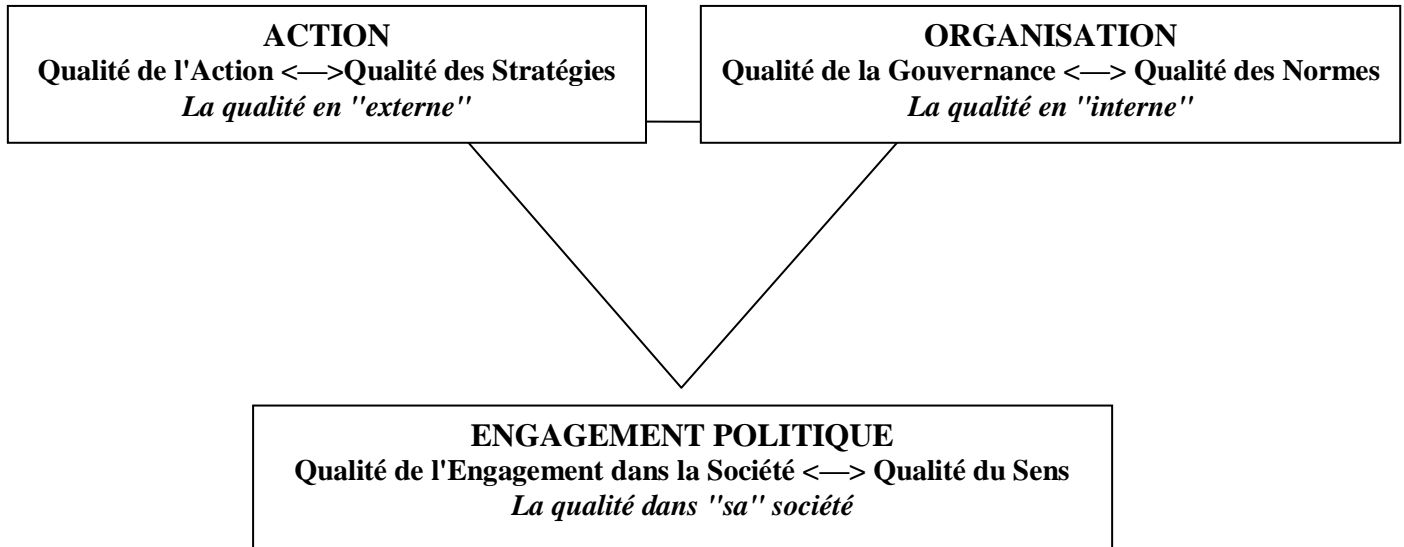
En pratique, on veut souligner que les ONG doivent être concomitamment pertinentes à trois niveaux distincts mais profondément complémentaires :

- (i) Par leur action – la *pertinence actorielle* – on est acteur de qualité dans son champ d'action n menant à une action elle-même de qualité,
- (ii) Par leur organisation interne – *pertinence fonctionnelle* – on est un acteur de qualité parce que l'organisation sur laquelle on s'appuie est elle-même de qualité,
- (iii) Par leur engagement dans la société – *pertinence politique* – ce qui signifie que les ONG apportent une valeur ajoutée par leur engagement dans le champ politique. C'est ce que schématise la figure 4

²¹ et en nous référant au cahier n°5 de la même série.

²²- Le concept d'excellence fait partie de l'arsenal idéologique du management. Il correspond à ce concept par lequel la compétition et, en particulier son issue, la victoire de quelques-uns contre *et* aux dépens du grand nombre, s'est imposée comme une évidence incontournable dans l'univers du management néolibéral. On ne peut évidemment que se montrer particulièrement prudent en le reprenant à son compte.

Figure 4
Perspective Tripolaire de la Qualité en Solidarité Internationale



De Leener Philippe & Totté Marc, 2010

La qualité de l'action et celle de l'organisation, disons par analogie, les excellences opérationnelle et managériale, ont été déjà suffisamment esquissées dans le cahier n°3. Elles sont aussi relativement prises en compte.

L'excellence politique, ou la qualité de l'engagement politique, est par contre un secteur où des innovations importantes peuvent être apportées. Elle signifie que la qualité de l'ONG s'apprécie en fonction de sa contribution, que ce soit par son action ou par sa réflexion, aux débats de société relatifs au vivre ensemble ou à tout ce qui conduit à faire société. On peut aussi l'apprécier au niveau de sa participation dans les débats qui prennent les politiques pour cibles ou qui visent à développer des politiques alternatives.

4.11

Culture, altérité et qualité

Quel usage est fait la différence que l'Autre et les autres offrent ?

Les éléments ci-dessus ouvrent suffisamment, nous semble-t-il, les horizons vers lesquels pourrait se déployer la réflexion innovante sur la qualité, les enjeux qu'elle soulève, les contextes qu'elle éclaire particulièrement. Ils introduisent un certain nombre de pistes qui s'offrent pour penser la qualité d'une manière plus appropriée aux spécificités du monde de la Solidarité Internationale. Toutefois, avant d'en finir, nous voulons insister sur un dernier point, à nos yeux capital, celui de *l'altérité et de son traitement*. Quel sort l'action et l'organisation de Solidarité internationale visant la qualité réservent-elles à la différence parfois radicale que l'Autre et les autres offrent ? Selon nous, il est nécessaire d'examiner et d'apprécier la qualité à ce niveau là.

***Vous êtes merveilleux
parce que vous êtes
différents de nous.
Mais, dorénavant,
devenez comme nous !***

Quel est le problème ? Le Nord, mais à vrai dire le Sud autant que lui, sont probablement, peu ou prou, tous les deux affectés par le même mal : la difficulté de voir l'autre autrement que comme son double, comme son "même ailleurs". En outre, dans le contexte de la Solidarité Internationale, on est presque sans cesse placé sous l'influence d'une injonction paradoxale incisive que, pour la facilité, on pourrait résumer par une formule du genre : "*Vous, du Sud, vous êtes merveilleux parce que vous êtes différents de nous. Mais, dorénavant, devenez comme nous !*". Le développement, il faut l'admettre, se résume souvent à la projection sur les autres d'un double idéal. D'une part, un *idéal de soi* : ce qu'on s'imagine être soi-même, l'autre devrait le devenir. Ce qui est bon pour soi devrait forcément être bon pour l'autre. D'autre part, un *idéal pour soi* qui désigne ce qu'on n'arrive pas à réussir soi-même et qu'on voudrait tant que les autres réussissent à notre place, comme pour nous donner raison.

Cette *injonction paradoxale d'altérité*, qui veut que l'autre n'est pas, ne fait pas, ne sait pas, ne possède pas ce que nous-mêmes pensons qu'il devrait être, faire, savoir ou posséder est pour ainsi dire structurelle dans le champ de la Solidarité Internationale. Elle s'y présente en quelque sorte comme la face cachée de la lune, tant est si bien que l'acteur qui pratique la solidarité se retrouve régulièrement placé sur la corde raide de ce paradoxe. Par exemple, lorsqu'il travaille avec des thématiques telles que les Droits de l'Homme, le genre, la démocratie, la participation, le développement durable,... Toutes ces thématiques sont incontestablement d'une grande pertinence dans l'histoire occidentale du monde et, sans aucun doute, d'une grande originalité dans l'histoire de l'humanité, du moins telle que nous la connaissons aujourd'hui. Mais en est-il automatiquement de même en dehors de l'Occident ? *Doit-il* en être de même ailleurs ?

Le piège à cet endroit précis consiste, nous semble-t-il, à enfermer la qualité dans des caractéristiques ou des critères qui correspondent particulièrement bien à notre propre confort éthique occidental mais qui, en contre partie, peut fort bien échapper à la rationalité de ceux et celles qui évoluent dans des mondes différents et qui peut même, le cas échéant, en arriver à nier la possibilité qu'il puisse exister d'autres points de vue éthiques sur ce qui fait que le monde

est juste, bon et désirable²³. Un débat sérieux – soucieux d'éthique – sur la qualité ne peut faire l'impasse sur une telle issue.

La *réflexivité*, le regard critique sur soi, ses postures, ses idées, son imaginaire, constitue sans doute la voie la plus directe pour prévenir les dérives de l'injonction paradoxale d'altérité qui menace insidieusement toute entreprise de Solidarité Internationale. Et qui affecte profondément sa qualité. Celle-ci pourrait donc ainsi s'apprécier au niveau des actions, dispositifs, pratiques, instruments déployés pour prendre en charge la question difficile de l'altérité et de ses conséquences sur soi-même.

23- Dans ce domaine, on relira avec grand profit les travaux que Sophia Mappa et le Forum de Delphes mènent depuis les années 1980 (par exemple, ceux qui sont relatés dans Mappa 1998, 2005 et 2010).