

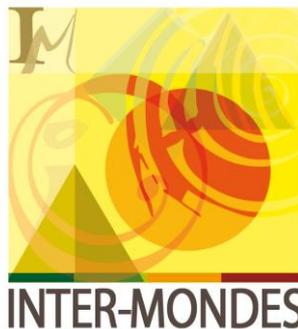
# Penser la Qualité en Solidarité Internationale

## 7

### Parole aux acteurs du terrain

De Leener Philippe, Totté Marc & Séror 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](mailto:contact@inter-mondes.org) - [www.inter-mondes.org](http://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*

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 international 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

<b>7.1. The Development ONGs and the Quality as seen by BOND UK</b>	<b>7</b>
<b>7.2. DDC Berne (Suisse)</b>	<b>11</b>
<b>7.3. Fédération Genevoise de Coopération</b>	<b>17</b>
<b>7.4. PSO Den Haag</b>	<b>22</b>
<b>7.5. Réunion Concord à Saint Jacques de Compostelle</b>	<b>27</b>
<b>7.6. ACODEV</b>	<b>34</b>
<b>7.7. La Qualité et l'Unité E4 de AIDCO</b>	<b>40</b>
<b>7.8. Charles Goerens</b>	<b>45</b>
<b>7.9. ECDPM</b>	<b>50</b>
<b>7.10. Gautier Pirotte, Université de Liège</b>	<b>53</b>
<b>7.11. Fonds Belge de Sécurité Alimentaire</b>	<b>57</b>
<b>7.12. F3E</b>	<b>64</b>
<b>7.13. AFD Direction DPO</b>	<b>71</b>
<b>7.14. AFD Direction EVA</b>	<b>74</b>
<b>7.15. GRET</b>	<b>78</b>
<b>7.16. CARITAS FRANCE</b>	<b>84</b>
<b>7.17. AVSF</b>	<b>90</b>
<b>7.18. RESACOOOP</b>	<b>96</b>
<b>7.19. AFDI nationale</b>	<b>99</b>
<b>7.20. Fondation de France</b>	<b>103</b>
<b>7.21 Région Rhones-Alpes</b>	<b>108</b>
<b>7.22 MAEE</b>	<b>116</b>

## 7

# Parole aux acteurs de terrain

Dans ce dernier cahier, nous réunissons une sélection de comptes rendus rédigés des entretiens, tantôt individuels, tantôt collectifs que nous avons menés avec les acteurs rencontrés sur le terrain entre mai et octobre 2010. Les comptes rendus sont de notre main, mais ils ont pour la plupart été relus et amendés, parfois enrichis, par les personnes visitées. Dans tous les cas, nous ne reproduisons ici que les textes qui ont été avalisés par les personnes rencontrées. Il s'agit chaque fois de textes proprement rédigés et en aucun cas de verbatim, même si nous n'hésiterons jamais à reprendre des propos forts tenus par les acteurs. Bien entendu, leur publication n'engage que notre seule responsabilité.

Compte tenu du volume de nos matériaux, plusieurs centaines de pages A4 semi rédigées, plus de mille pages de notes manuscrites brutes, près de 120 heures d'enregistrements audio, nous avons été amenés à faire des choix. C'est ainsi que n'ont été repris ici que les textes qui nous paraissaient les plus stimulants, les plus utiles, pour prolonger un débat et soutenir un processus de créativité.

Notre choix s'est attaché de couvrir la diversité des cas ou situations rencontrés, mais nous ne prétendons pas y être définitivement parvenus. Certains secteurs, bien que nous ne les ayons pas forcément négligés par ailleurs dans l'étude, ne sont pas représentés dans l'échantillon que nous publions ci-après.

Pour la facilité, nous avons consacré un chapitre par compte rendu. L'arrangement de leur succession ne correspond pas à une intention particulière. Sans être totalement livrée au hasard, la succession ne porte pas en elle-même un message. C'est ainsi, par exemple, que tous les compte rendus sur placés sur un même pied : mêmes principes de mise en forme, structure similaire. Nous avons cependant pris soin de regrouper les textes d'acteurs provenant d'un même pays.

Tous les comptes rendus sont reproduits dans la langue dans laquelle l'entretien a été mené. Il en résulte que certains textes sont en anglais.

## 7.1. The Development ONGs and the Quality as seen by BOND UK

### Interview with Zia Choudhury<sup>1</sup>

Philippe De Leener  
London, September 2010

This brief paper summarizes the main issues addressed during a meeting that took place in London on the 22<sup>th</sup> of September 2010. It is intended to the members of the Inter-Mondes research team, to the Fench steering committee of this investigation and to the BOND team. In its present state, it has been reread – and agreed – by Zia Choudhury, the interviewed representative of Bond who is responsible for the effectiveness programme<sup>2</sup>.

#### 7.1.1 *A word about BOND<sup>3</sup>*

BOND is the UK membership body for NGO working in the international development sector. It promotes the exchange of experience, ideas and information. BOND is the broadest network of international development organizations working to provide its members with opportunities to influence change through collective action. In 2009 BOND took the initiative to launch a programme especially devoted to effectiveness. The basic idea at the root of this four-year programme is to support the development of ways to prove and improve the contribution of its members to international development and in particular the fight against poverty. This programme has three main themes: (i) development of an NGO effectiveness framework, (ii) strengthening standards of participation and work with partner organizations and (iii) development of a management agenda and organizational cultures. This programme is accessing cutting edge technical expertise while reflecting the needs, priorities and thinking of BOND members.

#### 7.1.2 *Quality: a first look*

---

1- The interview has been recorded. In the text, the excerpts have been mentioned within inverted comas and in italic.

2- The effectiveness programme is a three-year initiative. It is designed for helping British NGOs become more effective in the development field, by having access to methods, tools, approaches,... likely to improve their effectiveness as actors on the scene of international development. This programme is concerned by the best practices, especially those likely to fit the small or very specialized NGOs.

3- For more information, have a look at the URL : <http://www.bond.org.uk/>

Quality is narrowly concerned by effectiveness despite it proposes a different perspective on the development scene. Consequently it seems difficult to address the quality issue in ignoring the effectiveness challenge. In a nutshell, according to Zia Choudhury, *"quality is about information, accountability (and consequently credibility), in-house participation, partnership,... things like that"*. Quality embraces the connection between organisational conduct and development effectiveness (on the field). *"What could be the general assurance mechanism likely to warrant the quality of what is undertaken under the cover of development ? ... Are the endeavours worth, profitable for those they targeted, desirable from a moral point of view,... ?"*. Four criteria can be readily mentioned: staff care, partnership, capacity building and transparency. There is already a wide range of standards covering these issues, the sphere standards, HAP, Red Cross Code of Conduct, the People in Aid Code,

What could be the basic motives for quality improvement? What factors play a role? There is obviously a growing demand from the community and the donors that meets the desire to become better in doing one's development job. Willing to do better and effectively doing better or being effective is not simply a matter of goodwill. That is why incentives are more and more often mentioned: *"recognition schemes, performance judgment system, and promotion, all that helps to acknowledge the quality of the work done. But, as a matter of facts, there is a lack of shared vision about the organization or system to assess the quality"*. Accountability is a crucial issue. It is assumed that accountability leads to quality, *"it is a sort of implicit basic assumption"*. That has two practical consequences highlighting the very essence of quality: first to take into account the People, or concerned people, before launching actions, thus clearly *beforehand*, and second to account for the People after the actions have led, afterwards. *"You ask and listen to people before in order to collect their feed-back before doing and after you explain to them what has been done, what outputs, what outcomes, and the like"*. That means that one has to invest in information or communication. But this also means that "clients", or beneficiaries, or partners, are present, that they become, let's say, a structural component likely to shape all what developers do, or as Zia Choudhury stated it, *"they are part of the action before, during and after the action"*.

### 7.1.3

#### *The many facets of quality*

All that seems self-evident. But, in practice, it is not all that straight. Some touchy issues emerge as soon as one raises the question of quality : to what extent are funds dependent of one's performance as development actor ? Do they even have to be directly linked to one's performance ? How to assess such performances, that is to say in practice, how to measure them ? Who can properly do that ? Which institution, possibly which constituency, could independently carry out such assessment or measurement activity ? With which mandate ? On which background, set up by whom ? *"And now, just hold the picture in mind. Performance leads to competition. Does managing quality means managing competition eventually ?"*. Independent assessment is not all that easy. Self-referencing or self-judgement or self-assessment systems are not fully satisfactory : *"Can I judge my own performance based on my own quality criteria ? At best I can help, but is it enough ? Is it widely credible ?"*. And the donors ? Could the assessment done by the organizations providing means ? It happens that they could not be necessarily better inspired. They are also under influence. For example under political influences that match not necessarily complex development issues. And the beneficiaries ? The problem is that they are not the buyers. They receive, yes, but are they fully involved in the demand-building process ? In other words, do they always ask for what they find themselves benefit from the aid system ? Sometimes yes, but not necessarily in any case. According to Zia Choudhury, currently *"there is a lack of regulation, a lack fort an objective mechanism to check quality. A lack of a common ground"*.

Is properly spending money a key factor to take into account ? *"I give you my money because your reputation is good, because you are big, well-known, at the right place at the right time, and so on. But is it definitely a matter of quality ?"*. The media play a important "watchdog role". Money must be properly allocated. But the properly use of money does not automatically leads to the purposeful or meaningful use of means. *"You build schools, you have received money to do that properly. And you did it properly. But now just ask yourself : are the buildings the right answer to the education challenge ? Quality is more than just properly utilizing money or means. It is also a matter of relevance"*.

What content for the quality ? What quality must be targeted in the field of development ? And how to measure this so-called quality ? Through value for money ? Cost effectiveness, making best value of efficiency-driven initiatives ? Could transparency consequently be concentrated on actions aiming at better demonstrating value for money ? Obviously money is an important issue but it cannot embrace the whole picture. Two other facets must be underlined : first the contribution to change processes, that is, the impacts and, second, the relationships between the "givers" and the beneficiary community.

### **7.1.3.1. The quality of relationships**

The relationship is an important issue : is it respectful ? is the dialog dignity-driven ? This is one aspect. Another one the extent of reciprocity. Do all the partners contribute and benefit at the same level (do they have the feeling to receive as well as to give proportionally ?). One pre-condition to deliver good services is a matter of thoroughly understanding the beneficiaries' realities. The beneficiaries must be the primary actors in the development process, from analysis to response and evaluation. That is why the accountability to the beneficiaries seem so crucial. Accountability is much more than just reporting back to the beneficiaries. A "grassroots accountability" involves that the beneficiaries are full actors of the evaluation / validation process. This ultimately implies that beneficiaries are much more than just beneficiaries : they are at the root of the change process engaged under the cover of development. In practice, this has lots of practical consequences : passing decision-making authority to the local actors, transparency about means and resources, adapting organizational arrangements, developing a quality roadmap beforehand, promoting capacity building all along the chains of actors, promoting ongoing learning and reflection,...

### **7.1.3.2. A theory of change**

As far as change is concerned, *"one needs a theory of change, that is, something that can help to understand what sort of difference you want to see afterwards. What difference where, how, for whom, ...?"*. Clearly quality is a matter of change both at society level and organisational level. This implies that NGOs (i) carry out their own context analysis and (ii) derive from that analysis clear-cut strategies about how to trigger change processes in prioritized fields.

### **7.1.3.3. Practically ?**

Quality implies at least four "ingredients" : (i) the use of standards of performance, a sort of code of good practice, *"that means that you have a target"*, (ii) transparency, *"you let people know what is the target and how you want to achieve it"*, (iii) accountability, *"as already said, you must be accountable to people before, during and after the action"* and (iv) compliance checking, *"something that helps prove that you follow your own standards"*.

Demonstrating one's quality. *"Proving that you obviously contribute to something relevant. Yes, but in wanting to demonstrate you are good, you may turn the development scene into a showcase !"*. It is not all that easy to separate marketing strategy from the rationale of the development action led.

#### 7.1.3.4. *Quality at home*

The quality of organizational process is another facet. Is the quality of the office the starting point for any quality-driven action ? The quality at home before the quality at the others' place ? *"First, check your office, the main office, then, check some samples of sub-offices and finally have a look at what is all about with the beneficiaries"*. There is a good reason for proceeding that way : *"to help others change, be yourself concerned by change, ... Apply to yourself the change you want to see at the others' place"*. Is one's own change the ultimate key of the others' change ?

#### 7.1.4 *Political quality*

There is several entry points to assess this facet. The most classical one is the extent of one's advocacy effectiveness, the extent one is able to exert a significant influence, for example in order to make policy evolve. It is notably a matter of how to deliver a message in the public sphere, of how to make a message relevant and accordingly attractive. A more ambition perspective is related to power imbalance : to which extent one contributes for more equal relationships ? *"... Or for better democracy"*. In this case, the content of quality is revealed. That implicitly means that one knows what would be good for the others, let's say for the beneficiaries. Another way, probably more ambition, would be to jointly elaborate the content and the forms of the change you and your partners target at society level. The shift is deep : the rationale is not "I help you to change this or that in your world" but rather "we collaborate to change this or that in our common world". The very nature of the partnership changes : from now on, all the partners are equally involved in a change process that concerns the world or the society as a coherent whole. There is no separation any longer, on the one hand the planet of "those helping" (the so-called developers) and on the other hand the planet of "those who are helped" (the so-called beneficiaries). All the partners are supposed to have a significant role to play in a global change process. The partnership is balanced, each partner takes part and plays its part in a common / jointly elaborated change process. It seems that the political quality could be assessed at that level : how effective is the partnership in terms of common political change targeted and operated ?

#### 7.1.5 *Building capacities and the quality*

A quality process is also a learning process. Following up the quality leads to learning. At three levels : individual, institutional and organizational. A step further can be addressed by a quality approach : how to turn individual or organizational learning into meaningful and impact-productive learning at society level ? To what extent the question one raises in the development field ("their world") can be addressed (redirected) to one's own society ("one's own world") ? This concern is relevant as far as one wants to avoid a frequent bias (that could be called "the instrumental pitfall"), that is the effectiveness of tools, procedures, devices, arrangements,... which does not automatically lead to the effectiveness in terms of society change ("Yes, you do properly what you have to do, but holding in mind what ultimate effect ?). This question is all the more relevant that the well-known capacity building is not spontaneously concerned by change at goal or finality level. Improving tools and instrumental capabilities or improving visionary and political capabilities ? This has not the same consequence.

## 7.2. DDC Berne (Suisse)

**Entretien avec Madame Annamarie MINDER (Direction du Développement et de la Coopération) et Monsieur Konrad SPECKER (Head of Institutional Partnerships)**

**Philippe De Leener  
Berne, Juillet 2010**

La présente note constitue un aide mémoire reprenant une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Berne (Ausserholingen) en date du 7/07/2010 avec Madame Annamarie Minder et Monsieur Konrad Specker. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni même d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, mais plutôt d'une note de réflexion valorisant les échanges. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur de la note.

### 7.2.1 *La DDC et les ONG*

La DDC reconnaît que les ONG, et plus largement les organisations qui composent la Société Civile ont joué un rôle déterminant dans les évolutions dans le champ du développement. D'une certaine manière, on peut leur reconnaître avoir joué un rôle dans l'évolution de la qualité des aides de développement, que ce soit du fait des thématiques nouvelles ou des approches. De manière formelle, la collaboration avec les ONG et les structures de la SC est inscrite dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale. Ces organismes sont perçus comme devant jouer un rôle clef dans l'orientation fondamentale donnée à la coopération, à savoir la lutte contre la pauvreté et la sécurité. La Suisse a signé la Déclaration de Paris visant l'harmonisation du financement du développement et l'engagement d'autres acteurs que les seuls Etats. La DDC privilégie les formes de collaboration multi-actuelles. Traditionnellement, la DDC reconnaît aux ONG un réel savoir faire dans les programmes de proximité (travail en lien direct avec les populations).

En gros il existe deux formes de collaboration avec les ONG suisses, deux instruments : les mandats et les contributions. Dans le premier cas, la DDC mandate une ONG pour réaliser une tâche précise, un projet, un programme, une mission qui est conduite sous le leadership de la DDC. Ce premier instrument est relativement marginal. Par contre, le second, la contribution aux programmes, est le plus fréquent. Il s'agit en réalité d'un co-financement. Jusqu'il y a un an, le co-financement pouvait monter jusque 80%. Mais depuis 2009, il est plafonné à 50%. En général, les ONG n'ont accès qu'à un seul instrument, le plus souvent le second. Helvetas, l'une des plus importantes ONG suisses, est une exception. En pratique, le co-financement n'est pas restrictif, ni géographiquement, si thématiquement. Cependant, la politique d'appui aux ONG par les

contributions identifie cinq domaines d'action prioritaire : (i) la lutte contre la pauvreté, (ii) le renforcement des structures de la société civile, (iii) l'aide d'urgence et le développement des capacités pour la reconstruction, prévention et préparation, plaidoyer humanitaire, (iv) participation à l'évolution des conditions cadres mondiales et (v) la sensibilisation de la population suisse aux questions de développement.

Le co-financement (contributions) porte régulièrement sur des programmes d'une durée de quatre années. En gros, la DDC appuie une vingtaine d'ONG réparties dans diverses catégories : des ONG liées à des syndicats, des ONG de type technique (Helvetas, Swissaid, Swisscontact), des ONG confessionnelles (catholiques ou protestantes, par exemple Caritas, Heks,...), des ONG spécialisées (Terre des Hommes, Medicaire, MSF,...), des fédérations (FGC de Genève, Fedevaco de Lausanne,...). Les ONG de la partie francophone de Suisse et du Tessin se sont réunies en fédérations cantonales, une initiative qui n'a pas d'équivalent dans les autres régions de Suisse. L'approche programmatique est largement privilégiée. Mais certaines ONG déposent tout de même des projets spécifiques, souvent parce qu'il s'agit d'un secteur ou d'une approche innovante.

## 7.2.2.

### **Les ONG et la qualité du point de vue de la DDC**

#### 7.2.2.1. Les différents niveaux de la qualité

La qualité se joue à *deux niveaux* : (i) à l'entrée car ce n'est pas n'importe quelle association qui peut prétendre avoir accès aux ressources de la DDC et (ii) pendant le déroulement de l'appui sous diverses formes d'interaction. *La sélection à l'entrée* se fait suivant *12 critères* répartis en 3 catégories (critères institutionnels, critères programmatiques et critères liés à l'intervention). Commençons par les *critères institutionnels*. (i) Les ONG bénéficiaires doivent être ancrées dans la société suisse. Il ne peut s'agir d'ONG de type "boîte aux lettres". L'ONG doit avoir des activités citoyennes en Suisse avec des citoyens suisses. En outre, sa politique et sa stratégie ne peut pas être conduites de l'étranger, par exemple par une organisation qui aurait son siège ailleurs dans le monde. (ii) La coopération internationale ou l'aide humanitaire doit être l'activité principale de l'ONG. (iii) L'organisation bénéficiaire est certifiée ZEW0 ([www.zewo.ch](http://www.zewo.ch)) qui est un label de qualité suisse applicable à toute organisation faisant appel à la générosité du public, par exemple sous la forme de campagne de collecte de fonds<sup>4</sup> (iv) Le financement de la contrepartie doit provenir de fonds suisses. (v) Les structures doivent maîtriser et pratiquer les instruments du Cycle du Projet (PCM, Project Cycle Management), mais aussi disposer et appliquer des outils de gestion du risque. (vi) Elles doivent pouvoir justifier qu'elles mènent des activités de sensibilisation ou d'éducation au développement en Suisse, dans les sociétés où elles sont ancrées. *Les critères liés aux programmes* sont au nombre de deux : (i) ce doit être de véritables programmes, et donc pas une compilation de projets individuels plus ou moins reliés les uns aux autres, ce qui suppose une analyse et une stratégie propre du programme. (ii) Le programme doit être monté de manière à garantir la construction des capacités. Le programme est donc spécialisé, soit thématiquement, soit géographiquement. Il doit s'appuyer sur une compétence précise (par exemple, le thème "eau" est trop vague mais par contre l'hygiène ou la gestion décentralisée de l'eau délimitent deux thèmes et deux champs de compétences). En pratique, on vérifie si le programme est cohérent et s'il favorise

---

4- Le label de qualité attribué par la fondation ZEW0 est exclusivement mis à disposition des personnes morales d'utilité publique ayant leur siège en Suisse qui affectent les sommes récoltées au but fixé de manière efficace et économique, qui font preuve de loyauté dans la récolte des fonds, dans la communication interne et à l'égard des tiers, et qui assurent la transparence de leur activité et dans la reddition des comptes (extrait de "Règlement relatif au label de qualité ZEW0 délivré aux organisations d'utilité publique", document téléchargé le 9/07/2010,

URL : [http://www.zewo.ch/version\\_f/pdf/Reg\\_Guetes\\_F.pdf](http://www.zewo.ch/version_f/pdf/Reg_Guetes_F.pdf) ).

les synergies. Enfin, *quatre critères instrumentaux* sont identifiés formellement : (i) la mise en œuvre d'un format de type PCM, (ii) la collaboration avec des partenaires locaux, (iii) un dispositif de transfert de connaissance ou de savoir faire et (iv) la participation à un réseau, une alliance, ou à toute structure qui implique une activité multipartenariale et qui garantit le décloisonnement.

### 7.2.2.2. La qualité est une construction.

Construction ou, plus exactement, une *co-construction*. Idéalement une *co-construction permanente*. Car elle se forge dans le dialogue entre les partenaires ONG et la DDC. Elle ne résulte donc pas d'une déclaration de principe mais constitue une pratique bien ancrée. Toute intervention de la DDC se prépare dans le dialogue avec les ONG demandeuses, une préparation qui prend son temps et qui, selon les cas, dure entre un an et 18 mois. On peut parler d'une véritable *négociation* : telle ONG présente sa proposition, la DDC réagit, des échanges se développent, parfois des désaccords sur des points précis mais qui débouchent sur une entente. Au cours de ces échanges, l'accent est placé sur la réflexion (le sens de ce qui est proposé, le questionnement sur les choix méthodologiques ou stratégiques,...), il ne s'agit pas d'un contrôle normatif. Autrement dit, l'intention en développant la relation n'est pas tant de vérifier que de consolider, voire développer, la proposition. De ce point de vue, on peut sans doute parler de partenariat au sens où, en bout de compte, les échanges engagent les deux parties. En particulier, les deux parties s'engagent à progresser. Et donc à mutualiser leurs apprentissages. L'innovation figure parmi les aspects qui font l'objet de discussion : en quoi le nouveau programme innove. Deux types d'innovations sont en cause ici. Il y a les *innovations relatives* : on expérimente quelque chose qui existe déjà mais ailleurs, dans un autre contexte (comme par exemple les ponts suspendus mis au point au Népal depuis maintenant plus de 30 ans, qui ont fait leurs preuves et qu'on envisage de tester dans certaines régions en Afrique en mobilisant des experts népalais. Il y a les *innovations absolues*, ce qui n'existe encore nulle part. Dans les deux cas, les apprentissages sont cruciaux. L'innovation est un critère de qualité pour un programme : "*On doit voir en quoi le financement de la DDC fait progresser dans un domaine donné*". C'est l'idée d'avancer qui importe, car il ne s'agit pas d'innover pour innover mais d'innover dans une perspective sur laquelle les efforts sont engagés depuis un certain temps.

### 7.2.2.3. La qualité se recherche aussi dans l'après coup.

On peut la tracer classiquement, par exemple à travers les *rapports annuels* et surtout leur discussion qui doit déclencher de la réflexion, c'est-à-dire mettre des questions là où les choses semblaient "naturelles". Les rapports relatifs aux programmes mettent en discussion au moins *cinq grands thèmes* : (i) les résultats et leur niveau d'atteinte, (ii) les défis face auxquels le programme est adossé (est-ce qu'on avance ?...), (iii) les approches et méthodes utilisées, (iv) les actions de décloisonnement, de développement de partenariats ou de réseaux et (v) les aspects financiers et administratifs. Les *conférences annuelles* sont une autre circonstance où la qualité de l'action est placée au centre des discussions. Elles comportent classiquement trois parties : une partie institutionnelle, une partie consacrée aux résultats et une dernière consacrée à un thème bien précis (part exemple, "quels doivent être les points clefs d'une politique de développement" ou "quels liens établir avec le secteur privé",...). C'est dans ces conférences, auxquelles le plus grand nombre de département de la DDC sont impliqués, que les options à la base du programme sont mises en débat, que les innovations sont présentées et discutées. En pratique, chacune des 22 ONG bénéficiaires des apports de la DDC anime une conférence annuelle. Ces conférences sont conduites dans une double optique : (i) elles sont un *moment de redevabilité*, on rend des comptes, on s'explique sur ses choix, avec ses succès et ses échecs et (ii) partage des leçons tirées de l'action, un *moment dit de "knowledge sharing"*. Certains de ces thèmes se prolongent dans des 15 groupes de travail thématique (par exemple, santé, sécurité alimentaire, emploi et revenus,...).

#### 7.2.2.4.

#### **La GAR, la gestion axée sur les résultats, un instrument en discussion.**

Les échanges à ce sujet ont montré que le souci de pouvoir justifier les dépenses en matière de coopération internationale est réel au sein de la DDC. C'est une demande qui provient notamment des instances du parlement fédéral. Mais une chose est de le dire, autre chose est d'y parvenir. Comme les responsables rencontrés l'expliquaient avec réalisme, "*c'est difficile d'aller au-delà des outcomes et des outputs. Bien sûr, les effets et impacts sont souhaitables, mais il faut garder les pieds sur terre*". Pourtant, les médias mettent la pression. "*Mais on est bien conscient de la montée de la pensée managériale et même du vocabulaire militaire dans le champ du développement... Il y a actuellement une réelle pression pour qu'on revienne au niveau des activités, des choses qui se voient facilement. Mais nous, on cherche à avoir un effet sur le système, quelque chose de plus holistique. Cette manière de voir est cependant encore largement mal comprise*". Ici, l'accent se déplace plutôt sur l'analyse du changement. La qualité s'apprécierait alors davantage à hauteur des changements induits par les programmes soutenus. Du coup, c'est le suivi des changements qui devient crucial, plus que les résultats en tant que tels. La DDC est actuellement en discussion avec l'organisation HEKS à propos d'un système de suivi des changements. Mais plus que le changement en tant que tel, il est nécessaire de chaque fois se poser la question de sa contribution au changement en menant tel programme, à quel changement veut-on contribuer. Ou, pour le dire autrement, en visant tels résultats, quelle contribution à quel changement apporte-t-on ? Cela étant dit, parfois aussi, les innovations proviennent de l'analyse – et de la compréhension – de ce qui ne change pas. C'est le non-changement qui devient paradoxalement le lieu où le questionnement gagne à s'investir comprendre pourquoi ça ne change pas alors qu'on attend du changement. Dans tous les cas, s'agissant de changement, il est nécessaire de mener une sérieuse analyse du contexte, à deux niveaux, la société en général d'une part et, d'autre part, le secteur thématique où il y a intervention. Le contexte replace dans une perspective sociale, politique, économique mais aussi historique (savoir d'où on vient et comprendre quelles tendances se dessinent). Bref, l'analyse du contexte aide à comprendre où "on met les pieds" et où le changement peut être attendu ou pas. L'analyse du contexte utile pour l'analyse du changement n'est pas descriptive mais intelligible ou compréhensive : en effet, il s'agit moins de *décrire* les problèmes, décrire les situations, décrire les acteurs et les jeux qu'ils mènent mais davantage de *comprendre comment et pourquoi* les problèmes viennent et perdurent, comment et pourquoi telles situations survient à tel moment et tel endroit, comprendre la logique et le fonctionnement même des jeux d'acteurs.

#### 7.2.3.

#### ***Les risques de surfocaliser sur la qualité***

Trois risques ont été pointés du doigt aux cours des échanges. Tout d'abord, il y a la pression pour obtenir à bon compte des *résultats spectaculaires*, du genre de ceux dont les médias raffolent : visibles, immédiats, matériels, évidents par eux-mêmes. Or le développement n'est justement pas une affaire de tout de suite et de spectacle. Souvent les changements viennent lentement. Ensuite, second risque, la qualité force à la *professionnalisation*, ce qui est bon jusqu'à un certain point. Car, si les exigences sont trop élevées, le secteur risque de perdre sa capacité à innover et à s'adapter. Or, il peut aussi y avoir un conflit entre les exigences du métier (les critères professionnels) et les exigences humanistes (les critères de développement). Les deux gammes de critères ne vont pas nécessairement dans la même direction. On risque de n'avoir plus que des "professionnels froids", des hommes fidèles aux procédures et aux structures mais peut-être pas humainement à la hauteur des défis sociétaux. Enfin, troisième risque, le travail sur la qualité et les exigences sont chronophages : on cherchant à répondre absolument aux besoins de la qualité formelle (fidélité aux instruments, aux prévus et au prévisible), on risque de ne plus avoir le temps pour réfléchir à ce qu'on fait, au sens même de l'action. Dans un autre langage, on dirait qu'on a peur que la pensée

instrumentale (le comment bien faire) n'en vienne à écraser la pensée critique (le pourquoi et le sens de ce qui est fait, le pourquoi on croit que c'est bien de faire ainsi). Les deux derniers risques peuvent amener à évacuer le critère surprise ou imprévu, pourtant source de créativité. En promouvant une perspective du "zéro risque", on évacue du champ de la qualité tout ce qui est source d'incertitude, d'inédit, d'inattendu, un domaine où bien entendu tout n'est pas bon à prendre mais indispensable pour se rendre capable de rester proche des réalités du terrain.

#### 7.2.4.

#### *Quelques clefs de la qualité*

Pour la DDC, la qualité n'est pas une fin en soi mais un moyen au service de fins. Deux critères paraissent fondamentaux à la DDC, sinon même transversaux à tous les efforts engagés. Premièrement, la *pertinence* soutenue par la double perspective de l'efficacité et de l'efficience. C'est pour cela que les évaluations sont importantes. Elles doivent aider à réfléchir sur l'orientation que prennent les efforts. La pertinence doit cependant être précisée car elle peut se loger à deux endroits : (i) la pertinence des voies et moyens au sens de "*est-ce que ce qu'on fait convient à la situation : tel problème, tel contexte d'une part et, d'autre part, telle action ou tel programme, est-ce que ça colle ?*" et (ii) la pertinence des finalités qui interroge le sens même de ce qui est entrepris – le pourquoi et le pour quoi – ce qu'on pourrait saisir par une question comme "*où tout cela mène-t-il ?*". La réflexion sur l'efficacité repose en partie sur les huit objectifs du millénaire<sup>5</sup>. Mais l'accent est mis sur la collaboration entre les différentes familles d'acteurs.

Deuxièmement, la *transparence*. Qui suppose qu'il y ait débat en interne au sein des ONG, que la critique soit possible, "*sinon, pourquoi serait-on transparent si on ne peut rien dénoncer?*". Elle suppose qu'il y ait capitalisation des expériences, séparation des pouvoirs au sein des organisations, circulation des informations, etc.

Selon les responsables de la DDC, d'autres critères pourraient cependant être ajoutés, par exemple *l'apprentissage* dans le partenariat ou, plus exactement, le co-apprentissage (apprendre à deux dans la réciprocité) ou *l'action sur les conditions cadres* ou encore la qualité de la réflexion sur l'action, et donc sans doute aussi ce qu'on pourrait appeler la qualité du *questionnement critique*.

#### 7.2.5.

#### *Quelques éléments transversaux*

Quelques éléments peuvent se révéler attrayants pour enrichir la réflexion sur le développement de la qualité dans l'univers de la solidarité internationale :

- La perspective du *double ancrage populaire*, d'abord en Suisse mais aussi dans les pays où il y a intervention. Une ONG de qualité serait donc cette ONG qui mène des activités citoyennes en Suisse et qui, en même temps, développe des partenariats locaux. Cette perspective paraît porteuse car elle ouvre la possibilité d'un dialogue entre les sociétés, celles-ci en Suisse et celles-là là-bas. Or ce dialogue constitue précisément une des clefs de changement (on change du fait de sa relation avec d'autres ailleurs). Le partenariat sert cette visée mais il sera d'autant

---

5- Voir à ce sujet la brochure publié en août 2009 "*L'efficacité en point de mire. Reflets sur les programmes de la DDC*". Toutefois, d'autres publications plus sectorielles élargissent les horizons en envisageant l'efficacité au moyen d'autres critères, par exemple l'accessibilité des bénéficiaires et la gamme de bénéficiaires, les effets directs sur la population (santé, revenus, connaissances,...), les effets sur les conditions cadres (protection de l'environnement, bonne gouvernance et systèmes de décision, réduction des conflits,...), la durabilité des effets, les effets sur les politiques nationales ou internationales,... ("*Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau*", non daté).

plus pertinent et fort qu'il relie des partenaires qui ont des enjeux communs. Voilà peut-être un critère de qualité intéressant à explorer : par quels enjeux communs, par quels défis communs, les partenaires ici (en Suisse) et là-bas (hors Suisse), sont-ils liés ? Que visent-ils ensemble, ici et là-bas, que seuls, séparément, ils ne parviendraient pas à atteindre ?

- La volonté d'instaurer un *dialogue politique* entre les partenaires ONG et la DDC. On veut dire par là que les ONG participent à la construction des politiques de coopération, précisément en participant étroitement aux discussions. Le dialogue est certainement une des clefs de la qualité dans la relation entre un bailleur de fonds et une structure bénéficiaire. Comme les responsables rencontrés à la DDC le soutiennent, "*nous on pratique la technique de la porte ouverte. Quand il y a un problème, et il y en a toujours, on préfère qu'on en parle directement, proactivement. On met les choses sur la table et puis on en discute*". Le dialogue, quand il est franc mais également structuré, est source d'apprentissages pour tout le monde. Le dialogue ne sert évidemment pas seulement à piloter les programmes, il sert aussi à construire des passerelles entre des univers différents. Une quête sur la qualité pourrait examiner les formes de dialogue, les lieux et les thèmes qui font l'objet de dialogue entre ONG, ou entre l'ONG et son milieu. D'où ces questions qui peuvent aider à sonder la qualité du dialogue : quels sont les dispositifs de dialogue promus par l'ONG ? A quels dispositifs de dialogue prend-t-elle part activement ? En quoi les arènes de dialogue investies contribuent-elles au dialogue politique ?
- *L'apprentissage ou la production de savoirs* grâce à une analyse de l'action menée, est un autre critère de première importance. Pour Konrad Specker, "*les erreurs, les crises sont inévitables. Il faut les transformer en occasion d'apprendre. Les programmes, ce ne sont pas que des succès, il y a aussi les échecs. Le défi avec les échecs, c'est de savoir quoi en apprendre, pour soi et pour ses partenaires*". Autrement dit, il faut sortir de l'envoûtement par les succes-stories. C'est pour cela que l'évaluation est nécessaire. La manière dont on fait usage de l'évaluation, la culture de l'évaluation peuvent inspirer des critères intéressants. Pour qu'il y ait apprentissage, il est nécessaire que la réflexion soit valorisée au sein de l'ONG. Où sont les lieux où la réflexion est valorisée au sein de l'ONG soucieuse de qualité ? Comment la réflexion et la capitalisation est-elle encouragée ? Comment les personnes et les institutions auxquelles elles donnent vie apprennent-elles ?

Louvain-La-Neuve, le 14/07/2010

## 7.3. Fédération Genevoise de Coopération

**Entretien avec Monsieur Olivier Berthoud (Secrétaire général de la FGC) et  
Monsieur Alain Berthoud (Membre du Conseil)**

**Philippe De Leener  
Genève, juillet 2010**

*La présente note constitue un aide mémoire reprenant une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Genève en date du 6/07/2010 avec messieurs Olivier Berthoud (Secrétaire général) et Alain Berthoud (Membre du Conseil). Il ne s'agit pas d'un verbatim sensu strictu, mais plutôt d'une note de travail rendant compte les points forts des échanges. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur de la note.*

### 7.3.1.

#### *La Fédération Genevoise de Coopération en quelques mots<sup>6</sup>*

La fédération existe déjà depuis près de 45 ans. Elle est née dans la ville de Genève qui est par excellence une ville ouverte sur le monde, fût-ce seulement parce qu'elle accueille un grand nombre d'organisations internationales et parce que sa population est composée à plus du tiers par des personnes n'ayant pas la nationalité suisse. La Fédération genevoise de coopération (FGC) joue le rôle d'interface entre les associations membres (54 associations de tailles diverses) et les collectivités publiques genevoises. Ensemble, les associations membres représentent 11.000 membres, 65.000 sympathisants et 135.000 personnes informées<sup>7</sup>. Ses partenaires privilégiés et principaux bailleurs sont la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), l'Etat et la Ville de Genève, Plan-les-Ouates, Vernier, Onex, Chêne-Bougeries, Meyrin et encore une vingtaine de communes genevoises, qui choisissent également de financer des projets par le biais de la FGC. Globalement, la Fédération travaille avec ses partenaires pour combattre les inégalités dans le monde et augmenter la liberté de choix des sociétés et des peuples dans leur construction d'un mieux être économique, social et culturel. Les conditions pour devenir membre recourent grosso modo les critères suivants : mener des projets de coopération dans le Sud, ne pas mener des opérations ou interventions d'urgence, faire valoir d'une expérience dans le domaine de la coopération internationale, avoir un enracinement local, c'est-à-dire faire partie du paysage citoyen, collecter des fonds et mener des opérations de sensibilisation de proximité (ancrée dans les quartiers ou les communes du canton). Il y a deux assemblées générales par an. Sur le plan fonctionnel, un conseil composé de 9 membres se réunit mensuellement pour travailler sur les demandes de financement des projets. Le secrétariat est composé de 7 permanents sous la direction du secrétaire général. A noter aussi une commission technique de 14 membres qui analyse et

---

6- Pour faire connaissance avec la FGC, visiter le site : <http://www.fgc.ch/>

7- Pour plus de détails, voir : [http://www.fgc.ch/associations\\_membres.php](http://www.fgc.ch/associations_membres.php)

labellise la qualité de membre de la FGC<sup>8</sup> ainsi qu'une commission de 7 membres chargée de l'information vers le public genevois.

La FDC a inspiré la mise en place d'autres fédérations dans les cantons francophones de Suisse et dans le Tessin. D'un certain point de vue, elle constitue un modèle de regroupement généralement apprécié par les collectivités de taille modeste qui ne peuvent pas développer elle-même un service de coopération. A souligner le système de parrainage des associations qui s'est récemment muté en dispositif d'accompagnement et qui a été mis en place pour accueillir les nouvelles associations et pour transférer certaines compétences des plus anciennes associations au profit des plus récentes.

Les projets déposés par les associations membres sont examinés par la commission technique. Celle-ci effectue un premier filtrage suivant des critères convenus. Les dossiers qui franchissent cette étape sont proposés au financement. La commission est composée pour moitié de membres de l'Assemblée générale et pour moitié de membres cooptés, par exemple pour leurs compétences dans le domaine du développement. Les petites associations qui éprouvent des difficultés à construire leur dossier peuvent être conseillées. Une fois que le dossier est accepté, il est présenté au bailleur de fonds le plus approprié, selon le champ thématique ou le secteur. L'analyse collective des dossiers via cette commission est considérée comme un point fort par beaucoup de donateurs. Certes, de l'extérieur, on pourrit craindre que la FGC soit juge et partie, puisqu'elle traite des dossiers de ses membres. Mais en pratique, comme Olivier Berthoud le souligne, *"la somme des subjectivités conduit à l'objectivité... c'est la discussion autour des projets qui est importante. En pratique, il n'y pas de copinage, chacun sait que la FGC engage tous les membres quand elle prend position"*. Au niveau de la fédération, bon an, mal an, environ 80 projets sont déposés chaque année auprès de divers bailleurs de fonds.

### 7.3.2. Contexte

Plusieurs éléments de contexte peuvent être soulignés. Tout d'abord, il existe un grand nombre d'initiatives ici et là qui sont portés par le désir d'agir au Sud. Peut-être même observe-t-on un accroissement du nombre d'associations, pas seulement dans le domaine de la coopération, mais de manière générale dans la société. Ensuite, depuis une quinzaine d'années, la contribution suisse dans le domaine de la solidarité internationale est discutée. Avant, la position était unanime, dans toutes les tendances politiques. Mais, à présent, certains partis politiques, de tendance droitiste, voire populiste, remettent en cause le financement de l'aide par la Suisse. Il n'y a plus unanimité sur la pertinence de l'aide. De là est venu le besoin de se justifier et de rendre plus évidents les résultats. Deux éléments sont nouveaux : la pression pour démontrer les résultats d'une part et, d'autre part, la nécessité de montrer qu'on fait le meilleur usage possible des fonds collectés tant au niveau du public ou qu'auprès des collectivités. Le discours ambiant sur l'amélioration et la visibilité des résultats conduit à une complexification des dispositifs, notamment en vue de rendre les contrôles efficaces et fiables. Selon Olivier Berthoud, *"cette dérive bureaucratique peut conduire à ce que les "bons projets" soient ceux qui répondent aux critères du management et qui sont conçus sur le mode des entreprises, donc conformes aux critères du business"*. De là dérive sans doute la mise en exergue du cadre logique comme instrument de gestion des projets. *"Cet outil est devenu incontournable, donc on a organisé des formations auprès de nos membres pour qu'ils le maîtrisent"*. Olivier et Alain Berthoud pointent deux risques liés à cette tendance managériale via le cadre logique : l'instrumentalisation des associations ou des ONG et la standardisation qui

---

8- Pour plus d'informations sur les critères d'admission, voir [http://www.fgc.ch/criteres\\_admission.php](http://www.fgc.ch/criteres_admission.php). La FGC délivre un label dont ses membres peuvent se prévaloir. Les principaux critères sont publiés sur la page web : <http://www.fgc.ch/label.php>.

pousserait à ce que *"toutes fassent plus ou moins des choses similaires dans le même esprit de la même manière"*. La réforme de la DDC en 2008, *"la DDC qui est une agence autonome"* visait, semble-t-il, à intégrer davantage cette structure dans le giron du Département des Affaires étrangères avec un double risque, une perte de la qualité des projets du fait qu'ils devraient être peu risqués (c'est-à-dire politiquement peu dérangeants là où ils sont menés) et la possibilité qu'ils deviennent en quelque sorte des instruments au service de la politique étrangère de la Suisse, ce qui rend aléatoire les engagements à long terme (puisque, par excellence, la sphère politique est soumise à des variations conjoncturelles). De manière plus large, le souci pour la qualité s'inscrit dans une histoire. La préoccupation pour la qualité s'est intensifiée dans les manufactures industrielles *grosso modo* dans les années 1960, puis s'est étendue aux services en général (progressivement dans les années 1970), pour atteindre les services publics en particulier (en gros depuis les années 1980) et maintenant elle affecte de plus en plus directement les services sociaux ou de proximité (la santé de manière spectaculaire mais de plus en plus tout type de service social). La qualité pour le secteur de la solidarité internationale doit se comprendre à la lumière de ce contexte plus large d'exigence pour de la qualité normalisée.

### 7.3.3.

#### *Conception de la qualité*

La fédération loge la qualité au niveau des projets. Elle a privilégié une série de critères pour sélectionner les projets. Pour Alain Berthoud, *"le système est un peu lourd et on réfléchit pour le simplifier"*. Parmi les éléments clefs, Olivier et Alain Berthoud ont souligné les points suivants relativement à la qualité des projets déposés et menés par les associations membres de la FGC :

- (i) il est important que les projets *laissent une "trace" valable et durable sur place*, d'où la série classique des critères tels que pertinence, viabilité, efficacité, efficience,...
- (ii) il doit y avoir un lien avec la *sensibilisation en Suisse*, le travail des projets ne doit pas être confiné loin de chez soi, il doit y avoir une contre partie au Nord, d'où l'importance de thème comme le commerce équitable qui touche la consommation ici. *"D'une certaine manière, on pourrait aller jusqu'à dire que les projets doivent rechercher un double impact, ici au Nord et là-bas au Sud"*. Ce second critère est en phase avec *"la culture du canton de Genève qui est une société ouverte, accueillante, tolérante, qui lutte contre la xénophobie, sensible aux inégalités..."*. En somme, le *double impact*, et spécialement le souci d'avoir un effet au Nord, permet en quelque sorte de recharger de sens ces valeurs genevoises. Plus précisément, ce retour au nord est attendu à deux niveaux : (i) une réflexion sur les modes de vie au Nord, par exemple les modes de consommation dans l'exemple du commerce équitable et (ii) une réflexion sur les rapports Nord / Sud.
- (iii) La qualité du partenariat est aussi une préoccupation. On se demande par exemple si on a bien une relation d'égal à égal. Ou si le partenaire est respecté dans ses spécificités. *"On n'a pas de critères très formels pour vérifier cela, mais on vérifie en ouvrant les oreilles, on est tous en réseau plus ou moins, les choses se savent vite, on se connaît entre associations genevoises"*.

D'autres critères propres à l'organisation proprement sont à signaler :

- (iv) La transparence et la redevabilité sont souvent mises en avant sur la scène internationale mais ce n'est pas tellement le cas en Suisse. "*Chez nous, il n'y a pas d'enjeux à ce niveau, on travaille traditionnellement carte sur table. Ensuite, on a un dispositif qui garantit cela, le ZEW0, qui est un système de certification des associations qui collectent des fonds*". Le ZEW0 est une structure suisse privée de contrôle de la probité relativement à l'usage des fonds<sup>9</sup>.
- (v) La vie démocratique au sein des associations est un critère important. Les projets ne peuvent pas être l'affaire d'une personne ou d'une famille.

Des critères plus précis ont été suggérés (via la documentation mise à la disposition d'Inter-Mondes). Pour les projets de soutien institutionnel, citons notamment :

- (vi) Démarche d'appui inscrite dans le long terme.
- (vii) Viser le renforcement des capacités internes. Il ne peut donc s'agir de simplement financer la structure partenaire.
- (viii) Aider à la définition d'une vision à long terme et à la définition d'une stratégie.
- (ix) Appui au développement de la légitimité et de la reconnaissance du partenaire.

Pour les projets économiques (création d'entreprises privées dans le Sud, projet de développement du commerce équitable, etc.), citons notamment :

- (x) Evaluation de l'environnement économique, budget fonctionnel, étude de marché (concurrence,...), "raisonnabilité" (= réalisme + pertinence).
- (xi) Présence d'un expert confirmé en appui du suiveur de projet

Pour les projets de développement en général, citons les propriétés suivantes qui sont particulièrement recommandées :

- (xii) Participation des intéressés (gestion, exécution, évaluation) et perspective de prise en charge par ces derniers.
- (xiii) Le projet améliore les conditions de vie.
- (xiv) Il développe des effets d'entraînement pour la région ou le pays.
- (xv) Il s'attaque aux phénomènes de domination ou de dépendance.
- (xvi) Viabilité
- (xvii) Renforcement institutionnel
- (xviii) Conformité "au génie propre" de la société locale et de la population concernée.
- (xix) Recours minimal aux expatriés. Valorisation des compétences locales.
- (xx) Contribution aux équilibres écologiques.
- (xxi) Harmonie avec les efforts nationaux, intégration dans les dynamiques régionales.

Un dernier critère doit être particulièrement souligné : *l'effet de retour sur le public genevois*. Par la sensibilisation du public ou la réflexion des professionnels.

---

9- Les organisations dignes de confiance pratiquent une information ouverte sur l'utilisation des dons. ZEW0 est un organisme de vigilance. Il appelle à la prudence pour les dons aux organisations qui ne sont pas transparentes envers le public. Il recommande de soutenir en principe celles qui ont été contrôlées et sont titulaires du label de qualité ZEW0 et qui veillent à la loyauté et éthique de leurs collectes (Pour plus d'informations, voir le site : [http://www.zewo.ch/version\\_f/](http://www.zewo.ch/version_f/)).

### 7.3.4.

#### *Mesures d'accompagnement de la qualité*

Trois mesures ont été citées : (i) l'appui à la coordination d'associations qui travaillent dans le même secteur. L'idée est de favoriser le décloisonnement et la recherche de synergies, (ii) la formation que ce soit sur le plan technique (comptabilité, cadre logique, gestion des projets) ou réflexion sur les politiques ou stratégies de l'aide et (iii) la capitalisation "*bien que ce dernier aspect soit insuffisamment développé aujourd'hui*".

### 7.3.5.

#### *Approfondissements, éléments de réflexion*

Deux aspects ont été discutés dans le sillage direct des échanges. Tout d'abord la question des impacts et les alternatives au cadre logique. Philippe De Leener a présenté en quelques mots la logique *ex post* (le plan suit l'action) qui s'inscrit comme alternative au dispositif *ex ante* exemplifié par le logframe (l'action suit ce que le plan prévoit) promue au sein d'Inter-Mondes Belgique. Il a également donné quelques indications sur comment suivre des impacts dans une logique *a priori* ("targeted impacts"). Il est clair que ces réflexions prennent toute leur importance dès lors qu'on établit un lien direct entre qualité et production d'impacts d'une part et, d'autre part, lorsqu'on impose le logframe comme instrument attestant de la qualité des projets et de leurs opérateurs.

Une discussion a aussi pris forme autour de la *participation* et des paradoxes qu'elle entretient dans les *cadres multi-acteurs*. En résumant les échanges à sa manière, Philippe De Leener a suggéré que deux situations peuvent se présenter : (i) soit la participation valorise le *consensus*, les acteurs cherchant le plus petit commun dénominateur, démontrant ainsi qu'en réalité les rapports de force dominant la scène interactorielle et que chaque partenaire agit d'abord pour ses propres intérêts (on n'est pas loin d'une participation instrumentale, chacun utilisant les autres à la lumière de ses stratégies). (ii) Soit la participation est de type *disruptive*, c'est-à-dire qu'elle rend possible, sinon même valorise, les *désaccords* voir les conflits (non violents) de sorte que ce sont les divergences et la quête de solutions ou perspectives innovantes qui prennent le dessus. Les intérêts particuliers sont alors subjugués par la quête d'un intérêt commun qui n'est plus le plus petit commun dénominateur mais une perspective nouvelle intégrant les spécificités de chacun et poussant au changement de ceux qui prennent part au mouvement participatif, la participation conditionnant en quelque sorte le changement de ceux qui participent. On a alors quelque chose comme "*je participe, donc je change*" (bien différent du premier cas où on est plutôt en prise avec quelque chose comme "*ils participent, je les fais changer*"). Ces réflexions prennent sans doute une grande importance si les critères de qualité englobent la participation et valorise les perspectives ou constructions multi-acteurs.

Louvain-La-Neuve, le 16/07/2010

## **7.4.**

# **PSO Den Haag**

### **The Development ONGs and the Quality Capacity Building in Developing countries**

#### **Interview with Margo Rooijman**

**Philippe De Leener**  
**Den Haag, July 2010**

This brief paper summarizes the main issues addressed during a meeting that took place in Den Haag on the 2<sup>d</sup> of July 2010. It has been reread and agreed by Mrs Margo Rooijman in late July.

#### **7.4.1.**

##### ***A word about PSO<sup>10</sup>***

PSO is an association that consists of sixty Dutch development organisations. The association focuses on capacity development at civil society organisations in developing countries. Particularly, on empowerment of the poor.

According to PSO, capacity development is a process whereby organisations improve their own performance and increase their options by investing in their staff, members and volunteers. They thereby influence their environment either directly or through their network; in particular the institutional context they work in.

PSO works for Dutch civil society organisations. Its core issues are knowledge development and the related funding of activities in the field of capacity building. Furthermore, PSO provides services in the field of staff cooperation. All PSO's activities focus on reinforcing the capacity of civil society organisations in developing countries.

PSO contributes to the quality of the cooperation between Dutch development organisations and their partners, and reinforces the contribution of an independent social civil society to community development and poverty alleviation. PSO's relationship with developing countries runs via Dutch civil society organisations.

Sixty organisations are members of PSO. The office in The Hague employs some 40 staff. Every year, in some way or another, PSO supports the work of 600 development workers in the field.

Last years, PSO receives 27 million Euros annually for its activities from the Dutch government. These funds are subject to a number of conditions recorded in the subsidy framework.

---

10- This information has been loaded from <http://www.pso.nl/en/content/about-pso>. For more precise information on PSO, just have a look on the following website : [www.pso.nl](http://www.pso.nl).

### 7.4.2. *Context*

Where does the demand for more quality in the development field stem from ? Principally from three areas. First, from the development organizations themselves. They are keen, more and more, on knowing what they contribute to and how best to do it. Second, from the Government and from the donors at large. They want to know what has been done with the public money. There is a clear desire to be as clear as possible about the use of public resources. The focus is on effectiveness<sup>11</sup>. Third from the society at large especially in a period that turns into a popular issue all what is linked to finance and crisis.

In the field of Civil Society, one has to mention Partos which is the national platform for Dutch civil society organisations in the international development cooperation sector. This field includes poverty alleviation, humanitarian intervention, human rights and sustainable development. Many member organisations work directly in developing countries, often in cooperation with partner organisations. Other members focus instead, or additionally, on the Netherlands. In this case, the objectives include influencing policy, gaining and distributing information and knowledge, and consolidating a broad range of support among the Dutch public arena. Partos supports these organisations in reaching their goals by *working to increase professionalism* throughout the sector and helping it to position itself clearly in the public eye. This platform plays a major role in promoting standards of quality at national level.

In the Netherlands, the political environment is not particularly favourable to launch new initiatives or endeavours for development or international cooperation. But there is no clear sign that the global commitment of the country in the field of public aid would be significantly changed in the short term.

### 7.4.3. *Concept of Quality, view on Quality*

In the Netherlands effectiveness is the key word as far as quality is concerned. This concept clearly implies that development and developers pursue goals. So quality is a goal-driven conception. The main issue is : to what extent do you reach the goals ? Which goals ? Principally poverty reduction or alleviation. The 8 MDG (Millennium Development Goals, "de millennium doelen") are the first on the list of the most popular development criteria. At PSO however, one think that poverty can be addressed from a broader standpoint, political, economical and social in order to make the MDG more relevant and more sustainable.

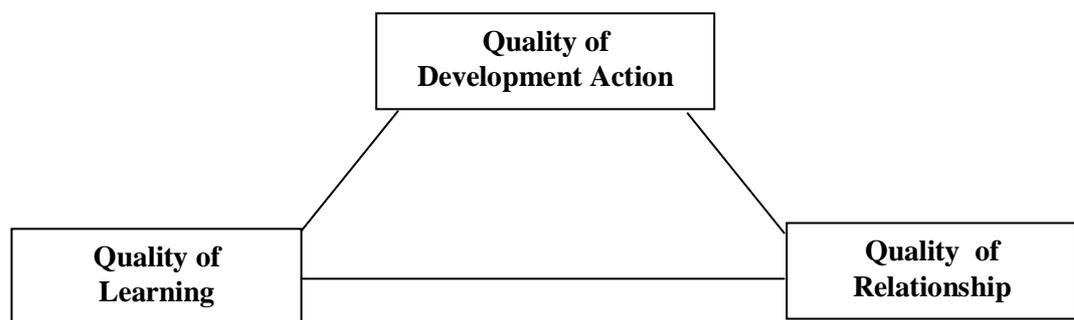
Quality is also linked to *change at society level*. That means bringing about change in one's society. For example, change of power relations. Or taking action against inequity. Consequently, as far as quality is woven with change, "*you need a strong and well-structured theory of change*". What does that mean ? First that you know what you want to change. Second that you know how to change what you want to change. Third that you have a clear understanding of the society where you want to help to bring about change. Not just a global knowledge, but a functional understanding (political workings, rationale,...).

---

11- See [http://www.minbuza.nl/en/Key\\_Topics/Quality\\_and\\_Effectiveness](http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Quality_and_Effectiveness)

Another criteria is the *strengthening of the South Civil Society*. This has to be seen as a strong strategy to alleviate poverty. Holding in mind clear action goals, being driven by a highlighting theory of change, and strong partnership with South organisations are three yardsticks to address the issue of quality. Partnership is a matter of relationships at various levels : grassroots organisation but also donor level. Being permanently guided by clear-cut objectives (you always know where you are going to and why you are going that way) is a prerequisite for anyone concerned by quality. That does not mean that objectives and goals are not matter of questions. A mark of quality could be precisely noted when you show that you are able to question the origin and the relevance of your objectives, when you show that they are not given once for all. Probably because you have learned something in doing.

The quality is also above all a matter of *learning*. It is all the more true that one could link the quality of development and the quality of learning. They are both facets of the same process. One could add a third dimension, the quality of relationships, as suggested in the diagram.



The relationships is the vehicle of any influence. If you want to exert a strong influence on a group of people, first be strongly related to them. For example, if you want to influence donors or Government bodies, first build working relations with them. That is why the partnership could prove to be a sound change-driven strategy. Provided that you keep this objective in mind when working with those people or organisations you want to influence.

Quality is a matter of action and institution. Of what you do and how you do what you do. But also a matter of how you are organized to carry out action.

#### **7.4.4.**

#### ***A closer look at learning as a core quality criteria***

PSO is an organization specialized in learning. As already mentioned quality is basically a matter of learning. Both at individual and collective levels Good learning strategy paves the way for quality. But not any learning. The PSO experience helps establish some benchmarks in this area.

- *Learning from daily practice*. This is the message of the so-called experiential learning cycle (experiencing —> reflecting —> conceptualising —> experiencing). This is the approach to optimising processes such as capacity building. This cycle should be envisaged at both levels, individual and collective (as "*organizations learn individually and collectively*" as PSO emphasises).
- *Learning from partner relationships*. That is possible only if one turns one's partnerships into a matter of reflection. Being reflexive about one's relations and about the way partnerships are led (modalities, tools, but also spirit and rationale).

- *The Moshi dialogue*, showing the way by which Northern and Southern organisations can arrive at a mutual understanding of roles, behaviour and the consequences of systems in international relationships<sup>12</sup>.
- *The five capabilities* (according to ECDPM, the European Centre for Development Policy Management, based in Maastricht) : (i) capacity for drive and commitment, (ii) capacity for execution of technical, logistics and service tasks, (iii) capacity for entering relationships and to mobilise funds and support, (iv) capacity to adapt and to innovate, (v) capacity to balance diversity and coherence. What particularly matters is the extent and the depth of the changes in the relationship between the member organisation and partner.

Learning is not a gift, it is a *process*. More : it is an ongoing built and rebuilt process. That is why some additional remarks are necessary in order to establish a firmer link between quality and learning. In order to be able to follow up and assess the process of learning, one needs an additional step, an *evaluation* preferably based on a monitoring system. Evaluation does not mean control but rather reflection, helping a team be further developed into a learning organization.

One aspect of the learning process has been deepened : the *conflict experienced as a learning resource*. Quite often, the trend is to avoid conflict or overt disagreement. It is a mistake. Conflict – non violent conflict – may be one of the best way to innovate. Conflicts are messages to be interpreted. They help pay attention to dysfunctioning systems. In trying to understand how a running device may suddenly becoming dysfunctioning, conflicts pave the way towards new prospects. In this sense, the capacity to make best use of conflicts can be seen as a quality criteria.

#### **7.4.5.**

#### ***Instruments likely to back up quality-led processes***

Among all the possible tools, some may be underlined :

- Base line studies to better steer open processes of change
- Regular evaluation, self-evaluation or external evaluation,
- Peer reviews,
- "Refilling" evaluation (in the wake of the five ECDPM capacities).

#### **7.4.6.**

#### ***Some additional remarks or questions***

- The stress is on transparency and accountability. In the development sphere at large and also in the Netherlands. In the past, the Government and other donors gave without many control nor question. The basic idea was that NGO and other beneficiaries were able to decide and control themselves how to make best use of the public resources. Nowadays, the stress is on control. Not any control, no direct external police-like control but rather self-control through professionalism or emphasis on management tools and devices. Does this mean that the civil society organizations would not be able any longer to manage themselves their own destiny ? At the extreme, does that mean that the awareness to carry out a noble task would be substituted by the fear of the possibility to be controlled ? Proactively controlled by oneself ? Does that mean that a sort culture of control is emerging in the footsteps of transparency and accountability ? What is the basic meaning of this increasing stress on transparency and accountability ? Beyond the appearance ?

---

12- [www.pso.nl/nl/content/dossier-moshi-dialogue](http://www.pso.nl/nl/content/dossier-moshi-dialogue)

- Learning yes, but not any learning, this kind of learning based on a strong society analysis. Does that suggest that the first skill to be built would be the capacity of analysing the functioning of one's own society ? This could be a protection against instrumental learning (how to properly do what the others want us to do without any question on the reason why doing that and why that way). Consequently, learning would be all the more valuable or worthy that it is prone to disruptive questions (generating new questions, preferably unexpected questions).
- How to articulate learning, action and practice so that it can be assessed through a monitoring system that is not too heavy ?
- How to consolidate the ownership of learning process ? And in a quality perspective, how to measure such an ownership-driven effectiveness ?
- More broadly, how to assess the effectiveness of learning within the framework of an organization ? In other words, how to ascertain that it an organization that actually learns something relevant (and not just develops an elegant rhetoric about the value of organizational learning and so the like) ?

Louvain-La-Neuve, le 16/07/2010

## **7.5.**

# **Réunion Concord à Saint Jacques de Compostelle**

### **Contribution libre à la réflexion sur la qualité au départ des travaux menés par CONCORD**

**Philippe De Leener**  
**Saint-Jacques de Compostelle, Juin 2010**

Contrairement aux autres fiches d'entretien, il s'agit ici pas d'entretiens mais plutôt de compte rendus assez libres des situations rencontrées lors de la rencontre de CONCORD à Saint Jacques de Compostelle *les 28 et 29 juin*. Je donnerai quelques indications générales et je rendrai compte principalement de deux choses : (i) des travaux de groupe mais principalement du point de vue de ce qu'ils peuvent apporter à la réflexion sur la qualité et (ii) des entretiens informels ici et là. Pour éviter les confusions, je signalerai mes propres commentaires ou ajouts ou réflexions de la manière suivante dans le corps du texte : (—> *IM/PDL* : *xxxx*). Il s'agit d'éléments qui ont été énoncés publiquement, lors des séances ou lors des échanges informels.

#### **7.5.1.**

#### ***Mélanie Ossberger (Globale Verantwortun, Austria), rapport sur les questions d'efficacité***

Mélanie, lors de sa présentation, a mis l'accent sur un point intéressant pour l'analyse du contexte : le focus de plus en plus insistant sur la *société civile (SC)* devenu désormais un acteur incontournable. De sorte qu'il serait difficile de parler d'efficacité de l'aide et de qualité des ONG sans référence directe à la SC (—> à *IM/PDL*, on ajouterait sans référence directe à une analyse de la SC dans la société et les dynamiques de changement). Deux questions ont été portées à l'avant-plan : (i) le renforcement de la SC et (ii) la valeur ajoutée de cet acteur dans les dynamiques de progrès. Une analyse des meilleures pratiques soulignent. (—>*IM/PDL*: *Une question est restée en suspens, celle de savoir ce qu'était réellement cette SC en fin de compte, au Nord (du côté de ceux qui soutiennent la coopération) et au Sud (du côté de ceux qu'on appelle les partenaires)*). En Autriche, *quatre piliers* ont été proposés pour juger de l'efficacité de l'action : les valeurs, le genre, la justice et la démocratie au sens de participation. Une question a été posée : comment ancrer ces quatre piliers dans les pratiques de tous les jours. L'efficacité peut être appréciée au moyen de deux sortes de critères : l'efficacité au sens de ce qui a été fait (la qualité de l'action choisie, soit donc la qualité du choix stratégique) et au sens d'exceller dans ce qu'on fait (la qualité de la conduite de l'action choisie). Un des défis est de savoir comment partager ces piliers avec les instances gouvernementales mais aussi les ONG, au Nord comme au Sud. D'où les choix qui ont été fait en Autriche avec l'accent sur la sensibilisation, des "kick off meeting", avec le souci de savoir comment faire en sorte que la Déclaration de Paris (DP) soit appliquée par les ONG. Mais pas d'une manière aveugle, en restant critique sur la DP et les propositions de l'OCDE. L'idée de base est d'aider les ONG prendre position et à défendre des aménagements ou des alternatives. (—

>IM/PDL : la question de l'appropriation critique des injonctions institutionnelles est centrale. Toutefois, il s'agit moins de critiquer les propositions en tant que telles mais plutôt de savoir comment, au moyen d'une critique bien construite, agir sur les structures qui produisent les normes et références. Il s'agit en somme de faire double coup (transformer les propositions et transformer les structures qui produisent les propositions).

### 7.5.2.

#### **Pauliina Saares (KEPA, Finlande), rapport sur les questions d'efficacité**

Pauliina a fait écho de la rencontre d'Helsinki les 9 et 10 avril 2010, rencontre qui mobilisait les ONG finlandaises impliquées dans l'Open Forum. Les ONG sont de petite taille et souvent actives sur une base volontaire. La question clef qui se pose, selon Paauliina est de savoir comment mettre en pratique les bases de l'action, à savoir : la démocratie participative, l'empowerment, l'apprentissage réciproque et l'engagement à long terme, quatre éléments qu'elle présente à la fois comme critère d'efficacité et de qualité de l'action des ONG. L'enjeu se situe tant au niveau des ONG elles-mêmes que des instances du Gouvernement bailleur de fonds d'actions de coopération internationale. Elle a aussi souligné la question du lien avec les partenaires locaux (comment établir une vraie relation ?).

### 7.5.3.

#### **Amy Bartlett, Open Forum**

Amy a fait le rapport des évolutions au sein de l'Open Forum. A propos de la réflexion engagée sur l'efficacité de l'aide, Amy a insisté sur un point fondamental : le piège de l'homogénéité. La question peut être la même, mais pas la réponse. "*Méfions nous du pareil partout, tous les mêmes, tous de la même façon et tous suivant la même ligne... D'où cette question avons-nous besoin de standards universels ?*". Elle a rappelé les termes du processus de quadrilogue avec l'UE. Il y a une tension entre des processus tirés par la SC d'une part et, d'autre part, par les gouvernements. Ils devraient être tirés par le dialogue des deux. (—> IM/PDL : *d'où la qualité du dialogue, du cadre dans lequel il prend lace mais aussi de sa forme et de son contenu. La qualité doit aussi prendre en considération cet aspect "dialogue avec les structures"*). D'autres points ont été soulevés par Amy (je les reprends dans mes mots à moi, Amy ayant travaillé en anglais) : (i) pour la SC et les ONG, il faut être critique, mais positivement, au sens de constructivement (contre proposition), (ii) il faut clarifier les normes de l'efficacité, s'aligner sur des standards internationaux mais ré-appropriables (donc flexibiliser les standards). Amy a ensuite expliqué le processus en cours au niveau de l'Open Forum.

### 7.5.4.

#### **Echanges sur la construction d'un environnement supportif (mesures d'accompagnement et enabling environment) (voir le document de travail en annexe)**

Les échanges ont mis l'accent sur le renforcement de tout ce qui accrédite la self-regulation. Dans cette ligne, une idée a été avancée : les questions de gouvernance propre doivent être reliées aux questions d'efficacité (—>IM/PDL : *autrement dit, dans le langage de IM, il faudrait relier les critères de l'efficacité avec des critères qui interpellent la gouvernance des OSC. Efficacité de l'agir et efficacité de la gouvernance sont inséparables*). Une fois encore, les mesures d'accompagnement doivent être discutées en fonction du contexte et d'éléments propres à l'histoire de chaque cadre national. Une des réflexions est l'absence de conflits ou de divergence dans la

réflexion (—>IM/PDL : est-ce le signe d'une dynamique de consensus mou, le plus petit dénominateur commun ? Comment intégrer la dimension dissensuelle dans l'appréciation de la qualité ? La qualité ne doit-elle pas aussi se lire à la capacité de faire bon usage de ses conflits et désaccords ?).

### 7.5.5.

#### **Impact / évaluation de l'impact (Denis Laurent, F3E)**

Je renvoie à l'excellent papier présenté par Laurent Denis. L'idée clef qui y est développée est celle d'un impact ciblé ("*targeted impact*") une mesure nécessaire pour éviter de s'aventurer dans la quête à de l'impact "tout venant" ou trop "coincée" dans la gamme étroite des OMD. Une idée maîtresse est développée en sous-main (implicitement) car elle suppose que les OSC deviennent (se fassent) politiques au sens où elles décident de construire leur cation et engagement autour d'un axe d'action de transformation sur la société (d'où le concept d'impact ciblé). Elle suppose que les OSC soient jugées par les impacts auxquels elles contribuent, et plus seulement par les réalisations concrètes. Le but en avançant cette perspective est de prendre ses distances par rapport à la Déclaration de Paris qui est trop étroite, trop technique, trop centrée sur l'efficacité de l'aide sans questionner le sens de l'aide et les changements sociétaux auxquels l'aide devrait contribuer même indirectement.

Par rapport à ce document et à sa présentation, j'ai pris la parole pour souligner la qualité de l'approche envisagée et j'ai souligné en quelques mots les *points critiques* suivants importants du point de vue de IM : (i) se libérer de la vue des impacts à long terme, il peut y avoir des impacts immédiats (démystifier le caractère lointain des impacts et relativiser le modèle de la chaîne d'impacts). (ii) Il faut aussi rendre capable d'envisager les impacts attendus et inattendus dans les domaines ciblés, d'où la qualité du dispositif d'analyse des contextes ou éléments de contexte concernés. (iii) Lier impacts et actions techniques (la perspective du coup double et de la double maîtrise, technique et politique). (iv) Prendre de la distance avec le domaine "politiquement correct", le gender, la démocratie, les HR, la justice, la pauvreté,... non pas qu'il faille nécessairement les éliminer des priorités mais justement il faut bien vérifier que ces priorités-là pour les acteurs occidentaux soient réellement prioritaires pour les partenaires et qu'ils ne cachent pas (barrent l'accès) à d'autres priorités locales, éventuellement "exotiques" pour les Occidentaux. (v) Dans tous les cas de figure, une quête pour des impacts se révèle faible d'une part sans analyse de la société concernée et d'autre part sans une théorie du changement sociétal.

Une discussion a suivi et les participants ont souligné d'autres aspects, notamment la question du *logframe*, un instrument qui n'est peut-être pas le mieux adapté si on s'intéresse aux impacts et au changement. De sérieuses critiques ont été adressées contre cet instrument trop rigide, source d'exclusion et enfermant les acteurs de la SC dans des trajectoires non processuelles (adaptation au cadre logique ou aux situations réelles ?).

### 7.5.6

#### **HRBA Human Rights based approach (Natalia Alonso, International Handicap)**

L'intervention de Natalia a fait l'objet d'une note de ma part au nom de IM (How Human Rights could be used to deprive Peoples of their Freedom and History. Contribution to the Concord's reflection on the Human Rights based approach, June 2010). Je la livre en annexe en précisant qu'il s'agit d'un texte polémique (il a en tout cas été l'objet de discussions parfois enflammées). Il montre, au passage, un des risques associés aux approches "qualité" fortement marquées par un référentiel éthique, celui d'ignorer l'altérité. Les "bonnes" valeurs des uns ne sont pas forcément

celles que prisent les autres. Sans pour autant revendiquer ici un relativisme généralisé, je prône par contre la nécessité d'un débat sur les valeurs et je défends la position suivant laquelle les valeurs exigent d'être discutées et rediscutées.

### **7.5.6.**

#### ***Intervention de Bruno Stockli (Alliance Sud, Suisse)***

La seconde journée a vu les membres de CONCORD s'intégrer dans les travaux du Forum espagnol. J'ai assisté aux conférences de la matinée, dont celle du représentant de l'Alliance Sud Suisse. Du point de vue de la qualité, quelques idées forces en discussion en Suisse peuvent être enregistrées :

- La qualité est une question de partenariat et donc de qualité du partenariat. La question se pose dans les termes suivants : comment lier sensibilité à / intérêt pour l'autre et mutualité ? Comment en particulier apprendre ensemble ?
- La redevabilité est à *triple voie* : vers les membres de sa société, vers ses bailleurs de fonds et vers les bénéficiaires des interventions. "*Souvent, il y a un vrai déséquilibre à ce niveau*".
- La Déclaration de Paris est une invitation à s'aligner sur des critères bureaucratiques. D'où la nécessité de rester vigilant et critique. ET donc de reconstruire un cadre d'appréciation alternative conforme aux points de vue de la SC.

### **7.5.7.**

#### ***Transparence, la position de Intermon Oxfam***

Je me base sur le powerpoint défendu par la représentante de l'organisation Intermon Oxfam. J'ai relevé certains points forts de la présentation et des échanges qui ont un lien direct avec la question de la qualité.

- Dans un contexte de méfiance et de possible réduction de l'aide (crise financière), la transparence renforce la confiance du public dans les OSC mais aussi consolide le fonctionnement même des ONG (et donc la confiance "en interne").
- La transparence inspire la qualité car elle place l'ONG sous les regards de tous. D'où une pression la qualité.
- Etre transparent, pour une OSC, c'est principalement informer et rendre des comptes.
- En approfondissant la transparence, on peut 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 a été mis sur les dynamiques pluri-acteurs (et "multi-stakeholders").
- Du côté des informations à mettre à la disposition du public, plusieurs "blocs" ou catégories ont été identifiés : (i) identité & mission (valeurs), (ii) structuration, (iii) stratégie, (iv) financements, moyens et origine des moyens, (v) capitalisation & documentation des activités et de leurs résultats, (vi) groupes d'intérêts, partenaires, associés,..., (vii) gestion et management interne (procédures, règlement intérieur,...).
- A qui rendre des comptes ? Aux donateurs, aux bénéficiaires, aux partenaires opérationnels, à la base sociale au sens large, au public intéressé,... mais aussi en interne, au personnel. L'origine des fonds et les destinataires des aides doivent être identifiables immédiatement.
- Outils et canaux d'information : recours à la palette la plus large possible pour ne pas se soumettre à la logique d'un seul instrument.
- Les instruments et dispositifs d'autorégulation, un point clef de la stratégie de transparence : au cœur du système, deux ensembles de clefs, (i) tout ce qui soutient la transparence et (ii) tout ce

qui va dans le sens de consolider la bonne gouvernance. Un bloc de 26 critères répartis en 4 blocs a été défini pour la transparence et de 50 critères ventilés en 7 blocs pour la bonne gouvernance. Pour chaque critère il y a un ou plusieurs indicateurs. Et pour chaque indicateur, il y a un système de pondération.

- Plusieurs questions ont été soulevées : (i) faut-il le même système de régulation de la transparence pour chaque OSC ? (ii) ne risque-t-on pas de privilégier un système de classement ? Et donc de déclencher de la concurrence plutôt que des complicités dans l'action ? (iii) Comment améliorer la redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires ? (iv) Quelles sont les principales limitations ou les demandes de l'autorégulation du secteur et comment pouvons-nous les aborder pour en discuter ?

Des éléments de discussion ont été proposés : (i) la transparence et la coordination, mais comment rester ensemble avec ses différences ? (il y a une tension à développer un système plus ou moins homogène alors que les OSC sont très différentes). (ii) comment développer les relations avec les partenaires avec un système de contrôle ? Ce système est-il réciproque (les partenaires sont-ils eux-mêmes si transparents ?).

(—> *IM/PDL* : le dispositif de transparence est en réalité un système qui potentiellement injecte de la réflexivité dans le travail. L'autocontrôle est-il au service du progrès, des apprentissages ou au service de la soumission aux normes ambiantes et à l'institution ?).

## Annexe

### **How Human Rights could be used to deprive Peoples of their Freedom and History Contribution to the Concord's reflection on the Human Rights Based Approach (HRBA)**

Philippe De Leener (Inter-Mondes Belgique)  
Santiago (Spain), June 2010

This note introduced by a rather provocative title is written in the footsteps of a session held by CONCORD in Santiago de Compostella (Spain) on the 28<sup>th</sup> of June. Natalia Alonso (Plan International) strongly advocated in favour of the adoption of the so-called URBA as a new indispensable standard to orient the endeavours of CSOs. Her presentation gives us a wonderful opportunity to question the HRBA and possibly to highlight some unexpected side-effects.

In order to prevent the reader from any misunderstanding, my purpose here is not to deny not even to dismiss the relevance of Human Rights (HR). I will state it clearly : HR are a major victory for the mankind, a historical breakthrough indeed, likely to inspire the best issues for anyone concerned by justice, equity, human progress,... What is at stake here is our Western way to make use of them in our development work. Particularly out of our Western niche. At the others' place.

1. *Basically HR are an answer.* A specific social and political answer to a question that some Western countries or Peoples have raised in the past. Precisely : in *their* past. I mean that HR were a situated answer to situated historical conditions : that is, a particular answer produced somewhere by some Peoples involved in social or political revolutions. *Their* revolutions. Somewhere. Not anywhere. At a particular time. Not any time. Some Peoples driven by and embedded in *their own history*. Blindly transferring HR to other Peoples or areas implicitly means applying to them our own Western history. And consequently, possibly hampering them to control and invent their own creative trajectory in their place. Preventing them from formulating their answer. Their *own*

Penser la Qualité en Solidarité Internationale  
*Parole aux acteurs du terrain*

answer. So what is questioned here ? Basically the perspective that a good answer for us, let's say we Westerners, should be good for other Peoples living elsewhere under the influence of another historical framework. Our HR-based answer may be wrong. But, even if the answer is wrong, it may happen that the question that have eventually generated HR could be right. However it is not a necessity *per se*. That is why we absolutely need to ask ourselves what was the question at the origin of the HRBA. And who has raised such a question ? In which conditions ? Confronted to whom ? Fighting what ? How was such a question formulated, I mean, in which words, in which language, as we all know that any word always carries its load of implicit diverse significance ? In other words, a sound and respectful human rights based approach should begin with a question. An open question. That is, a question whose answer is not necessarily already completely written in advance. This is precisely the problem with the Natalia's proposal : she wanted to provide us with the answer before raising any question likely to lead to such an HR-inspired answer. She has directly answered to a supposedly already self-evident question. A supposedly universal answer to a supposedly universal question. So self-evident that there would be no reason to formulate it again. This is exactly how a missionary attitude is. In the worse sense : we Westerners know all what is good for you ! Just listen !

2. *Why HR are not universal ?* In a nutshell, because they are based on a very particular conception of the humankind as a whole. A purely Western conception. They rest on a particular Western conception of what a *person* is, of what an individual is, of how an individual becomes a free will-driven subject. Consequently they implicitly are embedded in a very specific conception of what a *community* is and how individuals are related to the community they are members of. They are linked to a Western conception of the *society* that is much more than just the aggregation of different communities. A society conceived as the outcome of a collective and deliberate plan. More basically HR imply a particular understanding of the world, again a Western conception, that is, *a world mastered by Man*, a Promethean view supported by the perspective that Man tames Nature, that Man is responsible for his destiny, and so on. Even the idea of "rights" – collective or individual rights – is the fragile outcome of a particular Western history-driven process. The very idea of law, in particular the laws as the provisional marks of social or political debates, and even the conception that one should respect laws – or the Law – is not universal. In many regions in the world people are mostly driven by other forces, for example the fear of the others, be they the ancestors, or gods, or whatever. They are not led by a strong internalised conception of self-reflected laws, they just do not internalise rules or norms. In any case surely not the way we Westerners are used to do it for so many generations. That is the reason why moral HR-based criteria such transparency, accountability, empowerment, participation, non-discrimination, power imbalances, women's rights, gender-sensitivity... could seem strange in non-Western cultural environments. Yes, they are meaningful in *our* highlighted Western society. Meaningful, relevant and desirable. Even deeply empowering. But at the same time , if we are honest, we are forced to admit that they may be meaningless, just nonsense in other cultural worlds. Other cultures are not prepared to immediately integrate them. Not the way the could have done it with Coca Cola or Marlboro. Other cultures make best value of other views. Possibly quite different and derived from other values.

3. *Are we unconsciously new Templars ?* In promoting our Western HR and their procession of moral criteria without any precaution, simply because we think that all what is good for us should be equally good for anybody elsewhere in the world, we always take the risk to play an unconscious active role in another story, the dark side of the westernizing enterprise of the world, that is, the global *commoditisation of the world*, the process by which everything and everyone is likely to be turned into a commodity. Even HR. Worse : if we are not attentive, it could happen that a gentle HRBA becomes the Trojan horse at the service of such a commoditising enterprise. Africa, Asia, Latin America are parts of the world having a deep experience of such colonising manoeuvres.

4. *So what ? Do we have to forget HR ?* As far as we think that HR are valuable, as far as we are actors genuinely concerned by the welfare of the humankind at large, we have nevertheless a role to play. Even a significant one. But *in a completely different spirit*. Question-driven. Not answer-driven. So our development role is not to proclaim nor to issue the "right answer" all over the world in a pure missionary way but to create favourable conditions that actually help the others (i) formulate themselves the right questions regarding HR, *their* questions, (ii) find themselves *their own conception* of what Human Rights could or should be for them *in their own society* according to *their own analysis* of the world vibrating around them, (iii) disseminate the terms of the debate, the basic questions, pro and con arguments, (iv) in order to enable anyone to make the HR a matter of a strong and meaningful intra- and inter-subjective debate. Still in keeping in mind that such a question could not have the same priority everywhere. Not even the same flavour. It may happen that eventually these others will find out and even formulate their HR in the same way as we Westerners did two centuries ago. But it may also happen that they find out another way and, why not, a better way than we did... As we are convinced that other Peoples can be as creative in their sphere as we were in our own sphere. In any case, what matters here is *not the final answer but the process* that leads people to reflect, question, debate, share and eventually produce their own historical HR-based questions and answers. Possibly new answers.

5. *So what for CONCORD and the Open Forum ?* What should we do with this so-called HBRA as thoughtful members of CONCORD and the Open Forum ? At least, before adopting and disseminating the Western version of the HR, we should have a *genuine internal debate* to deepen this touchy issue. Simply because we are would-be responsible, imaginative and accountable social change-driven actors. Simply because we are not intended to let us be lead blindly by mottos. The minimum work to be done could be the following : (i) having a contradictory debate on the issue, that is, a debate open to various slogan-free versions and views on HR, (ii) generating our own common conception of a non-colonialist HRBA, I mean a non-westernising approach, (iii) jointly looking for the best way to integrate this home-made HRBA in our advocacy and field actions.

Note : Additional thinking resources (for French readers interested by a cross-cultural approach of development) : <http://lesarchivesduforumdedelphes.unblog.fr/>

## **7.6.**

# **ACODEV**

### **Echanges sur la qualité des ONG de Solidarité Internationale**

**Entretien avec Monsieur Denis Dubuisson**

**Philippe De Leener**  
**Louvain-La-Neuve, le 27 juillet 2010**

La présente note constitue un aide mémoire reprenant une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien en matinée du 27/07/2010 avec Monsieur Denis Dubuisson. Il ne s'agit pas d'un verbatim intégral en tant que tel, mais plutôt d'un compte rendu dont le contenu a été enrichi par des documents mis à ma disposition par Denis Dubuisson lui-même<sup>13</sup>. Il est entendu que les éléments rédigés ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur de la note. A ce stade de rédaction, celle-ci est destinée aux seules personnes contactées et aux responsables de la recherche à Inter-Mondes Belgique. *La présente note reste susceptible d'être amendée et reprise en certains endroits, la pensée de ACODEV évoluant au fil des mois.* Elle est livrée à titre de matériau de réflexion.

L'entretien a *grosso modo* abordé les thèmes suivant : le contexte et les enjeux, la conception de la qualité, en particulier les attentes et exigences en matière de qualité, les pratiques et instruments, et les mesures d'encouragement ou d'accompagnement (le canevas de questionnement qui a globalement servi de référence à l'entretien est précisé en annexe 1).

#### **7.6.1.**

#### ***Un mot sur ACODEV<sup>14</sup>***

ACODEV est une des fédérations belges des associations de coopération au développement. Elle compte 84 ONG membres : francophones, bilingues et germanophone. La fédération compte 85 membres (80 ONG membres effectifs et 5 adhérents) dont 76 ONG qui ont reçu l'agrément comme ONGD par la DGCD (Direction Générale de la Coopération au Développement)<sup>15</sup>. ACODEV poursuit plusieurs grands objectifs qu'on peut résumer en quelques points clefs.

---

13- Denis Dubuisson est responsable d'une cellule au sein d'ACODEV qui est chargée de préparer des propositions en matière de qualité. Dans la suite de cette note, certains propos tenus par Denis Dubuisson ont été repris entre guillemets dans le texte. Nous les avons notés comme nous les avons entendus et restitués sur foi de nos notes manuscrites. L'annexe 2 synthétise, à titre purement exploratoire, les grandes tendances actuellement *en discussion* au sein de ACODEV d'une part et, d'autre part, entre ACODEV et la fédération flamande COPROGRAM. Ces éléments ne sont pas encore avalisés par les instances de la fédération.

14- Les informations de cette section sont principalement extraites, parfois textuellement, du site de ACODEV ([www.acodev.be](http://www.acodev.be)).

15- La Direction Générale de la Coopération au Développement dépend du Service Public Fédéral Affaires étrangères. C'est elle qui se charge de l'aide bilatérale (à travers des programmes gouvernementaux) et

- Rassembler les membres autour d'une même vision,
- Représenter les membres et faire connaître le secteur ONG dans son ensemble et sa diversité vis-à-vis des pouvoirs publics (dans des organes de concertation ou des interpellations directes), mais aussi vis-à-vis du grand public,
- Assister et accompagner les ONG dans les matières réglementaires, informations et formations (agrément, procédures et lignes de cofinancement, loi sur les ASBL, etc., service questions-réponses réglementaires pour les ONG membres, observation des dialogues politiques ONG-DGCD et analyses et évaluations de la réglementation,
- Renforcer la qualité professionnelle du secteur : soutenir les membres dans leurs processus d'amélioration de la qualité dans une approche cohérente et proactive, circulation des savoirs entre membres et construction commune des savoirs, formations et informations de base nécessaires à la réalisation d'un travail de qualité.

Les activités d'ACODEV se mènent à l'appui d'une *vision* qu'on peut expliciter en quelques points : (i) ACODEV croit en l'importance du mouvement de solidarité envers les populations du Sud visant à faire respecter les droits et la dignité de tous les humains. (ii) ACODEV croit que la coopération au développement menée par les ONG, basée sur des initiatives citoyennes, des partenariats et une responsabilisation et autonomisation des acteurs, apporte une plus value dans cette recherche de justice, de solidarité mondiale et de développement durable. (iii) ACODEV veut soutenir l'évolution d'ONG autonomes et transparentes dans leurs activités et leur gestion, qui développent une vision et une stratégie à long terme, dans un souci de qualité et de professionnalisme.

### 7.6.2.

#### *La qualité, les attentes et exigences*

Selon Denis Dubuisson, de manière générale, en matière de qualité dans le secteur de la solidarité internationale, il y aurait deux grandes tendances : (i) une première qui privilégie la qualité sous l'angle de la gestion, "*c'est en gros la position anglo-saxonne, par exemple celle de PARTOS (Pays-Bas) ou de BOND (UK). L'accent est placé sur la bonne organisation*", (ii) une seconde orientée vers le sens de l'action, "*et là on se demande deux choses, est-ce qu'on fait les bonnes choses et est-ce qu'on les fait bien ?*". C'est en explorant ces deux tendances de base que la question de la qualité a été abordée par ACODEV. "*Alors, la qualité, c'est quoi ? Pour une entreprise, c'est simple, c'est ce qui satisfait d'une part le client et, d'autre part, les actionnaires propriétaires. La qualité se décide dans la tension entre ces deux familles d'acteurs*". Evidemment, pour une ONG, la situation ne se présente pas de cette manière. Trois familles d'acteurs, et donc trois répertoires de critères, se retrouvent confrontés : les ONGD, les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. Les ONGD se voient ainsi prises en sandwich. Denis Dubuisson souligne la position de BOND (UK) qui l'a inspiré dans sa réflexion : "*la qualité, c'est éthiquement le regard du bénéficiaire qui la fixe, c'est la pauvre ou le paysan ou l'acteur à la base qui donne son avis sur la qualité*". Les attentes de la qualité sont donc celles du bénéficiaire. Mais, en pratique, se pose la question de l'accès du bénéficiaire dans le débat sur la qualité. Sa parole n'est pas toujours entendue et, même quand on la lui donne et qu'on l'écoute, elle ne se réduit pas à un seul avis. En effet, il n'y a pas une seule catégorie de bénéficiaires. "*C'est d'ailleurs la mission des ONG de veiller à ce que les paroles des bénéficiaires soient entendues dans leur diversité, les femmes, les pauvres, etc.*".

En pratique, parce que les ONG ne font pas toutes la même chose, la qualité diffère. "*Et puis, elles ont des valeurs parfois opposées, elles sont souvent militantes, mais pas pour les mêmes valeurs. Si*

---

multilatérale de l'Etat fédéral. La DGCD reconnaît et cofinance les activités proposées par les acteurs de la coopération indirecte (par exemple les ONG).

*on voit par exemple Ile de paix et Oxfam, ce n'est clairement pas pareil, même s'il peut y avoir des points communs. Et puis, elles ne font pas la même chose. Certaines font du plaidoyer, d'autres de l'action sur le terrain. D'où cette question : sur quoi se mettre d'accord ? Est-ce même possible vu la diversité ?".* A ACODEV, on a recherché des principes partageables, valables autant que possible quelque soit le milieu, le type d'action. *"L'approche COMPAS de l'aide humanitaire nous a inspirée. Douze critères simples mais concrets et pertinents. Seulement, c'est le système humanitaire, ce n'est pas forcément le développement"<sup>16</sup>.* L'esprit de l'approche séduit mais elle doit être adaptée au contexte du développement.

En mars et juin, respectivement à ACODEV et à COPROGRAM, des propositions ont été discutées en assemblée générale et avalisées provisoirement. Les résultats de ces débats permettent de préciser le contexte et les attentes en matière de qualité. La perspective de certification n'a pas été retenue même si elle reste parmi les options recherchées par certaines grosses ONG, en particulier en région flamande. En gros, les éléments suivants ressortent des travaux en cours et avalisés par les assemblées générales des fédérations :

- Le secteur des ONG entend se doter d'un "référentiel qualité unique" qui s'inspirera de ce qui se fait dans le secteur de l'économie sociale et des ONG européennes.
- Le référentiel sera défini par des "balises" qui tiendront compte des valeurs de solidarité et de coopération et des champs d'action spécifiques du secteur ONG.
- Le référentiel sera flexible, modulaire de manière à ce que les membres de secteurs différents puissent l'adapter, qu'elle soit grosse ou petite.
- Il est attendu que chaque ONG, sur cette base, constitue son propre système qualité.

### **7.6.3.**

#### ***Des attentes différentes entre administration et ONG ?***

ACODEV est lié avec la plate-forme flamande des ONG, COPROGRAM. En 2009, ces deux organisations ont été en relation avec le Ministre belge de la Coopération. Objectif : réduire les procédures administratives, lourdes et finalement handicapantes pour les ONG. Pour Denis Dubuisson, *"notre métier, c'est l'action, pas la bureaucratie sur l'action. On passe trop de temps, de plus en plus, dans la gestion des papiers et plus assez dans la réflexion sur ce qu'on fait. Nous on voulait un accord pour faciliter, avoir des dossiers de 12 pages et non plus de 300 comme aujourd'hui"*. Une option de contrat de gestion a été proposée particulièrement par COPROGRAM. *"Le problème avec cette solution, c'est que ça suppose des administrateurs désignés par le Gouvernement, des décideurs publics pour moitié, et donc inévitablement la politisation des ONG... sans compter que le 'N' de ONG perd de son sens alors"*.

Les débats ont montré que la qualité n'était pas vue de la même manière du côté des ONG et de l'administration. Pour les ONG, c'est l'action, la qualité de l'action qui passe au premier plan, pour l'administration, c'est plutôt la qualité de la gestion. *"Pour les ONG, l'enjeu c'est la qualité de l'action sur le terrain"*. La question a rebondi récemment avec la perspective du quatrième pilier de la coopération, les collectivités locales, la coopération de commune à commune, ou de localité à localité. *"Nous, on a l'impression d'un retour en arrière, c'est le spectaculaire, ce qu'on peut montrer qui prend le dessus"*. Le référentiel de la qualité ne peut pas être réduit à des modalités de gestion.

Une des questions liées à la qualité est celle de l'élimination des petites structures. *"En fait, l'administration a imposé des modalités d'accès au co-financement. Il faut un agrément. On a deux*

---

16- Le lecteur trouvera toute l'information pour faire connaissance avec cette approche sur le site suivant : <http://www.compasqualite.org/fr/index/index.php>.

*agrément, projet et programme. En pratique, c'est surtout le second qui est financé". Huit critères doivent être respectés pour accéder à l'agrément programme. "L'administration croyait réduire le paysage des ONG à quelques-unes, entre 10 et 20. Mais, en réalité, aujourd'hui, on en a plus de 70 qui ont été agréées 'Programme', 76 exactement". La sélection n'a pas réussi". L'étude de qualité qui avait été confiée à un bureau d'étude spécialisé dans le business, Price Water House, "a fait des propositions trop orientées vers le management, sans tenir compte de la spécificité non marchande des ONG". Aujourd'hui, les grosses ONG rêvent cependant de certification, "d'une sorte de 'champions' league des ONG. Mais est-ce que la qualité attendue par les bailleurs de fonds, la qualité de la gestion des fonds, rencontre la qualité demandées par les bénéficiaires ?".*

Certaines ONG veulent la certification et ont fait des démarches dans ce sens. Denis Dubuisson a insisté qu'il y a en la matière deux cultures, celles des normes ISO qui documentent les procédures, "la qualité est acquise quand les normes soumises à la vérification sont respectées, on est dans une logique de pur contrôle. Les normes ISO découragent la créativité et encourage plutôt la conformité, le statu quo". L'approche EFQM<sup>17</sup> correspondrait mieux à l'esprit ONG car on se concentrerait d'abord sur les composantes qui sont à l'origine de la qualité. Donc le processus passerait avant le produit, et ce serait moins le contrôle ou la vérification conforme qui primerait et davantage la capacité à trouver des issues aux questions nouvelles qui se posent à tout moment. "L'approche de la qualité est holistique. Le système EFQM ne repose pas sur un label en tant que tel mais mise plutôt sur la reconnaissance par les pairs, ce qui est très différent du système ISO". L'engagement de qualité ne fait pas non plus face à des normes ou des critères purement techniques mais face à des gens qui font le même travail.

#### **7.6.4.**

#### ***Des balises plutôt que des critères de qualité***

Dans la réflexion actuelle en cours à ACODEV, la tendance serait plutôt au développement de balise de qualité plutôt que de critères. Selon Denis Dubuisson, "quand on parle de balise, on veut dire que la qualité est orientée par un idéal vers lequel on s'efforce d'aller". Les deux processus sont différents. Alors que la certification se veut formelle en reposant sur des normes édictées solidement, sur du "hard", la qualité de type balise est plutôt "inspiratoire, c'est-à-dire que la balise inspire, offre une direction mais n'oblige pas", la balise est "plus soft" tout en étant consistante (ce n'est pas de la fumée non plus). La direction est donnée, là où chercher la réponse, "sa" réponse, mais au contraire des normes, "la" réponse n'est pas donnée à l'avance. Avec une balise, si on constate un écart ou un changement de cap, on cherche à comprendre *pourquoi* on a dérivé et on part alors de l'idée que le changement de cap peut éventuellement se révéler intéressant. "Les bailleurs de fonds, eux, ils préfèrent souvent des choses plus formalisées, plus définitives". En réalité, ce sont deux conceptions différentes : l'une qui privilégie le métier, le bien faire et "qui repose sur l'idée qu'on te fera confiance, que tu feras de bonnes choses, parce que tes pairs te connaissent, que tu es reconnu dans le métier", l'autre privilégie l'axe de la gestion "avec des idées de redevabilité, tu dis ce que tu as fait, avec quoi, tu dis ce que tu as dépensé, bref tu démontres".

Le système sur lequel ACODEV travaille ressemble à celui de COMPAS et s'inspire de l'esprit EFQM. COMPAS propose 12 critères clairs, directement intelligibles, tandis que ACODEV avance 11 balises. Denis Dubuisson précise cependant que "on partage cependant la même exigence de communiquer avec l'extérieur, la qualité doit être comprise par les non professionnels, ça doit être

---

17- European Foundation for Quality Management, voir le site <http://www.efqm.org/en/> pour plus d'informations. On peut aussi se rapporter à divers documents introductifs facilement accessibles, par exemple

[http://www.heracles.be/resources/735aa3dac5d1c2b1de79be260b64fd96f8679edc/amt\\_efqm\\_midi.pdf](http://www.heracles.be/resources/735aa3dac5d1c2b1de79be260b64fd96f8679edc/amt_efqm_midi.pdf) .

*limpide, compris par le grand public". Mais ce sont des balises car ce sont les questions qui sont privilégiées, et non pas les réponses comme ce serait le cas avec des normes. "Les balises, ce sont des bonnes questions mais sans les bonnes réponses".*

A l'heure actuelle (juillet 2010), les 11 balises suivantes ont été provisoirement retenues. Tout d'abord les balises relatives au contexte d'action ou d'intervention des ONG et en particulier au niveau des *résultats* :

1. Pertinence et alignement (rapport au contexte)
2. Approche "Résultat et efficacité"
3. Appropriation, autonomisation et durabilité (accent sur le renforcement des dynamiques locales)
4. Inclusion des groupes vulnérables
5. Impacts

Denis Dubuisson apporte quelques précisions sur le lien avec l'efficacité. *"En ce qui concerne la priorité "qualité" par rapport à l'efficacité, quelques réflexions rapides. 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'efficacité de l'administration, mais bon...). 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 décentralisée,...). Bref, il n'y a plus véritablement de niche distincte et un marché 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 ... Bon, d'accord, c'est un objectif de toute coopération de se rendre inutile, mais ici, on est plutôt dans une situation de substitution où les acteurs ONG seraient remplacés par d'autres acteurs pas forcément plus performants".*

Un certain nombre de balises sur le plan de la gestion de l'ONG sont proposées

6. Vision stratégique
7. Performance et efficacité
8. Partenariat
9. Redevabilité et transparence (contrôle interne, éthique, recours/arbitrage pour les bénéficiaires, communication,...)
10. Indépendance et solidité institutionnelle (indépendances vis-à-vis des donateurs, groupes d'intérêts, partis politiques,...)
11. Politique "Qualité" (engagement de l'ONG exprimé à chacune des parties prenantes)

En approfondissant, une question est apparue clairement : le système actuel n'est sans doute pas suffisant, pas encore assez au point, pour déployer pleinement une dimension politique. Par ailleurs, au sein de la fédération, les membres "*n'ont pas de consensus sur le contenu politique, tel projet de changement par exemple*". De ce point de vue, les balises sont-elles encore, malgré tout et en leur état actuel, au service d'une démarche relativement instrumentale, c'est-à-dire la qualité pour bien faire ce qu'on doit faire sans pour autant aller jusqu'à interpellier les raisons de faire ce qu'on fait ? La question reste ouverte.

## Annexe

### Cadre général de questionnement

1- Les **exigences et attentes** en matière de qualité :

- 1.1- Quelles sont les exigences et attentes des différentes parties prenantes (les ONGD dans leur diversité et autres acteurs) vis-à-vis des ONG de développement, du point de vue (a) de leur action et (b) de leurs institutions ?
- 1.2- Pourquoi ces parties prenantes expriment-elles ces exigences ?
- 1.3- Comment, de quelle manière, ces parties prenantes expriment-elles ces exigences ?
- 1.4- Selon les parties prenantes, que devraient faire les ONGD pour satisfaire leurs exigences ?
- 1.5- Quelles sont les conséquences de ces exigences en termes de contraintes sur les ONGD (sur leur stratégie, leur organisation, leur action, etc.) ? Quelles sont leurs demandes et/ou les pratiques/outils imposés ? Cela répond-t-il à des contraintes auxquelles elles sont elles-mêmes soumises (en terme de redevabilité, d'image, etc) ?
- 1.6- Existe-t-il des décalages entre ce que les ONGD pensent des attentes et exigences de leurs parties prenantes, et ce qu'elles-mêmes attendent ou exigent vraiment ?

2- Quels sont les éléments de **contexte** qui expliquent de telles exigences et attentes en matière de qualité ?

3- Quels sont les **enjeux** qui sont pointés directement ou implicitement par de telles exigences et attentes ?

4- Quelles sont les (1) **démarches**, (2) les **pratiques** et (3) **outils** ou instruments ou dispositifs concrets mis en place pour traiter la question de la qualité ?

5- Quels sont les **mesures d'accompagnement** qui seraient nécessaires pour que les ONGD puissent rencontrer de telles exigences et attentes ?

## 7.7. La Qualité et l'Unité E4 de AIDCO

**Philippe De Leener & Marc Totté**  
**Inter-Mondes Belgique**

**Bruxelles, Juin 2010**

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu le 22/06/2010, à Bruxelles, avec mesdames Corinne André, Elena Volpi, Virginia Manzitti et monsieur André Debongnie de la Commission Européenne. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note de réflexion valorisant les échanges. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité des auteurs de la note.

### 7.7.1.

#### *Les enjeux et défis de la qualité pour le secteur*

L'unité pose d'emblée le lien entre la question de l'évolution de la qualité des ONGD et celle du co-financement. « L'instrument co-financement donne une tonalité particulière à la question de la qualité (...) La concurrence entre ONG autour de cet instrument conduit à ce que les plus fortes gagnent ». Les plus fortes mais pas forcément les plus créatives ? Sans doute les mieux intégrées. L'unité E4 exprime l'idée que 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'instrument.

Progressivement la ligne s'est ouverte à d'autres catégories d'acteurs mais ses conditionnalités font que ce sont surtout en grande majorité les ONGD qui la sollicitent. Ce qui pose la question de la capacité des ONG du Nord à renforcer les capacités de leurs partenaires du Sud : « 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 ? ».

Un des enjeux, selon l'Unité E4, serait de faire en sorte que la participation de la société civile (SC), ce qu'on désigne souvent par les ANE, les acteurs non étatiques, soit mieux intégrée dans les instruments de la CE. Cela questionne les capacités des ONGD à accompagner ce processus autant que l'instrument de co-financement de la CE. Mais la question est posée beaucoup plus globalement et relativement à bien d'autres instruments et politiques de la CE. La difficulté réside ici, explique l'Unité E4, dans le fait de bien (re)connaître d'abord la SC et de préciser ce qu'on attend d'elle. La qualité est donc fort liée au renforcement de capacités au sein de cette société civile. Les exigences porteraient ici sur le fait de bien connaître la société civile dans sa diversité et de bien apprécier ce dont elle a besoin. De ce point de vue l'Unité E4 exprime la difficulté à toucher directement les structures du sud et le fait que les instruments de co-financement restent encore majoritairement « occupés » par les ONGD du Nord. Les instruments ne sont pas encore

appropriés pour aller vers les organisations du Sud. Un audit de la cour des comptes a notamment montré l'importance de développer plus systématiquement une approche partenariale.

Cette tendance à vouloir toucher directement la société civile du Sud peut être comprise à la lumière de la déconcentration qui oblige l'unité à renforcer la capacité des délégations à pouvoir entrer en communication avec la société civile avec un minimum d'outils. Cette question interpelle cependant plus largement sur les raisons et les risques à vouloir toucher plus directement les organisations au Sud sans passer nécessairement par des organisations du Nord.

L'enjeu, puisqu'il s'agit de qualité est aussi de s'affranchir du quantitatif. L'unité déplore à cet égard que sa hiérarchie se préoccupe surtout de chiffres. A cet égard, le souci pour la Qualité doit permettre de se poser d'autres questions qui touche au travail qui est produit par les structures de la SC, aux effets qu'elles produisent sur et dans leur société. L'accent sur la qualité permet, potentiellement au moins, de ne pas se laisser enfermer dans les pures logiques de décaissement propres à la bureaucratie.

### **7.7.2.**

#### ***Partenariat et qualité***

La qualité de la Solidarité Internationale réside dans le *renforcement des sociétés civiles au Sud* et, dans ce cadre, celle des ONGD relèverait alors de leurs capacités à renforcer les capacités locales à travers leurs partenariats.

Les exigences de l'unité E4 vis-à-vis des ONGD se situent donc dans cette dimension de relation de partenariat, "la relation partenariale" en tant que telle comme moyen pour renforcer les capacités locales. Les exemples discutés en illustration lors de la rencontre, notamment au Mali, indiquent qu'il ne s'agit pas seulement de capacités à réaliser des programmes mais aussi de capacités à travailler sur des objets politiques (plaidoyer, suivi budgétaires, lutte contre la corruption,..) sans oublier les qualités à se structurer (création de plate-formes, de réseaux,..). Une des idées clefs tient à la possibilité que le partenariat lui-même, sa conduite, sa structure, l'esprit dans lequel il est conduit puisse lui-même constituer implicitement un médium, éventuellement même, un instrument à travers lequel il est possible de développer la qualité des programmes d'action. Les partenaires devant s'ajuster les uns aux autres, des idées, des pratiques, des thématiques mais aussi des exigences nouvelles peuvent ainsi s'inscrire dans les modalités de fonctionnement des partenaires, tant en interne que sur le terrain des actions.

### **7.7.3.**

#### ***La Qualité en pratique***

Un "Quality Support Group" travaille ces questions en interne sur base essentiellement de la qualité à deux niveaux, (i) celle du projet et (ii) celle de l'institution. Il a établi une « check list » de critères mettront en avant sur les aspects suivants :

- La pertinence,
- Le montage institutionnel,
- La conformité avec l'agenda de Paris,
- Les leçons apprises.

Le travail implique les coordinateurs géographiques. C'est surtout un travail en amont, qui est alimenté ensuite par le monitoring et l'évaluation. Il est plus lacunaire dans la détermination des indicateurs. Une grille a été élaborée en vue d'apprécier la qualité de la coopération technique<sup>18</sup>.

Un Monitoring Orienté Résultats (ROM) existe également (manuel disponible sur [http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensuring-quality/rom/documents/rom\\_handbook2009\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensuring-quality/rom/documents/rom_handbook2009_fr.pdf)).

La démarche Qualité de l'Unité E4 repose quant à elle sur un outil particulier : le **mapping** de la société civile. Ce mapping consiste *grosso modo* en une cartographie qui se veut à la fois analytique et descriptive de l'état des relations entre les acteurs de la société civile et les pouvoirs publics d'un pays. Cette cartographie vise à faire ressortir les grandes dynamiques qui animent la société civile et à y identifier les différents acteurs stratégiques. L'exercice est réalisé par des consultants sur base d'une approche de consultation (plus que de participation) tandis que des restitutions régionales et nationales sont programmées (plus ou moins bien respectées selon les cas). Elle sert de référent ensuite aux programmes mis en place par les délégations à partir d'enveloppes locales.

Mais cette prise en compte de la société civile est récente (2001). L'usage du mapping suppose des formations notamment dans les délégations.

Une question clef se pose ici : à quoi tient la valeur de l'exercice de mapping ? Au traitement des données qu'il organise, soit donc à la connaissance qu'il produit, savoir quelles organisations de la SC composent, quelle allure prend le paysage actoriel, quels domaines de l'action sont couverts, quelles forces, quelles faiblesses ? Ou bien au processus qu'il nourrit – processus de concertation et de débat – avec les acteurs au niveau d'un pays, peu importe à la limite la base de données en tant que telle pourvu que l'exercice de repérage soit en tant que et tel en même temps nourricier de réflexions et de regards sur la société, ses évolutions, ses contradictions ? Dans ce cas, ce serait plus l'exercice même de conduire un mapping qui importerait. Sans doute est-ce de là que dérive une perspective complémentaire qui a été poussée en avant, celle d'un observatoire de la SC ? La fonction de cet observatoire serait alors moins de gérer une banque de données sur les structures et événements de la SC mais plutôt de développer une capacité collective à observer et surtout à questionner les dynamiques organisationnelles, institutionnelles et associatives qui donne vie à la société. Un guide méthodologique a été produit pour indiquer comment mener un tel mapping. L'idée est aussi de diffuser la pratique de cet outil chez d'autres acteurs, notamment les ministères.

#### **7.7.4.**

#### ***Les mesures, prérequis et conditions d'une approche qualité dans le secteur***

Bien que cette question n'ait pas été travaillée, faute de temps, les échanges avec cette unité vont dans le sens de considérer avec une égale importance le processus et le résultat. Cela suggère, en termes de conditions, un esprit général plus souple sans doute vis-à-vis de ce qui peut être fait et la nécessité d'ajuster les procédures et instruments en conséquence.

Au fond, l'essentiel, n'est-ce pas d'être animé – sinon habité – par la question de la qualité ? Il ne doit en tout cas pas s'agir de soumission efficace à des critères. Pour le dire autrement, les critères de qualité doivent être repris comme des ressources pour "son agir", des critères en quelque sorte intériorisés, pris pour soi parce qu'on y croit et qu'on s'en sert, plutôt que comme des contraintes extérieures qui forcent à faire ce qu'on ne ferait pas.

---

<sup>18</sup> <http://capacity4dev.ec.europa.eu/tc-quality-assessment-grid>

### 7.7.5.

#### **Approfondissements - Interpellation – questions**

L'entretien révèle une préoccupation forte qui est le *renforcement de la société civile au Sud*. Cette préoccupation s'inscrit dans une des spécificités de l'aide européenne symbolisée par l'Accord de Cotonou qui réside dans (1) la *reconnaissance juridique et politique de la participation d'acteurs* autre que l'Etat, dans le processus de développement été de coopération et consécutivement dans (2) le *rôle complémentaire de la société civile*, du secteur privé et des collectivités territoriales décentralisées conjointement avec l'Administration centrale, dans le processus de développement et de coopération<sup>19</sup>.

Si ce positionnement est aisé à comprendre et prend tout son sens dans le paysage des autres formes de coopération multilatérales, il se pose cependant une question : renforcer les partenaires locaux signifie-t-il les rendre similaires à soi-même ? D'en faire des sortes de clones ? Ou s'agit-il aussi de permettre des expressions diverses dans les façons de penser et de faire le développement ? Cette difficulté apparente des ONG du Nord à renforcer les capacités des acteurs du Sud ne serait-elle pas, en partie au moins, l'expression d'une prise en compte de ces différences ? Cette question paraît d'autant plus importante que l'Unité E4 pose d'entrée de jeu la relation entre les propres instruments de la CE – l'appel à proposition du co-financement – et le type de professionnalisation induit. En gros, la professionnalisation, qui serait un signe extérieur de l'amélioration de la qualité, est surtout appréciée par cette capacité à bien gérer le projet, c'est à dire, bien introduire les dossiers, bien suivre et bien évaluer, etc. (Il est possible que l'instrument soit cependant devenu progressivement une véritable loterie de sorte que, en fin de compte, cette fonction de stimulation à une professionnalisation par l'ingénierie du projet ne serait même pas assurée.)

Dès lors, le souci de développer un rapport plus direct entre la Commission Européenne et les sociétés du sud peut-il faire l'impasse de ce qui précède ? Et en particulier peut-il se faire sans recours à sa propre société civile ? Il semble que les raisons de ce positionnement fort en faveur d'un appui plus direct soient à la fois instrumentales et politiques : instrumentales parce que l'intermédiation par les ONG du Nord est posée comme problématique (elles ne participent pas suffisamment à renforcer les capacités des structures du sud) ; politiques car il s'agit dans fondamentalement d'essayer de mieux équilibrer la tension fondamentale entre *ownership* (des Etats) et *empowerment* (de la société civile) qui fait à la fois l'intérêt ou toute la difficulté des accords de Cotonou.

Cette position n'est-elle pas le reflet, beaucoup plus général et sans doute logique, d'une certaine façon de penser la Solidarité Internationale ? En effet, en forçant sans doute le tableau, le renforcement de capacités est pensé à sens unique ici, comme le transfert de moyens, savoirs, modèles vers le Sud. L'inverse - c'est-à-dire l'apport *pour et vers* l'Union Européenne, de savoirs, moyens, modèles, ... que faciliterait notamment le partenariat entre les sociétés civiles par l'entremise notamment (pas exclusivement) des ONG, ... – est-il envisagé ? La Solidarité (si on la conçoit bien comme autre chose que de la générosité, c'est-à-dire comme un échange impliquant un retour) est pensée ici – comme souvent – comme un juste retour dans le sens de l'UE vers les pays du Sud, donc symboliquement en compensation de quelque chose qui s'est passé avant (traite des esclaves ? colonialisme ?) ou qui se passe encore maintenant (APE ? barrières aux migrations ?...). Ainsi, d'une certaine façon, l'Aide (la « Solidarité Internationale), sert à compenser ces « manques ». Si elle n'est envisagée que de ce seul point de vue, l'Aide n'en vient pas à questionner en retour les autres « ordres » qui peuvent les occasionner. C'est toute la question

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/final\\_rep\\_capit\\_study\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/final_rep_capit_study_fr.pdf)

de la cohérence entre les autres politiques de l'UE et la coopération qui serait certainement à poser (elle ne l'a pas été faute de temps certainement).

Est-il possible d'envisager la qualité autrement ? En tenant compte d'un contexte de plus en plus complexe, ou des Suds riches font autant partie du tableau clinique que des Nordes pauvres ? Et que face à la montée en force d'autres puissances, l'enjeu est plus celui d'une construction de société à société, passant par les Etats autant que par la société civile. Dans ce contexte, les ONG du Nord pourraient être perçues autrement, comme facilitateurs de ce lien, pour autant qu'elles fassent autant remonter les savoirs et « ressources » locales du sud vers le Nord que le contraire. Une remontée qui aura d'autant plus de puissance et d'utilité qu'elle se révèle critique et donc interpellante des ordres établis.

La question de la multi-culturalité devient inévitable s'il s'agit de dialogue à double voie. Elle fait surgir une difficulté réelle, celle de reconnaître qu'il puisse y avoir d'autres modes de penser et d'autres modes de faire, utiles pour les autres mais aussi, qui sait, pour le Nord. La perspective multiculturelle invite à se poser la question sur nos propres modèles et critères de société, et par exemple à interroger nos conceptions du genre, de l'environnement, de gouvernance dite démocratique, ... autant d'éléments qui, si on ne les prend pas *de facto* comme des universaux incontestables, inciteraient peut-être à mieux identifier quelles sont les ressources que les autres nous proposent dans ces matières mais aussi, en retour, permettraient d'interroger nos valeurs essentielles. A l'heure actuelle, il semble que la question soit plus pensée en termes de « *contamination* » progressive des valeurs européennes au Sud que de dialogue sur des valeurs qui pourraient convenir aux contextes émergents.

La Qualité de la Solidarité internationale peut-elle être pensée autrement qu'en termes de transferts réussis (transferts de valeurs, d'instruments, de modes organisationnels,...) ? Et celle des ONGD autrement que dans la capacité à bien accompagner ce transfert, le plus directement possible et afin de se rendre progressivement inutiles ?

## 7.8. Charles Goerens

### Commission Développement Parlement européen

Marc Totté & Philippe De Leener  
Bruxelles, le 15/09/2010

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu avec Mr Charles Goerens. Il ne s'agit pas d'un verbatim, mais d'un compte rendu d'entretien reprenant les principales idées parfois reformulées tout en essayant de rester le plus proche possible de leur expression initiale.

#### 7.8.1.

#### *Présentation de Monsieur Goerens*

Fils d'agriculteur, Charles Goerens a été Ministre de la Coopération, de l'Action humanitaire et de la Défense puis Ministre de l'Environnement au Luxembourg entre 1999 et 2004. Sa carrière au parlement européen débute en 1982. Il a également été président du Club du Sahel d'Afrique de l'Ouest. Sa passion et sa connaissance des problématiques de développement en fait un interlocuteur important et certainement particulier au Parlement.

#### 7.8.2.

#### *Entretien*

L'entretien est introduit par une demande d'appréciation du contexte de l'aide et plus particulièrement de l'évolution du rôle des ONG dans ce contexte.

*« Les ONG sont des acteurs indispensables car ils agissent dans des secteurs où les Etats européens n'interviennent pas et dans des pays où il n'est pas possible pour un Etat d'intervenir. Par exemple en Corée du Nord où un travail important est réalisé en matière d'aide alimentaire. »*

Poursuivant son raisonnement, Mr Goerens expose les arguments qui plaident en faveur des ONG et que l'on peut considérer a posteriori comme des exigences que peuvent avoir des parlementaires par rapport au travail des ONG :

*« Elles sont reconnues d'abord pour leur flexibilité et leur impartialité. Elles constituent un « pont » important entre le Sud et le Nord à travers leurs partenaires. Notamment à travers la sensibilisation qui est faite auprès du grand public. Elles cultivent une proximité avec les populations qui elle aussi est reconnue. Ces trois avantages plaident en faveur de leur pertinence. Mais les ONG de développement ont aussi, depuis l'accord de Cotonou, un rôle officiel dans les*

*« négociations. Ce rôle n'a pas été aisé à mettre en place auprès des Etats africains. Il a fallu forcer le partenariat avec la société civile. Les ONG jouent un rôle essentiel dans les pays souffrant de problèmes de gouvernance. Bien souvent elles remplacent l'Etat. Dans des Pays comme la RDC, ce qu'il faudrait, c'est un plan Marchal réalisé par des ONG ! »*

Ces propos ne vont pas nécessairement dans le sens des nouveaux paradigmes de l'aide réunis dans la « Déclaration de Paris » qui prône un rôle plus important des Etats du sud dans l'aide à travers les principes d'alignement, d'harmonisation, de co-responsabilité, ... qu'en pensez-vous ?

*« La Déclaration de Paris représente la pensée unique du développement, avec ACCRA, MONTERREY, etc. Elle ne remplace pas la perspicacité, l'imagination. Il y a une vraie difficulté aujourd'hui à se saisir des vraies questions de développement sans tomber dans les simplifications. Nous manquons à ce propos de Think Tanks variés, multiples. Pas seulement des OXFAM ! Mais des dispositifs permettant d'entendre des opinions plus diversifiées. Les actions et initiatives spontanées sont très importantes de mon point de vue. C'est aussi à travers ces petits groupes qui se constituent par solidarité, que se constituent des relations entre sociétés. »*

Par rapport à ces enjeux, quel est le rôle du parlement, comment intervient-il dans les discussions ?

*« La Commission a très peu la possibilité d'intervenir sur les questions de fond. Elle a généralement des créneaux extrêmement étroits par rapport aux nombreux autres enjeux dont traite le Parlement. Un de ces grands enjeux par rapport à la coopération concerne le nouveau service européen pour l'aide extérieure. On ne sait pas encore ce qu'il adviendra de la DG Développement. Soit elle sera insérée dans le Service Extérieur, soit elle sera maintenue mais avec des difficultés pour maintenir une cohérence d'ensemble à l'action de l'UE. Le mieux serait de maintenir cette compétence au commissaire Pielbags avec une Think Tank et une unité stratégique en appui. Le problème est en effet de savoir qui donne les grandes orientations. Le G20 n'est constitué que de ce que j'appelle les PIBertains. Le G180, celui des ONG, existe aussi et il faudrait que quelqu'un s'en occupe, puisse suivre leurs travaux. En principe c'est l'OMC qui définit les grandes orientations mais tout le monde s'en moque ! Le dumping est refusé par l'OMC mais permis par le FMI ! Regardez les effets des échanges de la Chine avec l'Afrique. Leur monnaie est chroniquement sous-évaluée. ... Qui s'en préoccupe. C'est aux ONG de dire cela, d'assiéger la presse spécialisée, de sensibiliser les opinions publiques. A l'époque, j'ai financé le sommet de Porto Alegre. »*

Vous voulez dire que c'est là un rôle qu'elles occupent déjà bien, ou qu'elle devrait mieux occuper ?

*« Je voudrais qu'il y ait plus d'ONG réceptives à ce message. La technicité évince les débats de fond ! Comment traiter des vraies questions institutionnelles, liées par exemple à la promotion d'un espace régional. Il faut que les ONG s'organisent à cette échelle pour favoriser les économies d'échelle, favoriser les marchés intérieurs, régler les questions de migration, sécuriser l'espace, en bref se préparer à la mondialisation. Par rapport à cette question économique, peut-on continuer dans une espace comme la CDEAO à exporter essentiellement des matières premières. Je plaide beaucoup pour une industrialisation. Le macro-climat s'améliore à cet égard. Mais il faut améliorer l'éthique des entreprises. Le programme Compact des Nations Unies va dans ce sens. Il permet un regard de partenaires de la société civile sur le travail des entreprises, mais c'est aux ONG de harceler si personne ne le fait. Le cas du Niger est particulièrement impressionnant quand on compare les richesses existantes et les famines chroniques ».*

*« L'autre grande préoccupation concerne la sécurité. S'il n'y a plus de grands conflits internationaux il y a de plus en plus de conflits internes. Les causes de ces conflits sont partiellement*

*directes mais aussi sous-jacentes. L'action à la base, dans le sens d'une démocratisation de la base est très importantes...*

Est-ce que vous voulez dire que les ONG devraient être plus dans la dénonciation ?

*« Pas la dénonciation mais sans doute une contestation, considérée, non pas comme une finalité mais comme un moyen d'action articulé à d'autres ».*

N'y a-t-il pas une contradiction avec le problème que vous souleviez en introduction de manque de cohérence des politiques : en d'autres termes doit-on attendre des ONG plus de résultats et d'impacts, alors que les déterminants sont manifestement ailleurs ?

*« La difficulté que l'on a ici au Parlement c'est que nous sommes nombreux et des divers... Les pays de l'Est s'intéressent surtout au Caucase. Pas fort au-delà. L'Europe développe pourtant de plus en plus une politique d'ouverture. Mais on bloque sur les questions des migrations. Quand j'étais président du Club du Sahel j'ai eu l'occasion de voir des études qui montraient que 90% des migrations étaient intérieures à l'espace ouest-africain. Le reste se partageant entre l'Europe (5%) et les USA (5%). Cela fait réfléchir et aide à se dégager des idées toutes faites. Les membres de l'UE sont très partagés sur les questions de développement. Les scandinaves ont la réputation d'avoir une coopération très désintéressée (cela change peut-être un peu au Danemark). Les Pays-Bas par contre sont en train de réduire le volume de l'aide au développement. Alors qu'il y a un consensus européen et que l'Europe devrait condamner elle ne le fait pas en pratique. Finalement nous sommes très peu nombreux à nous en soucier. Le quadrilogue<sup>20</sup> par contre marche relativement bien et permet d'approfondir certains sujets, mais c'est plutôt au niveau du parlement que cela ne va pas. Nous tentons à la Commission de nous saisir d'évènements comme l'Afghanistan, le Pakistan ou Haïti pour interpeller plus largement sur les questions de développement. En particulier nous défendons l'importance de mener simultanément urgence et reconstruction dans ces pays. Ce sont souvent des opportunités de poser des questions plus institutionnelles et politiques ».<sup>21</sup>*

*« Concernant la contradiction avec les tendances actuelles à l'aide budgétaire, celle-ci ne devrait se justifier que là où il y a des réels contre-pouvoirs. Cela suppose qu'il y ait une société civile forte. La Namibie par exemple s'est engagée dans un vaste programme de lutte contre la pauvreté qu'elle co-finance de manière importante".*

Comment en définitive concevez-vous la Solidarité Internationale et les nouvelles exigences de qualité des ONGD dans ce cadre ?

*« La solidarité est indivisible. C'est-à-dire que l'on ne peut pas développer des systèmes sociaux performants chez nous sans en développer également vers l'extérieur. Si l'on regarde la Norvège et la Suède, qui disposent des modèles de solidarité les plus importants, ce sont aussi les plus investis dans la solidarité internationale comparativement à leur PIB. On peut faire aussi la démonstration*

---

<sup>20</sup> Processus de concertation, impliquant la Commission européenne, le parlement européen, les Etats-membres et la société civile (les ONG au départ, puis également les autorités locales). Il avait débouché en octobre 2003 sur un séminaire organisé à Palerme. Les conclusions de ce séminaire ont ensuite alimenté les discussions pour la refonte de la ligne de financement 21-02-03 et la création du programme "Acteurs Non Etatiques et Autorités locales-ANE/AL". En 2010, le processus de quadrilogue a donc été relancé, avec l'intégration d'un éventail plus large de participants (y compris les OSC du Sud et les autorités locales) en prenant en compte le nouveau contexte international lié notamment à l'Agenda pour l'efficacité de l'aide. (cf. <http://www.coordinationsud.org/Quadrilogue.556> )

<sup>21</sup> Voir en particulier les interventions de Mr Goerens sur [http://www.dailymotion.com/video/xeq9tr\\_charles-goerens-on-the-floods-in-pa\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xeq9tr_charles-goerens-on-the-floods-in-pa_news) ou [http://www.dailymotion.com/video/xeq6ys\\_charles-goerens-on-the-state-of-the\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xeq6ys_charles-goerens-on-the-state-of-the_news)

*par l'absurde à travers l'exemple des Etats Unis ou de la France où les phénomènes de précarité sont assez sensibles et qui continuent une coopération peu désintéressée. »*

*« Cette question est à relier aux enjeux de développement durable. Il y a chez nous et au Sud de nombreuses réponses au problème de la pauvreté dans le monde. On trouve beaucoup de compétences sur des petits segments. ... Tout l'art consiste à les articuler, les mettre en relation ...*

*« Mais il y a un risque que la certification soit un instrument de sélection de ces initiatives. Il est fondamental de maintenir une pépinière d'initiatives ! Il y a un risque de formatage et de formalisation dans la certification »...*

*« L'autre enjeu pour les ONGD est de montrer comment partager des valeurs différentes pour tendre vers un peu plus d'universalité. Sans imposer ses valeurs. J'ai eu l'occasion de rencontrer des personnes qui m'ont parlé de l'excision et qui parvenaient à détourner les exciseuses vers d'autres formes d'exercices qui maintenaient leur rôle et leur forme de pouvoir dans la société. C'est cela qu'il faut chercher à promouvoir sans imposer son univers... »*

### **7.8.3. Synthèse par rapport à la Qualité**

Les ONGD (les ONG de développement) sont des acteurs indispensables au développement de la qualité du système de la Solidarité Internationale. Particulièrement lorsqu'elles sont présentes et agissent dans des contextes où les Etats ne sont plus fonctionnels. Mais ce ne sont pas leurs seules qualités, bien entendu. Elles prennent aussi de la valeur du fait qu'elles sont proches des populations, au Nord comme au Sud, qu'elles voient et comprennent mieux ce que les instances officielles sont moins prêtes à détecter. Un critère pour apprécier leur qualité pourrait sans doute se loger dans leur capacité à relier des univers qui autrement seraient séparés, un rôle de passerelle ou de facilitateur de liaisons.

Les ONGD acquièrent aussi une réelle valeur ajoutée lorsqu'elles dénoncent les excès des politiques, lorsqu'elles font valoir d'autres positions ou d'autres points de vue, par exemple lorsqu'elles aident à porter la voix des "sans voix" là où elle doit être entendue et prise en compte. Mais ce n'est pas tout, les ONGD, les petites comme les plus grandes manifestent leur qualité lorsqu'elle contribue à la production de nouvelles réponses ou de nouvelles voies. Les ONGD ont une fonction importante à jouer permettre à de nouvelles idées de faire leur chemin, et cela pourrait être un indicateur de leur qualité sur la scène du développement. La participation à des think tanks est une possibilité parmi d'autres. La dénonciation n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour mettre fin à des situations négatives et ouvrir la possibilité de promouvoir d'autres perspectives plus riches en avenir. Charles Goerens rappelle le propos du Burkinabé Ki-Zerbo : "On ne développe pas, on se développe".

La qualité des ONGD se lit aussi à leur capacité de nouer des liaisons entre différentes familles d'acteurs, ce qu'on pourrait nommer leurs capacités partenariales. Pour les ONG du Nord, cela signifie aussi nouer des relations de complicités avec les ONG du Sud. Les domaines où l'action se développe permettent de délimiter des critères de qualité. Les ONG doivent aussi jouer leur rôle dans les questions d'économie. Actuellement, en Afrique, il y a surtout de l'exploitation des ressources naturelles brutes qui sont transformées industriellement ailleurs. Les ONG doivent contribuer à mettre les questions de développement économique au premier plan.

### **7.8.4. Approfondissement, questionnement**

Une manière de prendre de la valeur, pour une ONGD, consiste dans leur contribution à corriger les dérives ou les inégalités de la mondialisation. A cet endroit, plusieurs niveaux d'intervention sont possibles. En théorie au moins. Une action de dénonciation, comme cela a déjà été mentionnée.

Mais, pour dénoncer, il faut préalablement comprendre comme les inégalités fonctionnent et comment produisent leurs effets, de quels enracinements elles bénéficient pour développer leurs effets négatifs. La qualité des ONG monte alors en puissance : pas seulement montrer ce qui ne va pas mais aussi, en outre, expliquer comment ça ne va pas, comment ça produit des dommages, éventuellement qui les déclenche ou les alimente, envisageant quelle est éventuellement notre propre contribution dans le système qui produit les dommages chez les autres. La dénonciation sans analyse, sans mise en débat apporte-t-elle suffisamment ? Mais la valeur ajoutée des ONGD consiste aussi à proposer ou contre-proposer, pas seulement en parole mais aussi en actions, ce qui signifie qu'elles ont une fonction importante pour expérimenter concrètement de nouvelles approches, ce que les grosses agences d'aide ou les Gouvernements ne peuvent souvent pas faire. Comment appuyer les ONGD dans leur action d'expérimentation ? Ce qui signifie aussi comment les aider à faire connaître les résultats de ce qu'elles testent ici ou là ?

## 7.9. ECDPM<sup>22</sup>

### Entretien avec Monsieur Jean Bossuyt

Philippe De Leener & Marc Totté  
Bruxelles, le 22 juillet 2010

La présente note constitue un aide mémoire reprenant une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Bruxelles l'après-midi du 22/07/2010 avec Jean Bossuyt de ECDPM. Il ne s'agit pas d'un verbatim plutôt d'un compte rendu valorisant les échanges. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité des auteurs de la note.

L'entretien a *grosso modo* abordé les thèmes suivant : le contexte et les enjeux, la conception de la qualité, les pratiques et instruments, et les mesures d'encouragement ou d'accompagnement.

#### 7.9.1.

#### ***Décalage entre bailleurs de fonds et ONG ? Quelles relations entre ces deux familles d'acteurs ?***

Premier élément de discussion, la possibilité d'un décalage important sur les attentes en matière de qualité et de performance entre bailleurs de fonds et ONG. Toutefois, selon les cas, tantôt un sentiment de convergence domine, tantôt c'est la profondeur des désaccords qui passent au premier plan. Pour Jean Bossuyt, cependant, la situation serait plutôt un rapprochement des positions au niveau d'individus dans les deux « mondes », rapprochement de plus en plus sensible sur ce qu'il faudrait faire, mais des écarts manifestes au niveau des institutions, à cause d'effets systèmes. D'un côté, les bailleurs de fonds seraient demandeurs pour des réponses toutes faites, mais la réalité et les situations vécues dans les ONG et sur les terrains se révèlent complexes. Selon Jean Bossuyt, parlant des bailleurs de fonds, en particulier la Commission Européenne, *"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"*. Il y a une pression pour des exigences de plus en plus uniformes dans un contexte où les réalités sont de plus en plus difficiles à comprendre et surtout de moins en moins prévisibles. *"Les bailleurs de fonds sont en position de 'patrons' et les ONG ont peur des sanctions financières"*.

La tendance lourde à la simplification du côté des bailleurs de fonds se lit notamment dans l'insistance à "limiter" de plus en plus les ONG du Nord dans un rôle universel de *développeurs de*

---

22- European Centre for Development Policy Management

*capacités*. Les ONG du Sud, et plus largement les acteurs du Sud, ne seraient pas prêts pour exécuter les programmes, et comme les ONG du Nord ne peuvent plus jouer les opérateurs, on leur demande de faire de la formation, du transfert de compétences et donc le capacity building qui va avec. Jean Bossuyt précise que *"à la Commission, il y a une injonction de s'appuyer sur la société civile du Sud, mais on ne sait pas comment faire, donc on demande aux ONG du Nord de préparer les ONG du Sud. Donc, désormais, les ONG du Nord sont contraintes à jouer ce rôle ?"*.

Pourtant, sans nier l'intérêt que ce renforcement peut avoir, pourvu qu'il ne se limite pas à des savoir faire purement instrumentaux propres à satisfaire les exigences bureaucratiques des donateurs ou bailleurs de fonds, 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. A ce sujet, Jean Bossuyt souligne *"que la coopération de papa est terminée... Il y a eu d'énormes changements ces dix ou 15 dernières années. Les contextes politiques et économiques ont également radicalement changé"*. L'évolution se répercute dans le champ de la solidarité internationale où on va de plus en plus (i) d'une perspective d'*efficacité de l'aide au sens de délivrer des services* (conception encore largement dominante aujourd'hui, qui implique l'idée générale de satisfaction de clients ou de bénéficiaires) vers (ii) une conception qui envisage plutôt *l'efficacité des processus de transformation des sociétés* (d'où une préoccupation grandissante pour les impacts) et sans doute pour aller par la suite (iii) vers une perspective d'*efficacité conjointe* suggérant que le changement ne devrait désormais ne plus être l'affaire des seuls acteurs du Sud mais aussi celle des acteurs du Nord (en réalité ces deux univers sont en étroite interaction de sorte qu'on ne peut plus envisager l'un sans l'autre).

Une autre idée fait pourtant son chemin, celle suivant laquelle tout l'argent de l'aide devrait aller directement au Sud, c'est-à-dire sans plus passer par le Nord, ce qui sonnerait le glas des ONG du Nord. Mais il se pose alors une question délicate qui a été discutée lors de l'entretien : 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 changement de société se font dans la souffrance et exigent l'inventivité de la part de ceux qui la portent.

Un des nouveaux et principaux enjeux qui traversent les débats autour du financement des ONG concernent les rapports entre l'Etat et la Société Civile. Quel *"contrat social"* lie ces deux "univers" ?

La qualité est souvent posée comme devant être le fait des ONG. Puisque ce sont elles qui bénéficient de l'aide publique, ce serait à elles à démontrer qu'elles en sont dignes. Est-ce aussi simple que cela ? Les échanges avec Jean Bossuyt ont laissé place à une autre conception, qui a été débattue avec lui, quelque chose qui serait de l'ordre de quelque chose qu'on appellerait *"la qualité en miroir"*. Qu'est-ce que cela veut dire ? Que *« dans un couple de danseurs, la qualité de la danse dépend de la qualité des deux danseurs »*. Autrement dit, les exigences de qualité des bailleurs de fonds ont pour conséquence d'exiger de la qualité de leur côté aussi. A vrai dire, pour reprendre la métaphore du couple de danseurs, ce serait moins alors la qualité intrinsèque des deux danseurs qui importerait mais celle de leur relation et surtout, pour rester dans la même métaphore, la qualité de la chorégraphie qu'ils composent en s'ajustant les uns aux autres, c'est-à-dire alors l'efficacité évaluée au niveau des effets que produisent leur relation.

Cette perspective, quelque peu décalée, a une grande importance en pratique : elle suggère que la qualité n'est pas tant à recherche du côté de chaque acteur individuellement, mais à hauteur des relations et des rapports qu'ils établissent entre eux et des effets que cette relation entraîne, c'est-à-

dire dans le domaine de l'inter-acteur. La question de l'efficacité se déplace : "*ce n'est plus qu'est-ce qu'ils font avec notre argent ?*" (eux les ONG ou eux les agences gouvernementales) *mais plutôt "qu'est-ce le système de l'aide produit ou déclenche avec l'argent public ?" ou "qu'est-ce 'ça' produit lorsque les divers acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, interagissent ?*". Les échanges avec Jean Bossuyt amènent à sortir de la simple analyse des acteurs, qui est qui, qui fait quoi et poussent à investiguer plutôt du côté de "*quel est le système et comment il fonctionne en produisant quoi ?*".

## 7.9.2.

### *Conception de la qualité*

Jean Bossuyt s'est expliqué sur les éléments qui, selon lui et l'équipe de ECDPM, doivent compter primordialement. Il en a souligné un certain nombre qui ont été versés dans une discussion à bâtons rompus que nous élaborons.

- D'abord, la qualité doit se voir à travers « une *identité claire* de l'ONG dans sa société » : qui est-on, qu'y fait-on, quel y est son rôle et sa place, quelle est sa valeur ajoutée sur la scène du développement,...
- La « *culture apprenante* » est également déterminante. L'ONG doit pouvoir apprendre de ce qu'elle fait et de ce qui se passe autour d'elle. Ici on ne parle pas d'être à la pointe des nouveautés et des outils mais plutôt d'une vraie capacité réflexive : qu'est-ce qu'on fait du retour ou des effets de son action ? Qu'est-ce que ces retours apprennent sur soi ?
- *L'Adaptabilité*. « *Cela veut dire en pratique de privilégier des démarches processus* ».
- « *Disposer d'une véritable théorie du changement* ». Sur la base de quelle compréhension de la société et de comment elle change l'ONG agit-elle ? Comment "ça marche" le changement ?
- Cette qualité, posséder une théorie du changement, conduit à une autre, la capacité à *anticiper*, à se détacher de cette posture de "*pilote automatique*" si fréquente. Anticipation et créativité marchent la main dans la main. C'est d'une certaine manière une qualité de visionnaire qu'on désigne ici. Jean Bossuyt souligne que c'est "*un add-on, une marque de la valeur ajoutée qu'on attend des ONG*".
- Le « *développement institutionnel* » est une autre fenêtre où observer la qualité.
- « *La reconnaissance des contradictions internes au sein de sa propre organisation* ». "*Comment on gère les contradictions ? Qu'est-ce qu'on en fait ?*". Comment les met-on au service d'une dynamique de changement interne ?
- La qualité de son *interpellation* vis-à-vis des autres structures de la société, pas seulement les bailleurs de fonds, particulièrement les siens, aussi les autres acteurs. Mais, comme Jean Bossuyt le souligne vigoureusement, "*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*".
- D'autres critères plus internes, plus *institutionnels*, méritent d'être signalés, par exemple la légitimité, la gouvernance ou les systèmes de décision, la représentativité, etc.

Cette perspective se démarque évidemment de la conception des bailleurs de fonds qui parlent de résultats dans la langue du management, insistant sur l'efficacité de l'aide, avec l'outil paradigmatique qu'est le logframe. Cette logique, étroite, va de paire avec la pensée en termes de normes ISO, de "*delivery rationale*", bref tout ce qui relève en fin de compte du paradigme marketing. La pression est actuellement placée par les bailleurs de fonds sur deux critères : (i) la valeur ajoutée et (ii) la qualité des services délivrés, tous les deux au sens où il faut prouver désormais qu'on est les meilleurs.

## 7.10. Gautier Pirotte, Université de Liège

### Entretien avec Monsieur Gautier Pirotte

**Philippe De Leener**  
Liège, Belgique, Août 2010

*Remarque introductive : les éléments rédigés ci-dessous n'engagent en final que la seule responsabilité de l'auteur de la note.*

La présente note constitue un compte rendu reprenant une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien en matinée du le 31 août 2010 avec Monsieur Gautier Pirotte<sup>23</sup>. Il ne s'agit cependant pas d'un verbatim intégral bien qu'un certain nombre de propos sont rendus tels qu'énoncés par son auteur.

L'entretien a *grosso modo* abordé les thèmes suivant : le contexte et les enjeux, la conception de la qualité, en particulier les attentes et exigences en matière de qualité, les pratiques et instruments, et les mesures d'encouragement ou d'accompagnement.

#### 7.10.1.

#### *Une certaine confusion*

La préoccupation pour la qualité est présente partout dans le secteur du développement, "*beaucoup plus qu'on se l'imagine mais elle ne se dit pas forcément explicitement*". Selon Gautier Pirotte, elle est à mettre en lien avec les exigences de professionnalisation présente dans le milieu du développement. "*Mais cette exigence entraîne 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*". Le chercheur liégeois insiste sur le fait que "*l'efficacité et l'efficience sont confondus avec la qualité des impacts*" c'est-à-dire "*le bien-être partagé, l'amélioration des conditions de vie*". Dans le milieu du développement, et dans les ONG, on se focalise 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*". Gautier Pirotte observe l'insistance sur l'amélioration des moyens, des procédures, des instruments budgétaires, des indicateurs, ... "*en même temps, on ne voit pas la réflexion sur les fins, où tout ça mène. Un bon projet, ce sont des moyens supers mais pas forcément l'amélioration des conditions de vie*". La qualité de l'action des développeurs, les ONG y compris, serait d'abord "*l'amélioration de la qualité de vie qui en résulte*".

---

23- Gautier Pirotte est chercheur et professeur à l'Université de Liège. Il est bien connu pour ses travaux sur la société civile et en particulier les initiatives populaires de solidarité internationale, les IPSI.

### 7.10.2.

#### **Qualité chez les autres, qualité chez soi**

Une contradiction semble exister dans pas mal d'ONG. *"On entend de plus en plus insister sur la qualité du fonctionnement des ONG, leur gouvernance, leur management, leur gestion des ressources humaines, ... mais en interne on constate souvent que le cadre de travail est pénible. Est-ce qu'on serait en train de revendiquer l'amélioration de la qualité du travail chez les autres en fermant les yeux sur la mauvaise qualité des conditions de travail dans le milieu des ONG ?"* Et de rappeler que beaucoup d'ONG font appel à des bénévoles et rémunèrent mal leurs propres travailleurs. *"Il faut trouver la liaison entre la finalité sociale et son mode de fonctionnement"*, il y a nécessité de cohérence à cet endroit.

### 7.10.3.

#### **La professionnalisation du secteur passe-t-elle par des standards ?**

Comment standardiser en face de l'extrême diversité du secteur ? Quels critères seraient valables transversalement, c'est-à-dire pour toutes les ONG, quelle que soit sa nature, sa taille, son champ d'action, sa spécificité ou sa compétence ? *"Comment dire aux populations que les services sont estampillés "Qualité" ?"* Les services des ONG sont très diversifiés de sorte qu'il est difficile d'uniformiser. *"Pour certaines, à la lisière de l'économie sociale, OXFAM et les Magasins du Monde, ça va encore, on peut se rabattre sur la qualité des produits et marchandises, sur la qualité des services rendus, sur la stabilité et la fiabilité des filières, mais pour les autres ONG, celles qui travaillent sur de l'immatériel ?"* L'éducation au développement peut-elle facilement être appréciée par les mêmes critères de qualité ? *"Dans d'autres ONG, ce ne sont pas les produits qu'on apprécie, mais les impacts qui résultent des activités. Or on connaît la difficulté d'investiguer les impacts, leur origine"*. En même temps que Gautier Pirotte reconnaît la difficulté de labéliser l'activité des ONG, il souligne cependant que la reconnaissance de leur qualité permet de les visibiliser, en tant que structures mais aussi leurs activités. *"Et donc alors leur crédibilité augmente [...] c'est le cas déjà avec Amnesty, Humann Watch ou d'autres très connus"*. Les normes permettent indirectement d'améliorer la réputation ou, à l'inverse, de les remettre en question. *"Finalement, les normes aident à certifier la réputation aux yeux du grand public"*. Mais tout de même, il n'y a pas de critères universels. *"Les normes aident à se faire une meilleure idée de la qualité des structures. Par exemple, les chantiers. Des ONG proposent des chantiers à des bénévoles. Là on voit de tout. Certaines structures agissent comme de véritables tour opérateurs, des vrais professionnels, de l'organisation et de la logistique. D'autres, c'est l'inverse, tout est improvisé dans les chantiers"*.

### 7.10.4

#### **Décalage bailleurs de fonds et ONG sur la conception de la qualité**

Le risque de confusion entre efficacité, efficience et qualité est grand chez les bailleurs de fonds. Pour ces derniers, mais aussi pour beaucoup d'ONG, *"le projet de qualité est celui qui atteint le public cible avec peu de moyens, celui qui en fait le plus avec le moins. Donc, quand les résultats sont atteints, le projet est estampillé "Qualité". Mais la qualité, est-ce seulement répondre à ces critères classiques, efficacité, efficience, durabilité, etc. ?"* La qualité n'est pas seulement matérielle, elle est aussi immatérielle avec en ligne de mire des aspects comme 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 ?"* Et de préciser : *"Avec des critères classiques, le risque est grand de rentrer dans une logique de comptage"*, de stricte et étroite conformité à des

critères et *"on risque de déshumaniser l'aide"*. Ici, apparaît la possibilité d'une tension : qualité versus procédures ? *"Est-ce que l'amélioration des procédures conduit à l'amélioration de la qualité ? Les IPSI<sup>24</sup> sont plus dans la qualité humaine, elles cherchent la plus value humaine. Les bailleurs de fonds, eux, et les grosses ONG avec les bailleurs, ils sont plus dans les critères qualité liés aux projet, efficacité, efficience, durabilité, etc"*. Il peut y avoir conflit entre ces deux manières d'apprécier la qualité. *"La qualité élargit la réflexion sur du développement plus humain"*.

### **7.10.5.**

#### ***Critères objectifs versus critères subjectifs***

Pour apprécier la qualité, on pense immédiatement à des normes traduites en critères opérationnels. Et les critères doivent inspirer des indicateurs, de préférence les plus objectifs possibles. Mais justement, n'est-ce pas lorsque les critères appellent une prise de position personnelle, c'est-à-dire lorsqu'ils sont subjectifs, qu'ils ont de la valeur ? En effet, alors, ils rendent nécessaires un débat et des prises de position. Gautier Pirotte précise cependant un point important : *"On vit dans des sociétés qui ont la trouille, animées par la volonté de tout prévoir et de tout contrôler, d'éliminer les impondérables"*. Donc, l'accent est mis sur des critères objectifs répondant à des fins connues. D'où la peur du débat qui, par nature, débouche possiblement sur de l'imprévu, du "hors-norme" ou du "au-delà" de la norme ? Pourtant, en matière de qualité, le débat est important. En demandant l'amélioration des services rendus, *"c'est la carotte pour accéder au financement"*, mais cela peut aussi devenir une opportunité à saisir, *"la qualité donnant l'occasion de réfléchir sur ce qu'on fait, au facteur humain en particulier"*. A condition d'avoir des critères malléables. L'ambiguïté des critères peut paradoxalement se révéler ce qui les rend fonctionnels et utiles pour ceux qui les mobilisent, *"parce qu'alors on passe d'une lecture dominante de la qualité à des positions diversifiées"*. Dans ce cas, la réappropriation des critères devient un enjeu. Du coup, ce ne sont plus les critères en tant que tels qui importent, mais leur utilisation problématique qui vont obliger à les réinventer ou à les refaçonner.

### **7.10.6.**

#### ***Démarche "Qualité" et domination : la bureaucratisation au service des dominants ?***

Le pouvoir d'imposer des critères est associé au pouvoir d'imposer une vision du monde et de la manière dont le monde doit marcher. Au fond, la qualité est une affaire de pouvoir. De dominants (ceux qui peuvent imposer) et de dominés (ceux qui doivent se soumettre faute d'alternatives). *"La qualité est en effet potentiellement créatrice d'exclusion, ceux qui ne savent pas rentrer dans le moule"*. Mais, en revanche, elle est aussi, paradoxalement, créatrice d'émancipation, car les exclus peuvent soit corrompre les critères en les détournant, soit en inventer d'autres en les contournant. C'est le lieu de se rappeler que la norme est créative, elle crée des limites mais en même temps elle crée la possibilité d'aller au-delà des limites, et donc d'innover. *"Le champ du développement est un champ de compromis et de réappropriation. Le désaccord exclut mais il pousse les exclus à inventer de l'alternatif"*. Actuellement, on est au croisement. D'un côté, une logique de dominant dans le sillage d'un processus de bureaucratisation, une logique qui appelle intrinsèquement à réagir, éventuellement à se révolter, et dès à contre-proposer et à inventer. D'un autre côté, *"on sent bien le problème arriver avec les IPSI qui sont reconnues comme interlocuteur pour l'obtention de financements par le niveau régional mais recalée au niveau fédéral. Des dispositifs ad hoc se mettent en place pour ceux qui ne répondent pas aux critères"*. Mais alors, passe-t-on à côté de la

---

24- IPSI : Initiatives Populaires de Solidarité Internationales

pression pour innover ? On le voit, la réflexion sur la qualité et ses critères n'est pas linéaire et les pièges ne sont peut-être pas là où on s'attend à les trouver.

## 7.11.

# Fonds Belge de Sécurité Alimentaire

**Entretien avec Madame Lisbeth Loddewijckx et Monsieur Jean-Yves Standaert**

**Philippe De Leener & Marc Totté**

**Bruxelles, le 9 juillet 2010**

La présente note constitue un aide mémoire reprenant *librement* une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Bruxelles l'après-midi du 9/07/2010 avec Madame Liesbeth Loddewijckx et Monsieur Jean-Yves Standaert. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni même d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, mais plutôt d'une *note de réflexion* valorisant les échanges parfois en les développant un peu au-delà de ce qui a été discuté. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité des auteurs de la note. A ce stade de rédaction, celle-ci est destinée aux seules personnes contactées et aux responsables de la recherche à Inter-Mondes Belgique.

L'entretien a *grosso modo* abordé les thèmes suivant : le contexte et les enjeux, la conception de la qualité, les pratiques et instruments, et les mesures d'encouragement ou d'accompagnement.

### 7.11.1.

#### *Un mot sur le Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire<sup>25</sup>*

Ce fonds est né d'une initiative populaire, dans le sillage de la mobilisation du public et de bourgeois face aux famines. C'est ainsi qu'est né en 1983 le *Fonds Belge pour le Tiers Monde*, à l'époque des graves sécheresses qui frappaient le Sahel et menaçaient de famine des pays entiers. Ce même instrument a été appelé en 1999 *Fonds Belge de Survie* (FBS) créé dans le but d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays africains souffrant d'un manque chronique de nourriture ou dont la population est menacée par la faim et la malnutrition. Lorsque la première dotation de 248 millions d'euros a été épuisée, le Fonds Belge pour le Tiers Monde a été transformé par la loi de 1999 pour devenir le Fonds belge de survie et s'est vu attribuer de nouvelles ressources d'un montant de 250 millions d'euros, en provenance directe de la Loterie nationale. Il a été développé récemment et transformé en Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA).

---

25- La section suivante enrichit les éléments échangés en début d'entretien avec des informations provenant principalement des trois sources suivantes : Flament J. (2010) : *Cadre stratégique de la Coopération Belge pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire*. Bruxelles : CSA (extrait de <http://www.csa-be.org/spip.php?article723>) ; Le Moniteur Belge, en date du 11/02/2010 : 19 JANVIER 2010 *Loi abrogeant la loi du 19 février 1999 portant création du Fonds belge de survie et créant un Fonds belge pour la Sécurité alimentaire* ; DGCD (2004) : *Fonds de Survie Belge : Pour une plus grande sécurité*. (<http://www.pefac.net/pdf/chapitre4.pdf>).

Ce Fonds est destiné à améliorer, en Afrique subsaharienne, prioritairement dans les pays partenaires de la coopération au développement belge, la sécurité alimentaire de la population vivant dans les zones présentant un grand risque d'insécurité alimentaire, en incluant les groupes les plus vulnérables de cette population. Cette orientation poursuit le programme de l'ancien Fonds Belge de Survie, qui a permis de financer plus de 120 projets ou phases de projet. Cette reconduction sous une nouvelle appellation a été votée par la Chambre des Représentants le 3 décembre 2009. Les caractéristiques suivantes peuvent être soulignées.

- Accent sur l'agriculture familiale durable.
- Objectif de référence : améliorer la sécurité alimentaire et à contribuer à une croissance économique durable et créatrice d'emplois décents en milieu rural.
- Deux approches adaptées à la diversité des contextes locaux : l'approche de développement agro-économique local et l'approche filière.

Quatre priorités ont été mises à l'avant-plan :

- La production agricole : amélioration et la sécurisation de la production et de la productivité agricole dans une perspective de développement durable.
- La commercialisation de la production : amélioration de la valorisation agricole et de l'accès aux marchés.
- La gouvernance du secteur agricole : renforcement de l'Etat dans ses rôles de coordination, de facilitation et de régulation et renforcement de la société civile et des organisations paysannes.
- Les femmes rurales : empowerment individuel et collectif des femmes rurales.

Les caractéristiques marquées en bleu ci-dessus sont celles de la note de stratégie générale « agriculture et sécurité alimentaire » pour la coopération belge. Le Fonds belge de survie/ le Fonds belge de sécurité alimentaire constitue un programme cohérent avec le programme général « agriculture et sécurité alimentaire » mais auquel des objectifs complémentaires et spécifiques sont dévolus :

- le FBSA doit travailler principalement dans les zones de plus grande insécurité alimentaire (pareille obligation n'est attribuée aux autres programmes)
- le FBSA doit contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des groupes plus vulnérables (pareille obligation n'est pas attribuée aux autres programmes)
- les programmes du FBSA requièrent une approche multidimensionnelle intégrée pour apporter des solutions durables aux causes de l'insécurité alimentaire et de l'extrême pauvreté (pareille obligation n'est pas attribuée aux autres programmes). Très peu d'organisations de mise en œuvre des programmes de coopération sont en mesure d'intervenir à elles-seules dans les différents domaines qui sont requis pour assurer cette approche multidimensionnelle intégrée car toutes les organisations se sont spécialisées. Le FBSA encourage une approche multi-acteurs, avec différentes catégories d'organisations de développement de manière à favoriser des complémentarités et des synergies entre agence bilatérale, organisation multilatérale et ONG (de telles obligations ne sont pas attribuées aux autres programmes ; ces autres programmes ne sont en général pas multidimensionnels et opèrent presque exclusivement dans le secteur agricole)
- les programmes du FBSA s'inscrivent en général dans un cadre institutionnel qui celui de programme de développement local en appui à la décentralisation et en appui à une gouvernance locale (cette obligation n'est pas attribuée aux autres programmes)

Le Groupe de travail Fonds belge de survie, qui a été créé en 1999 en tant qu'organe consultatif, s'est réuni pour la première fois dans sa nouvelle composition. La représentation parlementaire au sein du Fonds a été étendue à tous les groupes politiques de la Chambre par l'AR du 19 janvier 2004. Dorénavant, sept parlementaires au lieu de six siègent au sein de cet organe consultatif qui

formule des recommandations à l'attention du Ministre de la Coopération au Développement. Les autres membres du groupe de travail mixte restent toutefois inchangés, à savoir trois représentants de la DGCD, un représentant des quatre organisations partenaires internationales que sont l'UNICEF, la FAO, le FENU et le FIDA et des deux fédérations belges d'organisations non gouvernementales COPROGRAM et ACODEV (extrait de DGCD, 2004, p.2).

Actuellement, 19 ONG belges, 4 organismes multilatéraux et la CTB figurent parmi les opérateurs du FBSA, ceux qui mettent concrètement en œuvre des projets ou programmes.

### 7.11.2.

#### *Réflexions autour de la question de la qualité*

Ce n'est pas une surprise, le contexte général pousse à ce qu'on fasse le meilleur usage possible des fonds publics. Cela est d'autant plus vrai dans le cas du FBSA qu'il s'agit de financement placé sous la responsabilité immédiate du Parlement et qu'il est donc directement exposé aux interpellations des élus. L'ambiance générale invite à démontrer la qualité des opérations engagées, de sorte que le public voit clairement que l'argent est bien utilisé et qu'il y a effectivement des progrès. La pression est placée sur les opérateurs directs mais aussi, en second rang, sur les gestionnaires du FBSA.

Cette pression d'ordre général prend des formes diverses dans le travail du FBSA. Tout d'abord, sans doute du fait de son origine populaire, le FBSA place un accent particulier sur le dialogue avec les acteurs appartenant à la Société Civile, notamment dans la conduite des programmes ou projets qu'il soutient. Le dialogue est particulièrement recherché entre les acteurs locaux, les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales. Le décloisonnement des acteurs et le développement de dynamiques multi-acteurs est donc perçu comme un enjeu important et désigne dès lors, implicitement, un domaine où la qualité de l'action des ONG entre en considération. Cette orientation transversale comporte une exigence : elle exige une perspective à long terme. Or, précisément, les interventions du FBSA se conçoivent sur un horizon de temps d'une dizaine d'années avec des phases qui s'enchaînent. L'exigence pour des actions de qualité justifie cette perspective du long terme. Sans doute même peut-on y reconnaître sinon un critère au moins une condition de base pour des actions de qualité.

Parmi les instruments qui servent en principe à garantir la qualité, on doit mentionner la gestion axée sur les résultats (GAR). En pratique, cet instrument ne donne pas pleinement satisfaction. Selon les gestionnaires du FBSA rencontrés, il ne serait *"pas utilisé comme il le faut"*. Le cadre logique serait surtout mobilisé pour monter les dossiers, et dès lors plutôt vécu sur le mode d'une contrainte bureaucratique, mais peu pour piloter et surtout pour penser l'action. Les gestionnaires du FBSA ont le sentiment que souvent *"le cadre logique est écrit une fois pour toute et puis il n'évolue plus. Il reste figé dans un texte qui ne bouge pas... Les indicateurs, les résultats subsistent inchangés"*. Pourtant, rien ne force à s'enfermer dans un cadre logique rigide. Idéalement, le logframe de départ est appelé à être ajusté au gré des évolutions des contextes ou situations de projet, au minimum lors des évaluations.

En élaborant sur cette question, il est apparu que, s'agissant de planification et de suivi évaluation, deux logiques se démarquent, une logique *ex ante* et une logique *ex post*. La première s'appuie sur une perspective relativement linéaire : diagnostic —> planification —> réalisation —> évaluation. Elle repose sur l'idée générale que *l'action suit le plan*, que *l'action se plie au prévu*. Le cycle du projet repose classiquement sur une telle perspective. La logique *ex post* procède autrement : elle prend l'action comme principal source de diagnostic suivant l'idée que c'est en agissant qu'on voit ce qui se passe vraiment, l'agir débusquant en quelque sorte le réel des situations. La perspective générale d'une approche *ex post* est à l'inverse de l'*ex ante* : *le plan suit l'action* de sorte que, loin

d'être une source de désagréments, les imprévus et déviations deviennent des ressources clefs pour repenser l'action et garantir sa pertinence. Autrement dit, on planifie, déplanifie et replanifie suivant ce que l'action réelle donne à vivre. Remarquons que cette approche ex post n'évacue pas *de facto* le logframe. Ce dernier est cependant pensé autrement : au lieu d'être un donné plus ou moins intangible, sorte de construit définitif, du moins pour la phase de projet concernée, il se présente comme un construit en cours de permanente ré-élaboration. Le logframe de départ, établi dans le cadre d'un objectif général, est l'hypothèse que les promoteurs de l'action se donne pour commencer mais dont ils s'attacheront à vérifier – et au besoin corriger – la pertinence en cours d'action, quitte à le retravailler s'il s'avère impropre ou trop en décalage avec les réalités du terrain<sup>26</sup>.

Sans rentrer dans les détails, les logiques ex post intègrent parmi les critères d'appréciation de la qualité, d'une part la *capacité à s'ajuster* finement aux contextes et à leurs évolutions souvent rapides et imprévisibles et, d'autre part, la *complexification* du champ d'action (de nouveaux acteurs, de nouvelles activités, de nouveaux enjeux, de nouvelles problématiques...). En cela, elles s'opposent aux logiques ex ante qui mettent à l'avant-plan des critères de qualité plutôt la *conformité* et donc la fidélité aux attendus de l'action (la faiblesse des écarts entre ce qui était attendu et ce qui a été réalisé). Pour le dire autrement, la qualité se révèle aussi au passage comme la manière dont on exploite et tire profit de l'incertitude et des imprévus.

Les échanges ont aussi attiré l'attention sur d'autres aspects relatifs au suivi de l'action. La mesure doit être réaliste, parcimonieuse compte tenu du temps et des ressources disponibles. "*Le système de mesure doit être concret, adapté à la réalité*". Il a aussi été souligné que "*le suivi est aussi un moyen pour apprendre. La qualité est liée à l'apprentissage à partir de ce qu'on a fait*". Implicitement, une autre facette de la problématique peut être mise en discussion à cet endroit. Il s'avère que la qualité ne tient pas seulement à la qualité des opérateurs pris isolément mais aussi à la qualité de leurs interactions, et notamment à la qualité de l'interaction entre les ONG et le FBSA. Peut-être doit-on envisager ici que la qualité doive se penser dans le système de relations et de rapports, ce qui amène éventuellement à parler de *qualité systémique* au sens où la qualité serait l'affaire d'un ensemble complexe d'interactions entre acteurs occupant des places différentes et faisant système. Pour le dire de manière plus terre à terre, les ONG seront d'autant de qualité que leurs bailleurs de fonds le sont, et vice versa.

### 7.11.3.

#### *Quelques clefs pour réfléchir la qualité*

Les responsables du FBSA rencontrés ont mis en évidence plusieurs éléments qui entrent en jeu dans la conception de la qualité de l'action des ONG. On peut les résumer en quelques points.

- La *redevabilité*. Et tout particulièrement la qualité de l'explication qui donne corps à la redevabilité. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de présenter des comptes ou des bilans financiers conformes aux règles de l'art, il faut aussi expliquer ce qui a été fait en regard de ce qui a été prévu en donnant une explication pas simplement descriptive mais qui nourrit la réflexion de tous les acteurs concernés. La redevabilité, vue de cette manière, n'est pas une mesure bureaucratique mais un dispositif qui est source d'apprentissages (on rend compte pour réfléchir à l'action qu'on mène et pour en tirer des leçons partageables avec ceux à qui on rend compte).

---

26- Des instruments et logiques de planification ex post ont été testés à grande échelle depuis les années 1985 dans de nombreux programmes en milieu rural, au Sénégal (Enda Graf Sahel), au Mali (GTZ), au Burkina Faso (VARENA Asso), au Niger (PAIIP & PPILDA), au Cameroun (PAAR / GTZ), au Tchad (BRA / DDC),...

- Les *capacités endogènes de développement*. Autrement dit, est-ce que l'action ou le programme développe l'autonomie des acteurs locaux, c'est-à-dire leur capacité propre d'action et de réaction ? En donnant l'exemple de l'appui à l'ANICT au Mali, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales<sup>27</sup>, et de la difficulté à articuler les conditionnalités et notamment les retards de décaissements de cette Agence avec les besoins des Communes, les gestionnaires du FBSA rencontrés ont souligné que la qualité pouvait se lire au développement "*de capacités de maîtrise d'ouvrage imaginatives et pragmatiques*" qui anticipent les difficultés administratives et gestionnaires.
- *L'analyse du contexte*, la nécessité d'un diagnostic de valeur pour asseoir l'action ou le programme sur une compréhension fine des situations (les acteurs, les problématiques, l'histoire et les tendances, ...).
- *L'articulation avec les structures publiques*. "*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. Les ONG avec qui le FBSA collaborent financent parfois le communes*". La qualité de l'action des ONG se lit donc aussi à hauteur des impacts qu'elle déclenche sur la sphère institutionnelle.
- *La lutte contre la pauvreté*. Notamment à travers la production de services de base pour la population. Pour Jean-Yves Standaert, "*ce qui retient notre attention ici, c'est le développement des capacités de résilience locale, la capacité de faire face aux situations difficiles et de s'en sortir autant que possible par soi-même*". Comment les ONG et leurs activités contribuent à construire cette capacité ?

De là, quelques pistes ont été ouvertes. Ainsi on s'est demandé si la qualité se loge au niveau des *phénomènes*, de ce qui se donne à voir, c'est-à-dire par exemple la qualité de la lutte contre les états de pauvreté. Ou bien si, d'un tout autre point de vue, elle ne devait pas plutôt, ou aussi, se rechercher du côté des *mécanismes* qui produisent les phénomènes indésirables, par exemple à hauteur des mécanismes qui produisent et durabilisent la pauvreté ? Dans ce second cas de figure, la qualité s'examine non plus tellement au niveau de la lutte contre la pauvreté mais de la lutte contre l'appauvrissement. Les ONG de qualité sont alors celles qui sont habiles à *traiter les causes* et surtout ce qui met ces causes au travail et qui les rend productrices d'effets indésirables.

Le développement, par nature, met en situation et en relation des acteurs visant dans des *sphères et des paradigmes culturels différents*, parfois radicalement autres. D'où la possibilité que la qualité puisse aussi être investiguée au niveau des *rapports entre partenaires*. Le FBSA soutient la perspective que le maximum doit être fait par les partenaires locaux et sous leur responsabilité. Mais le risque en poussant à l'extrême cette vision n'est-il pas l'enfermement ? L'intervention extérieure tire avantage du fait précisément qu'elle peut pousser à soulever des questions qu'on ne se pose pas habituellement, sinon à interpellier 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 ?*"). Elle aide alors à dévoiler les impensés, à interroger les évidences. N'y-a-t-il pas là quelques possibilités de dériver un critère de qualité ? La profondeur et la richesse du questionnement induit du fait de son extériorité ? Du fait de son "étrangeté" ? La qualité du croisement des regards ?

#### **7.11.4.**

#### ***Pratiques de la qualité***

Plusieurs éléments ont déjà été suggérés. Notamment le suivi. Au FBSA, on insiste encore sur d'autres points qui ont retenu notre attention : (i) la *base line* (la bonne connaissance de la situation

---

27- Pour plus d'infos, voir le site < [www.anict-mali.org](http://www.anict-mali.org) >

de départ<sup>28</sup> sous la forme d'une étude fouillée et d'une base de données), (ii) les *visites régulières* propices au dialogue *in situ*, (iii) les *rappports annuels* qui doivent être des moments de prise de recul et pas simplement une formalité obligée, (iv) les *capacités et dispositifs d'apprentissage* (qu'est-ce que les ONG ont apprises en menant le programme ? comment sont-elles organisées pour apprendre, elles mais aussi leurs partenaires), (v) la qualité s'apprécie aussi à hauteur de ce qui reste sur place, de ce qui prend racine (c'est le versant *durabilité*). D'autres critères plus conventionnels ont été cités, le genre, la prise en compte des questions environnementales,...

Une question particulière a été abordée : les évaluations influencent la conduite des actions, projets ou programmes, mais dans quelle mesure elles affectent aussi la gouvernance interne, c'est-à-dire les modes d'organisation et de décision propre à l'ONG ? Comment développer et interroger la qualité conjointement dans ces deux domaines ?

Au FBSA, le souci du décloisonnement inter-acteurs fait qu'on alloue des ressources pour que les acteurs puissent se coordonner, se relier (jusqu'à 5% de l'enveloppe du projet, ceci pour le nouveau programme qui va se mettre en place 2010-2020).

### 7.11.5.

#### *Approfondissements – Questionnements*

Dernier point discuté, en lien avec les apprentissages, le knowledge management. "*Avant, avec le fonds belge de survie, on avait quelques 120 projets, mais chacun était vu isolément. Chaque dossier dans son coin. Donc il se pose une question : comment tirer profit de cette masse d'expériences ? Comment faire circuler l'information sur les projets et les best practices, par exemple ? On essaie de faire circuler les évaluations. Mais tout n'est pas en ligne*". Ce n'est pas seulement une question de mettre l'information en ligne, mais c'est aussi une question de modification de comportement pour éviter de répéter les mêmes écueils entre projets et/ou programmes qui travaillent dans des domaines similaires. Nous sommes régulièrement étonnés que des organisations ayant réalisé le même type de projet dans des pays différents, répètent les mêmes erreurs ; elle ne capitalisent pas les best practices d'un cycle de mise en œuvre ayant 1-2 ans d'avance sur un autre cycle de mise en œuvre pour des projets similaires dans d'autres pays. Ici, deux conceptions du management des connaissances peuvent être mises en exergue. L'une qu'on pourrait qualifier de "*data-driven*" et qui est construite sur les informations apportées par chaque projet ou programme. Ce sont les "bonnes" réponses qui sont mises en circulation et qui relient les acteurs. Mais on peut aller plus loin et faire circuler, non plus les réponses, mais les "bonnes" questions de manière à mettre en œuvre un système qui soit aussi "*concern-driven*", c'est-à-dire construit pour mettre en lien, en commun, en partage, les préoccupations communes, les questions partageables et destinées à être partagées. Ce sont les questions et les tentatives d'y répondre qui forment alors le lien entre les acteurs, et non plus seulement leurs réponses. Dans ce cas là, on a affaire à du management de "targeted knowledge", c'est-à-dire des connaissances ciblées autour de quelques préoccupations majeures et qui intéressent l'ensemble des acteurs impliqués dans le FBSA et qui du coup en viennent potentiellement à constituer une *communauté de praticiens*.

---

28- Concernant la baseline et une bonne connaissance de la situation de départ : au niveau du FBSA nous avons une vision plus précise : il faut une bonne connaissance des causes de l'insécurité alimentaire et de l'extrême pauvreté de manière à mettre en place une approche multidimensionnelle intégrée adaptée pour résoudre les problèmes identifiés. La baseline fait partie du dispositif de suivi-évaluation et donne la valeur des différents indicateurs au départ du programme (dans la zone d'intervention, les productions alimentaires en bonne saison assurent une couverture par exemple de 80% des besoins alimentaires ; le taux d'accès à l'eau potable est de 70%, etc...le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans est de...). La baseline fait partie du dispositif dans le sens que le programme se fixe des valeurs cibles à atteindre impliquant tel ou tel pourcentage de progrès par rapport à des indicateurs de départ.

Le dispositif FBSA apparaît particulièrement intéressant dans les formes de dialogue qu'il institue entre l'administration et les ONGD. Chaque ONGD doit organiser une conférence annuelle autour de son intervention dans un pays, parfois en privilégiant une thématique particulière, et où elle invite les autres membres du FBSA à échanger. La relation entre les responsables du FBSA et les ONGD sont établies sur une certaine base de confiance également. Ce qui n'empêche pas des missions régulières de terrain des premiers pour suivre et se mettre à jour (plus que contrôler). Les conditions étant tout de même l'obligation de travailler dans les pays de concentration définis par le ministère. Ce type de dispositif s'écarte sensiblement de ce qui se fait par ailleurs dans l'Administration de la Coopération belge.

La partie en rouge va beaucoup plus loin que les pratiques actuelles du FBSA. Le FBSA va mettre en place un dispositif de knowledge management et va avancer dans ce domaine de manière empirique et pragmatique, mais il doit être clair que le FBSA n'est pas en mesure de démontrer pour le moment une expérience dans ce domaine.

Louvain-La-Neuve, le 14/07/2010

## 7.12.

# Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

Entretien avec l'équipe du F3E

Marc Totté & Philippe De Leener  
Paris, le 24 juin 2010

La présente note constitue un aide mémoire reprenant librement une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Paris avec Mesdames Marthe-Valère Feuvrier, Audrey Noury, Isabelle Valette d'Osia, et Messieurs Lilian Pioch, Bruno de Reviers, Laurent Denis (par Skype). Une première retranscription de l'entretien a fait l'objet de remarques et d'une discussion (par skype) donnant lieu au résultat actuel. Il reste que ce document n'est pas un verbatim, ni même un compte rendu au sens conventionnel du terme, mais plutôt une note de réflexion valorisant les échanges parfois en les développant un peu au-delà de ce qui a été discuté. Il est entendu que les éléments repris ci-dessous n'engagent que la seule responsabilité des auteurs de la note.

### 7.12.1.

#### *Les enjeux et le contexte*

L'origine de la question de la Qualité et l'importance pour le F3E de rentrer dans cet enjeu est le fruit d'une évolution cohérente pour les chargés de programme du F3E beaucoup plus que d'une réaction à des pressions extérieures. Cette position traverse tout l'entretien et est étayée notamment par une stratégie générale et des pratiques déterminées avant tout par l'expérience de plus de 15 ans de travaux d'appui-accompagnement à l'amélioration des actions de développement.

Fondé à l'origine sur le crédo « *Evaluer pour évoluer* », le F3E mettait essentiellement l'accent sur l'évaluation autour de ses deux fonctions de redevabilité et d'amélioration des pratiques. Cependant, dès l'origine la Qualité, au sens large, était au centre du mandat du F3E. Différents travaux – dont notamment la « Capitalisation sur l'efficacité des évaluations » commanditée par le F3E et réalisée sous la coordination de D. Neu, ont permis de mieux se rendre compte de ce que l'évaluation n'était pas la seule manière, de répondre à la nécessité d'amélioration des pratiques, mais plutôt une porte d'entrée importante. Sans remettre en cause l'importance de l'évaluation qui, « impulsée à l'origine par les bailleurs de fonds, a été depuis reprise par nombre d'ONG de leur propre initiative », le F3E va constater, au fil du temps, l'existence dans les ONG de besoins différents, et d'une demande sensiblement plus large répondant à des problèmes tout aussi essentiels que la gestion des projets, et pouvant conditionner ceux-ci. Des contraintes plus organisationnelles et institutionnelles influant sur la capacité à tirer enseignement des travaux d'évaluation. La gamme des services offerts par le F3E s'est donc élargie : l'accompagnement d'études s'est ouvert à d'autres outils (suivi-évaluation, étude d'impact, appui post-évaluation, capitalisation, planification participative...) et l'ensemble de ces accompagnements s'est vu complété par des activités complémentaires de formation, de production et d'échange de connaissance.

Le F3E insiste ici sur le fait que son référentiel reste cependant ancré dans **l'analyse des pratiques**, mais comme « porte d'entrée vers la qualité plus globale » celle de l'action d'abord, mais aussi (bien que plus indirectement) celle de l'organisation : « *c'est par l'action que l'on peut remonter à l'organisationnel* ». A l'appui de cette position, d'une part (1) des évaluations comme celles du GREF - qui interpellent à partir de l'analyse des projets l'organisation dans son ensemble, en particulier la nouvelle réforme institutionnelle, et, d'autre part, (2) les processus d'accompagnement qui sollicitent les responsables de la structure appuyée et cherchent à être complètement intégrés dans l'organisation et au-delà dans le jeu d'acteurs infra- et inter-organisation (notamment vis-à-vis de pouvoir public). La mission du F3E reposant bien sur le fait de développer cette culture de l'analyse des pratiques. Ce référentiel, essentiellement relatif à la qualité de l'action, prend donc en compte les dimensions organisationnelles et institutionnelles mais indirectement, à partir de l'analyse des activités concrètes. Le constat, que de cette organisation dépend la capacité à tirer parti des évaluations pour évoluer, n'a fait que se renforcer avec le temps. C'est la raison pour laquelle cette étude a été commanditée avec l'idée de mieux analyser les possibilités d'articulation avec d'autres dispositifs traitant de cette dimension organisationnelle, le plus possible en synergie.

Parallèlement, Coopération Sud, cheminait sur des questions institutionnelles et notamment de transparence, d'éthique des ONGD. L'idée de rejoindre le F3E sur cet enjeu de la Qualité s'est donc faite assez logiquement, et à été concrétisée par une convention-cadre - la première entre le F3E et Coopération Sud – définissant le co-portage politique de l'étude. La demande porte sur le fait de mieux comprendre ce qui fait la qualité, comment l'enjeu est perçu mais notamment aussi comment mieux articuler les dispositifs d'appui-accompagnement de façon à être à la fois plus pointus dans l'appui que l'on peut offrir aux ONGD et y répondre de manière plus globale ou systémique.

Outre cette évolution présentée comme naturelle, et relevant de l'initiative propre du secteur, il en est une autre, plus négative, relative à la pression de plus en plus forte exercée sur les ONGD pour préciser leur plus-value, démontrer leur transparence, leur « efficacité », voire leur impact : « *les bailleurs, les parlements insistent sur la question, dans les écoles de commerce de plus en plus de travaux d'étudiants présentent une image réductrice et prenant l'objet ONGD comme n'importe quelle entreprise* ». Le contexte est celui d'une réforme des politiques publiques pour faire rentrer les nouvelles normes de management, de performance publique, de Gestion axée sur les résultats. Il apparaît donc important dans ce contexte d'anticiper l'évolution, notamment pour défendre l'importance de la pertinence de l'action (et pas seulement son efficacité), de ne pas se laisser emporter par le « *mainstream* » en liant la qualité à des principes éthiques. A cet égard, il apparaît que le monde de l'entreprise a sans doute 10 ans d'avance dans l'appréciation de la Qualité comme un processus avant tout, et pas uniquement sous l'angle du respect d'un référentiel figé à l'aune duquel tout le monde serait jugé.

**En définitive la nécessité d'entrer sur cet enjeu de la Qualité apparaît assez évidente et répond moins à une pression extérieure qu'à l'évolution logique et aux enseignements tirés des appuis.**

### **7.12.2. Quelle qualité ? De quoi parle-t-on ?**

**La Qualité en Solidarité Internationale, c'est-à-dire la capacité à produire du changement économique, social, et politique durable<sup>29</sup>, ne se logerait pas seulement dans la capacité des organisations prises séparément, notamment celle des ONGD, mais à travailler dans l'esprit du**

---

<sup>29</sup> Comprenant la dimension environnementale

**multi-acteur**<sup>30</sup>. Le rôle des collectivités territoriales en particulier s'est fortement développé en réponse aux contextes de décentralisation dans les pays du Sud. L'enjeu devient donc la *capacité de l'ensemble du secteur à s'organiser en conséquence*. Cela demande donc une régulation plus générale notamment pour garantir une complémentarité (plutôt qu'une concurrence) et ainsi tirer parti de la richesse de cette diversité pour une efficacité (au sens large) accrue. Cela exige donc une réelle inventivité et créativité. De ce point de vue, surgit l'idée de *dépasser l'opposition infra- (petite et grande organisations et intra-catégorielles (ONGD, Collectivités locales, entreprises)* tout en reconnaissant les spécificités de chacune. Cela passe notamment pour les ONGD par la *capacité à créer des espaces publics, à susciter du débat public* dans la société, ici ou là-bas, *avec ses partenaires* mais aussi *avec d'autres catégories d'acteurs* (entreprises, collectivités).

D'un point de vue général, pour l'action du F3E, cela suppose de sortir des postures idéologiques fermées (pour voir ce qui peut rapprocher les acteurs au lieu de se crispier sur ce qui les éloigne), tout en travaillant à ce que chaque acteur soit clair sur son propre référentiel, c'est-à-dire puisse disposer d'une vision stratégique, la traduire en missions, de façon à progressivement construire un référentiel plus commun et tendre vers un intérêt général mieux partagé.

Il peut y avoir des limites, notamment dans le rapport aux entreprises multinationales, mais c'est alors aux acteurs à choisir les modalités de relations (en « opposition », en « partenariat », en « cheval de troie »<sup>31</sup> ?). La mission du F3E n'étant certainement pas de trancher entre ces positions idéologiques mais de faire en sorte qu'elles puissent s'articuler en vue de produire un référentiel commun en termes de Qualité. A cet égard, les choses peuvent prendre au moins 3 voies différentes : conduire à un seul système Qualité mais avec une progressivité et des différences de « degrés » de certification ; ou passer par plusieurs systèmes Qualité en fonction du type de familles d'acteurs ; ou encore, partir d'une base commune minimale pour tous avec des critères incontournables, et partant de là, progresser par des voies différentes selon la nature de l'organisation, le degré d'organisation et les capacités internes<sup>32</sup>. Les chemins peuvent être donc différents pour l'obtention de la Qualité et, de plus, l'horizon lui aussi n'est pas finalisé et est plutôt à construire au fur et à mesure des évolutions.

Les exigences générales à réunir pour cela (quel que soit l'acteur) sont celle **d'introspection** (la capacité à se remettre en cause, à douter, à reconnaître pour apprendre de ses erreurs), de **reconnaissance de l'autre**, de **déconstruction/reconstruction**,... en bref il s'agit de pouvoir **s'inscrire dans la complexité**.

**A ces exigences générales et sans doute plus difficile à vérifier, le F3E suggère des exigences plus spécifiques relatives aux ONGD et qui résonnent avec un certain nombre de constats rencontrés par les différents travaux d'évaluation, capitalisation, etc.**

---

<sup>30</sup> Comprise dans ces deux dimensions : la dimension « collective » (travailler avec ses pairs) et la dimension « pluri-acteurs » (travailler avec la diversité des autres acteurs, de nature différente)

<sup>31</sup> Pour certaines ONGD, travailler avec une grosse entreprise, multinationale n'est pas forcément mauvais et peut servir de « cheval de Troie » pour mieux influencer de l'intérieur certaines mécaniques.

<sup>32</sup> Même si tous ces chemins sont envisageables et à envisager, notre vision pencherait plutôt pour une combinaison entre les trois approches. En d'autres termes : (i) avoir un socle commun lié à des valeurs définies collectivement comme « incontournables » (mais qui seront alors nécessairement un peu éthérées...), (ii) lequel socle sera traduit de différentes façons selon les familles d'acteurs (en fonction de leur nature, de leur posture idéologique, etc.), créant ainsi différentes entrées pour aborder le socle, et (iii) les acteurs pourront alors cheminer vers une entrée donnée mais par des chemins différents et/ou selon des rythmes différents (en fonction de leurs capacités, de leur contexte, etc.). L'essentiel étant que l'entrée et le chemin pour y arriver, choisis par chaque acteur, soient aussi bien balisés que possible et que ce balisage soit ajusté au fil du temps. Étant entendu que la porte d'entrée du socle commun reste un horizon inatteignable vers lequel on chemine éternellement sans jamais l'atteindre complètement... (Puisque la qualité est une progression continue !). En revanche, ce qui est atteignable, ce sont les étapes prévues dans le cheminement.

La première qui apparaît importante passe par **un respect et une reconnaissance des lois locales**. L'arche de Zoé étant citée comme exemple extrême à cet égard<sup>33</sup>. La question du respect des lois apparaît ici très importante. Peut-être pas exclusivement dans le sens de s'inscrire totalement en *accord* avec elles, que d'avoir la capacité aussi de les interpeller, de préférence à partir ou à travers une demande des partenaires locaux et donc en définitive de construire une *pertinence* par rapport à celles-ci. L'exigence ici relevant de la capacité à objectiver les choses notamment lorsque la loi entre en opposition avec certaines valeurs défendues par l'ONGD tout en s'inscrivant dans la légalité.

Au titre de la pertinence surgit alors une autre question : celle de la *motivation* (dans le sens de « *ce qui motive l'action* »). L'exigence de Qualité résiderait aussi dans la **capacité à apprécier la motivation des acteurs inscrits en Solidarité Internationale**. Vérifier qu'elle s'inscrit bien dans un intérêt plus général et non exclusivement particulier. Il s'agit d'être plus exigeant sur cette dimension importante. La motivation en lien avec la demande des partenaires<sup>34</sup> pourrait être traitée ici comme une façon au fond d'apprécier la satisfaction propre aux démarches Qualité en lui donnant un sens plus riche, plus complexe, et en évitant de se laisser coincer dans une approche client ou usager. Dans cet esprit la satisfaction des bénéficiaires ne peut faire l'impasse d'une analyse des motivations, des enjeux, etc. Encore une fois l'exigence repose ici sur la capacité à objectiver cette analyse notamment par la confrontation à celle des autres acteurs locaux. De même, une fois la *pertinence* bien définie à partir de ces deux dimensions (légalité – motivations), l'exigence porte aussi, selon un des chargés de projets, sur la capacité à bien **articuler les moyens aux attentes** (en se rapprochant ici des outils plus classique de Gestion du cycle de projet et de la gestion axée résultats). Cette exigence de moyens crée une dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Mais elle peut-être vue aussi comme une possibilité d'influence<sup>35</sup>.

Quelque soit l'entrée, on constate que la qualité se loge (1) dans la capacité à développer des actions avec les autres (que soit avec les pouvoirs publics dans le rapport à la loi, avec le partenaire et les bénéficiaires dans le rapport aux motivations, et avec les bailleurs en ce qui concerne le dialogue sur les moyens) et (2) dans la capacité à en tirer parti pour générer du changement positif.

### 7.12.3.

#### ***Comment cela se traduit-il concrètement dans le travail au F3E ?***

La Qualité en interne au F3E se situe dans **un défi permanent : celui d'inscrire l'action du F3E dans les dynamiques des membres tout en articulant ces dynamiques particulières à une dynamique d'ensemble**. Il y a à la fois pour le F3E une nécessité d'« être plus proches des membres » et de conjuguer cela avec des défis plus généraux de la solidarité internationale. La difficulté ici tient au fait que les membres sont de plus en plus divers, autant collectivités locales qu'associations.

---

<sup>33</sup> La question est posée de savoir si ce ne sont pas de telles organisations qui précisément permettent de mettre le doigt sur des choses qui ne se discutent pas ni ici, ni là-bas ? La question du rapport à l'enfant au Tchad, de la traite des enfants plus ou moins tolérée par les parents, des incidences de l'adoption incontrôlée chez nous (de l'assouvissement d'un désir incontrôlable ?), n'a-t-elle pas été posée, même involontairement et brutalement, par l'Arche de Zoé ? Comment le faire de manière mieux contrôlée et organisant un réel débat public de part et d'autre ? La normalisation ne serait-elle pas importante à cet égard pour éviter ce genre d'abus de « nom » ?

<sup>34</sup> Celle-ci pouvant prendre la forme aussi d'une demande couplée : deux partenaires peuvent décider de travailler ensemble sur la base d'enjeux partagés, d'une même analyse politique d'un contexte autour de laquelle ils se retrouvent. Et la base du partenariat n'est alors peut-être pas tant la « réponse » à une « demande » du partenaire, que l'aboutissement d'une recherche d'allié menée par deux acteurs qui se retrouvent finalement autour d'une même vision (et ce même si, au final, c'est souvent l'acteur Nord qui vient chercher l'acteur Sud. Mais c'est alors une alliance politique – au sens noble du terme). C'est peut-être un peu idéaliste, mais ça existe quand même un peu, à la marge...]

<sup>35</sup> Les grosses ONG confessionnelles qui n'ont aucun rapport avec les pouvoirs publics (les ONG protestantes en Allemagne par exemple) sont pratiquement hors jeu des négociations. Elles ne participent pas au débat public en matière d'aide.

Cela se travaille à partir de différents programmes dont certains sont plus axés sur l'Importance du bénéfice global des acteurs (par des productions, des échanges, des formations destinées à tous). Et d'autres plus axés sur des bénéfices individuels des membres (Accompagnement méthodologique, cofinancement : évaluations, capitalisation, etc.).

Trois programmes sont ainsi développés :

- Accompagner et cofinancer (membres)
- Produire et échanger (tout acteur en SI)
- Former (tout acteur en SI)

Les activités de réseau intervenant de manière transversale.

Le souci du pluri-acteur reste transversal également mais peut donc s'exprimer différemment par exemple par la suggestion d'intégrer mieux d'autres acteurs dans une étude spécifique d'un membre, ou de promouvoir la réalisation d'un guide commun sur la base d'approches différentes, ou encore, par la création de synergie entre hôpitaux, ONG et CL...

Cela se travaille aussi au niveau des instances avec un CA (lequel regroupe des représentants des différentes familles d'acteurs) qui permet de se confronter, de mieux connaître les points de vue des autres. Les lignes directrices, la définition des sujets, permettent de travailler plus largement.

Il faut donc arriver à être plus proches « *tout en sortant d'une réponse à la demande* »<sup>36</sup>. Le F3E se rend compte en effet de la difficulté pour un grand nombre de structure à formuler leur demande en fonction de besoins précis et diagnostiqués. L'outil diagnostic devient important et prendra plus d'importance dans les années à venir pour mieux identifier les besoins des membres et proposer des services qui répondent mieux aux besoins. Il s'agit aussi à travers ce diagnostic de préciser les étapes à suivre dans les différents cas<sup>37</sup>.

Le défi de la Qualité interne pour le F3E est bien de résoudre l'équation d'un nombre toujours plus grand de membres, de plus en plus divers, avec la nécessité d'offrir des services plus en lien avec les dynamiques des membres, plus ouverts en même temps vers d'autres, non-membre, et ceci tout en s'inscrivant dans les exigences plus générales posées par le secteur de la solidarité internationale. C'est à partir d'*outils* plus précis – comme le diagnostic s'agissant des membres, à la fois plus global et plus précis en termes d'analyse organisationnelle – et d'*espaces* de discussion et de formation plus ouverts, que le F3E cherche à gérer ce défi. L'idée de disposer d'une palette de services différents et complémentaires, fournis en partie par des partenariats avec d'autres acteurs collectifs (Csud, CUF, réseaux régionaux,...)]. Les outils destinés aux membres devant permettre d'être plus sélectifs et plus adaptés, de faire du « sur-mesure », et les espaces en aval, de mieux diffuser un certain nombre de référents. Le F3E attend de ces instruments un gain de temps et de moyens à moyen terme, y compris pour l'ONGD-membre, car des outils tels les diagnostics amont et les informations sur les membres doivent permettre la définition de « parcours » spécifiques, mieux adaptés à la situation de chaque structure.

Pour se faire, le F3E a – à travers une planification stratégique à moyen terme - entamé un chantier comprenant trois modalités d'action:

- collecte de données sur ses membres, ces données devant alimenter une base de données, un fichier, sur les besoins et les ressources potentielles des membres.

---

<sup>36</sup> La demande étant accompagnée voire co-construite, notamment sur base de diagnostics préalables lorsqu'ils existent.

<sup>37</sup> Idée de proposer un parcours, permettant de combiner différents types d'études au sein du programme « accompagnement d'études » et/ou différentes activités entre les trois programmes. Autre idée : sortir d'une relation de « consommateur » des services du F3E pour une relation où les membres reçoivent du F3E mais aussi donnent au réseau (en s'impliquant dans des groupes de travail, en faisant bénéficier les autres de son expérience et de l'analyse de ses pratiques, etc.)

- renforcement du réseau autour du F3E afin de renforcer l'influence politique.
- développement d'une vie associative par la mobilisation des membres.

L'articulation de ces chantiers avec les trois outils-programmes doit permettre de répondre à des besoins particuliers autant qu'à des besoins plus larges du secteur et intégrant alors des non-membres. Il s'agit de « *produire des outils que les membres puissent s'approprier de manière à être plus autonomes en même temps que de construire un réseau en se basant sur les spécificités du travail du F3E* ». Tout l'art consiste à travailler simultanément l'individuel et le collectif.

#### **7.12.4.**

#### ***Quelles mesures envisager pour accompagner ces transformations ?***

A ce stade le F3E considère cette question comme relativement prématurée et attend beaucoup de l'étude pour clarifier les possibilités. Les idées ne manquent pas, mais elles demandent d'abord une clarification de la position des ONGD par rapport à cet enjeu.

Il apparaît cependant au moins deux « prérequis » à prendre en compte :

- Il faut avant tout concevoir les choses de manière progressive « comme un escalier ».
- Il importe aussi que les bailleurs reconnaissent que le mandat du F3E puisse dépasser la seule évaluation pour aller plus largement vers l'analyse des pratiques.

#### **7.12.5.**

#### ***Approfondissements - Interpellation – Questions***

Le cheminement du F3E vers la Qualité est posé comme l'aboutissement d'une évolution logique et non idéologique. Elle ne s'est pas construite non plus en réaction à des pressions extérieures.

La conception de la qualité part ici moins de processus et de procédures que d'exigences à inscrire son travail dans des dynamiques plus générales, avec d'autres acteurs publics ou privés. L'importance de sortir d'actions en « vase clos », en quelque sorte, pour mieux co-construire des perspectives. Dans ce contexte, le F3E met l'accent sur des « qualités » particulières, qui relèvent plus de « l'être » et de « l'institutionnel », que de l'instrumental : « introspection », « motivation », « reconnaissance de l'autre », « capacité de réflexivité » (déconstruction / reconstruction, capacité à comprendre les enjeux locaux et plus globaux). Ce ne sont pas les propriétés objectives des produits ou des services qui sont avant tout avancés, ni les désirs et aspirations subjectives des usagers / consommateurs / bénéficiaires. Ce sont avant tout semble-t-il pour le F3E une capacité à se relier plus largement avec d'autres catégories d'acteurs tout en objectivant les choix. Il ne s'agit pas de dialoguer ou de se relier pour le plaisir mais pour atteindre des buts précis, en fonction d'analyses étayées.

Ces exigences de 'reliance', supposent une capacité à se définir soi, à faire ce qu'on appelle à Inter-Mondes de « l'autonomie reliaante ». Il y a sans doute là une clef importante pour une qualité qui ne serait pas concurrentielle mais plutôt fédérative : ne pas perdre sa particularité mais la définir en relation avec les autres. Ces principes, le F3E cherche à les appliquer à lui-même à travers la recherche d'une plus grande proximité envers les membres, d'une meilleure compréhension de leurs besoins, de plus de « sur-mesure », en même temps que d'ouverture plus large de son réseau

A travers les échanges on sent cependant une plus grande difficulté à travailler avec des structures très petites, en particulier pour le programme « accompagnement d'études » lorsque la masse critique de répondant n'est pas suffisante (pour l'élaboration des termes de références d'une évaluation, le suivi et la restitution des résultats par exemple), et dans une moindre mesure pour les programmes « production et échanges » et « formation ». Il y a là une question importante qui est de savoir comment prendre en compte les structures les moins professionnelles mais pourtant engagées en solidarité internationale. La réponse fournie ici passe, à terme, par des partenariats avec les réseaux régionaux]

La conception de la Qualité du F3E est donc moins finalisante que processuelle, c'est-à-dire que c'est moins le « sommet » qui compte que « l'escalier » qui permet de progressivement d'y accéder en partant des activités concrètes. Cette différence est importante. Reste cependant à définir la taille des marches, leur nombre, et s'il est prévu des ascenseurs pour ceux qui en auraient le plus besoin.

Ce que cette image suggère c'est que l'on pourrait peut-être imaginer une discrimination positive dans l'accès aux services ou fonds qui devraient appuyer les organisations dans cette démarche de « qualification », pour des structures moins outillées mais dont le potentiel s'avère important ? Cette tension traverse toutes les ONG reposant sur des groupes de bénévoles comme les réseaux et structures collectives et dont les équipes nationales cherchent à maintenir un certain niveau d'exigence tout en évitant de « perdre » trop de membres. Leur expérience peut être source d'enseignement à cet égard.

## 7.13. AFD Direction DPO (Direction Partenariat avec les ONG)

Entretien avec Madame Valérie Huguenin (chargée de mission)

Philippe De Leener, Béatrice Séror, Marc Totté  
Paris, le 18 juin 2010

La présente note constitue un aide mémoire reprenant *librement* une synthèse des principaux points abordés lors d'un entretien à Paris l'après-midi du 18/06/2010 avec Madame Valérie Huguenin. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Ces éléments doivent encore être validés par le GREF. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider à les préciser.

### 7.13.1

#### *Les enjeux de la Qualité*

L'AFD est « très intéressée et a d'ailleurs participé à l'élaboration des TDR avec le F3E et coordination Sud ». C'est d'ailleurs à sa demande que l'étude d'abord commanditée par F3E a intégré Coordination Sud. Par contre l'AFD n'a pas été retenue à son grand regret pour faire partie du comité de pilotage.

La Qualité est présentée comme une *nécessité*. « *Nécessité de mieux comprendre ce que sont les ONG, ce qu'elles font, avec quelle qualité, quelle efficacité* ». Dans ce cadre, il apparaît aussi important pour l'AFD de clarifier les différences entre des concepts comme impact, qualité, efficacité, etc.

La pertinence de cette question de Qualité est présentée comme évidente : « *Beaucoup d'ONG disent « c'est du qualitatif, on ne peut pas mesurer ». Nous disons qu'il faut pouvoir avancer là-dessus. Depuis longtemps l'AFD se questionne sur la question de l'efficacité, de même que sur la qualité pour justifier les fonds publics qui sont mis à la disposition des acteurs du développement. On est persuadé que la qualité a sa raison d'être dans le monde du développement mais, du côté de l'AFD, on est demandeur de plus d'arguments.* »

À la question de savoir si la qualité est vraiment une question pertinente, la réponse est plutôt de dire que les questions de pertinence font partie intégrante de la qualité. Tout comme l'efficacité, l'efficacité et le fait d'avoir des résultats ou de déclencher des effets. Toutefois, on peut agir avec pertinence mais sans qualité. Et vice versa, intervenir avec qualité mais dans des domaines ou à des moments ou dans des situations non pertinentes. Par exemple, « *dans les partenariats multi-*

*acteurs, la démarche est non seulement pertinente, notamment par les dialogues assez complexes qu'elle instaure entre toute une série d'acteurs, mais elle est accompagnée par un appui à la construction institutionnelle et organisationnelle d'associations. Il s'agit alors d'une qualité plus opérationnelle mais qui est elle aussi nécessaire et indispensable du reste, car si l'on veut répondre à une exigence de redevabilité, on ne peut défendre un projet d'échanges seulement. Le temps du dialogue est donc extrêmement important mais il ne peut suffire, sinon il serait menacé. Notre position serait de leur dire "Montrez-moi les effets que ce dialogue et cette construction institutionnelle produisent, essayez de mieux renseigner ce que cela produit". »*

### 7.13.2

#### ***Ce que pourrait être la qualité. Quelques facettes moins visitées.***

La qualité est présentée comme un tout. Elle concerne l'ensemble de la chaîne des opérations, du cycle de projet. Et donc pas seulement ses issues ou produits finaux.

La qualité est pensée ainsi dans le cadre d'une sorte de *chaîne dite des résultats*, quelque chose comme [Action → Résultats → Effets → Impacts] liée au cycle de projet (identification, instruction, mise en œuvre, évaluation, capitalisation, réorientation).

Cette conception n'empêchant pas, selon notre interlocutrice, que la qualité puisse être également pensée à travers la perspective suivant laquelle les ONG produisent des situations laboratoires, laboratoire au sens où des pratiques, des conceptions, des modes d'organisation nouveaux sont testés. La qualité consiste alors à élucider *comment* les situations laboratoires suscitées par les ONG diffusent dans leur environnement et, simultanément, comment elles inspirent des nouvelles pistes ou des nouveaux dispositifs au-delà de leur aire d'action.

### 7.13.3

#### ***Le comment faire***

Dans ce contexte et si la qualité comprend les différents critères classiques de l'évaluation, pourquoi des évaluations ne suffiraient-elles pas à l'apprécier ? Cela ne suffit pas parce que « *la qualité ne concerne pas seulement les résultats mais aussi l'organisation. Le suivi-évaluation répondrait mieux à cette exigence. Un suivi-évaluation sur 3 ans consistant à accompagner la ou les structures dans la mise en place d'outils de gestion et d'appréciation des effets* ». L'AFD réfléchit à cette modalité sous la forme d'appui à du **coaching** qui permettrait de mettre en œuvre dans les organisations des outils sur mesure et de les approfondir. Il s'agit aussi dans ce cadre de « *faire en sorte que ces structures disposent d'un outil qui leur permette d'être plus en mesure de modifier les objectifs attendus plutôt que de les justifier ou les argumenter* ». Cette manière de voir envisage la qualité à deux niveaux, qualité de l'action d'une part et d'autre part qualité de l'acteur. Toutefois, dans les deux cas, il s'agirait d'accroître la *réflexivité*, c'est-à-dire le retour sur soi, soit soi agissant, soit ce sur quoi on agit. « *Actuellement, il n'existe pas d'outils ou d'éléments qui agissent à ces deux niveaux. Le F3E est plutôt concerné par le suivi évaluation des projets, et donc par la qualité de l'action, tandis que le FRIO est davantage tourné vers l'institution, le suivi organisation des organisations en tant qu'institution* ».

« *Les programmes pluri-acteurs, ceux qui tentent de mettre en lien actif des familles d'acteurs différents, ou des acteurs d'une même famille mais actifs dans des lieux différents, peuvent jouer un rôle en matière de diffusion d'une culture de la qualité* ». Ou plus exactement d'un esprit ou d'un souci pour la qualité, ce qui est différent d'une "culture de la qualité" qui pourrait laisser croire qu'il s'agirait de telle forme particulière de qualité, un certain modèle. Autrement dit, l'enjeu n'est pas de rassembler les acteurs autour des mêmes normes de qualité mais plutôt autour d'une même préoccupation pour la qualité et les conséquences d'une pression pour un surcroît de qualité.

### 7.13.4

#### *Questionnements approfondissements*

Aussi, en développant les idées échangées lors de la rencontre, il semble qu'on puisse élaborer trois éléments de réflexion qui n'ont pas été discutés en tant que tels lors de l'entretien mais qui en dérivent indirectement.

Tout d'abord, on peut envisager 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 manière, on pourrait concevoir la qualité "circuit court" (je fais A et ça donne B, et c'est fini, on pourrait dire que c'est la qualité par la qualité des résultats, de bons résultats signant une bonne qualité) et la qualité "circuit long" (je fais A qui déclenche B qui déclenche C etc., la qualité étant alors examinée à la complexité ou à la richesse des processus déclenchés).

Ensuite, en poursuivant sur cette lancée, sans doute conviendrait-il aussi de distinguer entre (i) 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) 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 premier cas, la qualité est recherchée à hauteur du processus qui mène vers l'issue, c'est-à-dire à la capacité, non pas d'apporter du changement mais celle de déclencher du processus de changement. Ouvert et donc imprévisible.

Cependant, en termes pratiques, il pourrait y avoir une tension entre le fait de formaliser les démarches, outils et méthodes centrés sur des résultats ou des formes attendues d'une part et, d'autre part, la possibilité d'obtenir des effets au-delà des résultats prévus. En d'autres mots, deux voies se présentent. Une première qui capture la qualité par les outils, les normes, par le biais d'un référentiel, ... avec pour issue de constater la qualité à travers ses attendus, et donc de l'évaluer en regard de la conformité à ces attendus. Mais il en existe une seconde voie qui loge, non dans la norme, mais dans l'interpellation qui conduit éventuellement à la norme. Dans cette seconde acception, c'est la qualité du questionnement critique qui est en cause (le "pourquoi on fait ça comme ça ?", le "où tout ça mène-t-il ?").

La démarche d'implémentation proposée – par un *coaching au suivi-évaluation-programmation* sur quelques années – trouve précisément un intérêt à ce niveau, car il permet d'interpeller. Elle apparaît intéressante dans la mesure où elle permet également, sans doute, de mieux adapter des démarches à des contextes organisationnels différents. Elle ne résout toutefois pas totalement le problème de l'uniformisation et de la standardisation des outils. Car l'accompagnement peut être conçu dans une perspective normalisatrice ou conservatrice (sous l'emprise d'un modèle maîtrisé par l'accompagnant en position d'expert par exemple) autant que dans une perspective prospective, innovatrice ou progressiste, où le rôle de l'accompagnant consiste à mettre au travail l'accompagné sur les cadres de son action, en particulier le sens de son action et le sens de son organisation dans cette action.

## 7.14. AFD Direction EVA (Evaluation et Capitalisation)

**Entretien avec Messieurs JD Naudet (directeur EVA) &  
Pascal Brouillet (chargé des Evaluations)  
Marc Totté, Philippe De Leener  
25 juillet 2010**

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu avec Mrs Naudet et Brouillet de l'AFD. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Ces éléments doivent encore être validés par leurs auteurs. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider à les préciser.

### 7.14.1. *Les enjeux et défis de la Qualité*

Bien que ne se revendiquant pas spécialistes de cette question, les interlocuteurs introduisent le débat en pointant la difficulté de la notion de Qualité. L'effort de clarification est considéré comme louable, mais se pose la question des priorités, en particulier au F3E par rapport auquel le sentiment qui domine est celui d'une certaine dispersion. Alors que l'évaluation n'est pas encore institutionnalisée dans bien des structures, le F3E souhaiterait aujourd'hui élargir son mandat sur le terrain de la Qualité avec toute la difficulté que cela suppose ? « *Difficulté notamment par rapport à un contexte où le mandataire et le client sont complètement différent, où la chaîne est particulièrement longue et donc où cela ne boucle pas* ». (...) « *Est-ce que cela correspond à une demande des ONGD ? Le risque pour le F3E serait de devoir embrasser des dimensions de plus en plus larges et complexes pour une petite institution. Le recentrage sur l'évaluation serait donc une bonne chose car l'outil est certainement à améliorer.* »

Autre réflexion, le *financement* des ONGD reste très lié aux projets. Or, « *il n'est pas évident que cela ait quelque chose à voir avec la Qualité. On parle notamment de plus en plus de la capacité d'influence des ONGD mais cette influence n'est pas objet d'analyse. Elle sort du champ de ce qui est analysé. On ne l'évalue jamais.* » Pour les interlocuteurs rencontrés, dans le contexte actuel de péjoration des moyens, la question de la sécurisation des financements devrait être dominante : « *Le contexte est peu favorable, la concurrence de plus en plus forte, la Qualité pourrait servir à désigner le haut du panier afin de sécuriser les financements auprès des pouvoirs publics* ». Dans cet esprit, la problématique de la qualité peut donc être retournée, l'enjeu étant plutôt celui de la qualité des financements au sens de leur permanence<sup>38</sup>. Mais il y a là une autre difficulté qui

---

<sup>38</sup> Ou de leur fluidité, stabilité, accessibilité : Il s'agit là des principaux critères relatifs à la Qualité de services publics, NDLR

concerne la *cohérence* des politiques publiques. Partout où les instruments se durcissent, les ONGD se détournent et vont ailleurs.

Autre élément de contexte non négligeable, « *il n'est pas du tout établi que la capacité d'innovation – dimension fort portée par les ONGD – soit compatible avec celle de Qualité . Pour l'instant l'innovation est soit surtout discursive, peu argumentée, soit considérée parfois de manière très flexible : pour certaines le fait d'élargir son domaine d'intervention est de l'innovation. Par ailleurs, si l'élément majeur du développement c'est l'appropriation, l'innovation n'est pas l'essentiel et pourrait même être contre performante* ». L'idée domine que quelque part, elle répond plus à une recherche de *prestige*. Il y a donc un enjeu à mieux l'informer, la renseigner, l'argumenter, mais « *le risque avec la Qualité (comprise ici comme la définition de normes et de standards) c'est que précisément elle ne tue le risque et l'innovation* ».

### 7.14.2.

#### **Quelle qualité ? De quoi parle-t'on ?**

Les exigences de l'AFD vis-à-vis des ONGD, où en tout cas ce qui interpelle l'unité évaluation à l'AFD, relève plutôt des « *capacités réelles d'innovation* », de la « *durée des interventions* » et en particulier de « *l'existence de stratégies de sortie* » – « ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas prévoir des temps longs, mais surtout une progressivité dans l'appui » - ainsi que de la « *place faite aux partenaires locaux* ».

Ce qui interpelle également est relatif au décalage entre le discours sur les pratiques et les capacités réelles : « *il y a une totale absence de corrélation entre la qualité du document de projet et le projet* ».

A l'AFD la Qualité est essentiellement relative au cycle de projet.

### 7.14.3.

#### **Comment cela se traduit-il concrètement dans le travail à l'AFD ?**

La qualité des programmes de l'AFD est gérée à l'entrée, pendant l'exécution et à l'achèvement. A l'entrée elle repose sur l'instruction et la prise en compte de différents critères (environnement, genre, ...) suivie d'une analyse multi-critères qui sert d'aide à la décision. Au niveau de l'exécution elle repose sur des analyses économiques au tiers du projet, des analyses d'impact environnemental et un autre service chargé d'apprécier le projet à travers une grille à deux volets : avant-projet et les bonnes perspectives émanant du projet. A l'achèvement, la qualité s'apprécie à travers un rapport et une procédure de désengagement. Ce processus mêle des grilles relativement fermées, des regards indépendants et des flux d'informations entre l'équipe et le siège. Ce processus ne fait pas usage d'indicateurs particuliers. Il n'est pas disponible encore sous forme de guide ou de synthèse présentable en un seul document.

En termes de dispositifs mis en place, l'AFD fonctionne avec un système de pilotage par la stratégie, assurant une forme de subsidiarité entre le sectoriel et le géographique. Dans la stratégie sectorielle les partenaires sont conviés à réagir, notamment les ONGD.

Cela permet-il de sortir de la gestion du projet ? « *Le projet est une façon de mettre les gens dans un rêve, autour d'un discours volontariste, idéalisé pour les tirer dans une perspective motivante. Il en est des stratégies comme des projets.*... » « *Ce qui importe c'est d'articuler une **fonction d'objectivation** de la lecture de la réalité par des indicateurs, à une **fonction de confrontation** des différentes lectures. On cherche à multiplier les regards et mieux faire remonter l'expression des partenaires du Sud.* »

L'outil, encore au stade expérimental mais qui devrait être développé dans les années à venir à l'AFD, est l'**évaluation pays**. Une première est en cours à Madagascar et d'autres se poursuivront à raison de deux par an.

#### 7.14.4.

#### *Quelles mesures envisager pour accompagner ces transformations ?*

*« Il manque de lieux pour retrouver les informations, les évaluations, les capitalisations et en discuter. Le système des pairs (peer review) pourrait également se révéler fort utile car même si son expression est généralement policée, les nuances peuvent avoir une certaines capacités d'influence. »*

*« Il s'agirait aussi de revoir sensiblement la gestion axée résultats de la déclaration de Paris. Une récente évaluation montre que si la plupart des 5 principes évoluent plutôt positivement, celui de 'résultats' ne fonctionne pas. C'est plus un discours de communication. »*

La question de la multi-culturalité se pose mais dans des termes plus professionnels que d'identité. C'est-à-dire que *« l'on constate une très forte difficulté à faire travailler ensemble des chercheurs des opérateurs et des décideurs. Les expériences de Duflo sont révélatrices à cet égard de la difficulté qu'ont les ONG à s'inscrire dans des protocoles un tant soit peu normés pour étudier les effets de leurs actions. »*

#### 7.14.5.

#### *Approfondissements - Interpellation – questions*

La qualité est appréhendée ici sous son versant formel et classique des normes ISO. Cette position est intéressante car elle met bien en exergue les risques de la Qualité et ses ambiguïtés. Les deux personnes rencontrées posent ainsi un vrai problème : fondamentalement la démarche Qualité ne s'applique pas à un secteur où il n'y a pas de « client-payeur », où la chaîne entre le financeur et le « bénéficiaire » est très longue et où les retours remontent généralement difficilement limitant les boucles d'apprentissage. Se pose donc la question du réalisme à vouloir la penser autrement, à partir de principes éthiques et d'une conception plus large de la « satisfaction » reposant, comme on le trouve dans certaines conceptions de la qualité (voir guide de la qualité pour l'économie sociale<sup>39</sup>) sur un ensemble de parties prenantes.

Mais l'on peut aussi aller plus loin : peut-on penser à la satisfaction *d'un ensemble de critères* ou de « balises » plutôt que celle de *personnes* ou de *structures* ? N'y a-t-il pas une exigence majeure dans ce secteur à convenir de ces critères de manière à la fois plus collective et plus contingente ? Cela se pratique déjà dans d'autres secteurs, par exemple dans l'agro-alimentaire ou la qualité du produit n'est pas laissé à la décision du « client » ou du « bénéficiaire », mais implique nécessaire une expertise forte compte tenu des risques. Ici il ne s'agirait pas de confier les décisions uniquement à des spécialistes mais l'on pourrait penser à des formes d'organisation plus ambitieuses dans l'esprit de ce qui est proposé en fin d'entretien, de définir des lieux, des systèmes de revue par les pairs, etc. et d'articuler une fonction *d'objectivation* à une fonction de *confrontation*, de mise en discussion. Dans cet esprit, le processus de la définition de critères serait probablement aussi important que le résultat. Il pourrait par exemple chercher à réunir quelques exigences essentielles<sup>40</sup> : l'exigence de *perplexité* (qui nécessite la participation de chercheurs) ; l'exigence de *consultation* (qui suppose de ne pas court-circuiter le nombre de voix qui peuvent

<sup>39</sup> [http://www.ages.be/qualite/ages\\_guide\\_qualite.pdf](http://www.ages.be/qualite/ages_guide_qualite.pdf)

<sup>40</sup> Inspiré de Latour B. 1999 politiques de la nature Comment faire entrer les sciences en démocratie ?

participer à l'articulation des propositions) ; l'exigence de *hiérarchisation* (de manière à discuter de la compatibilité des nouvelles propositions avec celles déjà instituées) ; l'exigence d'*institutionnalisation* (la prise de décision avec échéance et mise en place de procédures de suivi).

Sur la question de l'innovation, il semble que la dimension temps soit importante à prendre en compte dans le débat : si sur des grands pas de temps on peut difficilement réfuter ce que les ONGD ont apporté dans le domaine de la micro-finance, de la participation, du développement local, ... autant de concepts repris très largement par les institutions internationales, il apparaît sur des temps courts une plus grande difficulté à démontrer la plus-value à la fois parce que bien d'autres acteurs se sont emparés de ces concepts, mais aussi parce que les financements actuels limitent (comme on l'a dit dans l'entretien), la prise de risque. Il est donc d'autant plus important de sortir d'une certaine auto-complaisance parfois, pour faire la démonstration de ce qui fait vraiment innovation encore aujourd'hui. La qualité est notamment présentée ici comme intéressante à partir du moment où elle permettrait de mieux renseigner ces démarches innovantes. Les exigences de l'AFD portant moins sur le fait d'être innovant que sur le fait de réunir les capacités à le démontrer.

## 7.15. GRET

### Entretien collectif avec une partie de l'équipe du GRET

**Philippe De Leener, Marc Totté**  
**Paris, le 30 juin 2010**

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de la séance de travail menée au GREF en présence de différents cadres de la structure. Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Ces éléments doivent encore être validés par le GREF. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider à les préciser.

Contexte de l'entretien : séance de « brainstorming » le matin avec le directeur des opérations (Jean-Philippe Fontenelle), le directeur scientifique (Christian Castellanet), des responsables de pôles (Christophe Hennart, Christian Mormont, Daniel Neu) et la directrice (Bénédicte Hermelin). Nous avons eu aussi la possibilité de participer à un Bistro<sup>41</sup> et d'apprécier comment certaines des idées échangées le matin se concrétisent à travers l'exemple des interventions dans l'Androy à Madagascar.

#### 7.15.1

#### *La perception des enjeux*

La question de la Qualité est d'emblée posée comme essentielle : « *le contexte nous oblige à parler de qualité car on a intérêt à prendre de l'avance là-dessus* ». L'enjeu de l'étude commanditée par F3E et Coordination Sud sur cette question porte sur l'importance de lier la qualité des *actions* (dimension surtout portée par le F3E) à des dimensions plus organisationnelles et institutionnelles (Coordination Sud)

Ceci dans un « *contexte d'interpellation de plus en plus fort sur le travail des ONGD et de l'aide en général : on tape sur la coopération bilatérale mais quid des ONGD ? L'intérêt collectif est donc de nous définir nous-mêmes.* » L'intérêt spécifique pour le GRET repose aussi sur un besoin de mieux documenter le « comment » on fait ce qu'on fait.

La question de la qualité mêle donc étroitement des exigences de redevabilité vis-à-vis des bailleurs, des pouvoirs publics notamment locaux, et des bénéficiaires des actions, à des exigences et des besoins plus internes d'amélioration des pratiques.

Ce besoin de normalisation n'est donc pas pensé négativement. Au contraire, « *cette redevabilité notamment est importante à renforcer chez les ONGD. Il y a donc une exigence à renseigner ce que l'on fait. Et cela ne doit pas être une finalité, mais être raccordé au résultat ou à l'impact de ce*

---

<sup>41</sup> Bureau Iconoclaste et Sympathique pour la Transmission Orale

*que l'on fait. Il ne suffit donc pas de renseigner le cheminement sans voir le résultat ou l'impact, même si cela reste difficile car on travaille sur du moyen et du long terme* ». Cette dimension de « durée » étant très importante pour le GRDR. Cette question de normalisation apparaît également essentielle pour une autre raison : « *sans normes on n'a une capacité de résistance faible* ». C'est à dire que « *n'importe qui peut se revendiquer du secteur sans que quiconque ne puisse s'y opposer* ». L'exemple de l'Arche de Zoé vient illustrer ce propos : « *n'ayant pas de cahier des charges collectif, on ne peut pas sortir quelqu'un qui est en dehors du cahier, mais qui se considère comme ONG* ».

Par ailleurs, « *pour l'instant la qualité de ce que l'on fait n'est pas spontanément sanctionnée, on n'améliore pas spontanément ce que l'on fait* ». L'exigence ne peut provenir que de la qualité interne, du management interne. La qualité est donc importante en soi, en dehors même du contexte : « *Ce n'est pas seulement le contexte qui nous y pousse* ». Cette position fait toutefois débat en interne, certains développant plus l'idée de risques d'un renforcement des conditionnalités de l'aide débouchant sur toujours moins de possibilités d'obtenir résultats et impacts surtout dans la durée. La thèse inverse étant développée également, à travers l'idée qu' « *il importe précisément d'avoir un management à la hauteur des ambitions éthiques et politiques* ». Dans cet esprit : « *Il y a beaucoup de grandes idées dans le secteur mais un management « banal », pas à la hauteur des ambitions. Il est donc important de tendre vers une normalisation mais spécifique et différente d'un bureau d'études notamment* ».

En définitive la question de la qualité est clairement moins perçue comme une menace que comme une opportunité importante d'avancer sur ce qui fait la spécificité du travail des ONG en développement Par ex. sur la micro-finance pour associer le social à l'orthodoxie financière ? Cela doit permettre aussi de mettre du sens dans ce que l'on fait, de sortir du discours et du standard. C'est par exemple le problème auquel on n'est confronté à HAÏTI : une standardisation des façons de faire mais sans exigences de qualité.

Cette question de la qualité, il est important de la traiter en interne, à partir des secteurs d'abord puis de l'organisation dans son ensemble et enfin du secteur. C'est quand on parviendra à la préciser dans les programmes qu'on avancera sur le secteur dans son ensemble.

## 7.15.2

### **La qualité : de quoi on parle ?**

La **pérennisation** apparaît être le mot-clef qui intègre le mieux ce qui pour le GRET, constitue la Qualité. « *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 ! Le GRET ne cherche pas particulièrement à rester dans un pays, n'est pas particulièrement accroché à une zone, et cherche surtout à éviter les phénomènes de substitution (« *on n'est pas accrochés à un pays, la priorité n'est pas là* »). La pérennisation repose aussi sur l'articulation entre des logiques économiques (production de richesses), sociales, environnementales et politiques. Pour cela elle convoque différentes aptitudes afin de renforcer les capacités là-bas de : « *apprendre à faire* », « *apprendre à mettre ensemble* », « *se réapproprier* » (*apprendre soi à se désengager*), « *apprendre à créer des filières* », « *apprendre à créer des acteurs* ». La différence (par rapport aux entreprises) étant notamment de ne pas être sur des enjeux de marchés mais sur des enjeux stratégiques. L'idée de pérennisation suppose aussi de « *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* »

Une toute autre idée est exprimée. Celle de « *rechercher la **cohérence** entre ce qu'on dit et ce qu'on fait* ». La qualité c'est donc aussi une certaine déontologie (par rapport à la société dans laquelle on intervient autant que par rapport à soi-même). Une déontologie qui mêle des critères de gouvernance interne, de procédures, de normes, d'adéquation entre le discours et l'action, de relation avec les partenaires de qualité du rendu (prise en compte des échecs, ...). « *En termes de gouvernance, elle se décline au minimum (critères « de base ») dans le fait de ne pas chercher à en retirer des bénéfices à titre individuel mais de réinvestir les moyens dans les actions ; le fait de maintenir un ratio de 1 à 4 de différences salariale (1 à 2 au GRET !); de transparence dans les comptes ; d'avoir un budget par action/programme, etc.* »

### 7.15.3

#### *La qualité en pratique*

Différents outils existent tout d'abord pour la gestion des actions/programmes. Dans chaque programme le GRET cherche à respecter 5 « exigences » :

- disposer d'études diagnostic préalables avant,
- disposer d'un montage institutionnel clair,
- effectuer des évaluations pendant,
- mettre en place de processus de la capitalisation (apprentissage),
- et prévoir une stratégie de désengagement.

Les actions sont également pilotées par un comité qui réunit le responsable de projet (qui peut être le représentant pays et une personne du siège)

Les dispositifs de « management » mis en place cumulent différentes formules (enrichir ?) :

- Bistro (2 par mois)
- Séminaire d'été (plus large, sur une thématique générale comme « la contribution du GRET au débat public » thème du futur séminaire)
- Conseil pays
- Comité de direction (1x par semaine)
- Comité d'orientation 1 x mois)

D'importantes contraintes à la satisfaction de ses exigences sont mentionnées :

- Contraintes de motivation (« *certaines ne veulent pas partager* » mais « *c'est de moins en moins le cas* »)
- Contraintes financières (« *on n'arrive pas à dégager du temps nécessaire compte-tenu de la course aux financements* »)
- Contraintes liées aux conditionnalités de l'aide (« *les bailleurs ne financent que l'action, rarement les processus de capitalisation, d'évaluation, de suivi, etc.* »)

D'autres outils et dispositifs existent pour le recrutement, le montage de projet, le montage de partenariat, ... chaque processus disposant déjà d'une fiche simplifiée. Ces fiches ne sont toutefois pas des manuels mais fixent les grandes bases de la pratique « GRET ».

Le GRET dispose également d'une politique de formation avec un budget et un plan de formation.

En ce qui concerne le volet études et expertises du GRET, la qualité dépend fort de la rigueur des personnes et la gestion est moins interne dans la mesure où la sanction est immédiate par les commanditaires. Il y a toutefois, en amont, une procédure de sélection, de même que pour le projet, pour discuter de l'opportunité de répondre à un appel d'offres par exemple et définir la personne compétente pour le faire. En aval, le partage des résultats en interne dépend plus de la façon dont

s'est géré dans chacun des pôles mais reste à renforcer. Toutes les études sont cependant enregistrées sur le site et accessible en intranet par les salariés du GRET.

Il faut remarquer de ce point de vue un gros effort d'archivage de tout ce qui est produit au GRET qui n'est pas commun. Un bon nombre de ces études sont accessibles au grand public à travers le site, sous forme de différentes collections, téléchargeables gratuitement.

#### 7.15.4

#### *Les mesures d'accompagnement*

Elles concerneraient surtout le fait de pouvoir financer des ressources dans les ONG afin de permettre de répondre aux exigences de qualité. Pour l'instant la tendance générale est contraire : *« au plus l'argent va là-bas, au mieux c'est ! ce qui est en tension avec des exigences de plus en plus fortes »*

Un débat naît sur le fait de savoir si le GRET est en mesure d'ouvrir à plus de transparence moyennant une meilleure organisation interne où si les « injonctions » et procédures ne le permettent déjà plus. Certains dispositifs actuels d'appui à ces changements internes, tels que le FRIO, sont évoqués comme importants mais trop récents pour pouvoir tirer des conclusions. Mais globalement ce sont des processus d'appui basés sur le financement de prestations externes, qui ne facilitent pas forcément ni une mobilisation interne à ces processus, ni une amélioration de la situation de l'organisation durant le processus.

Une autre mesure importante concerne la confrontation par les pairs. On peut considérer notamment que le groupe Initiatives qui réunit quelques ONGD se qualifiant de « professionnelles », joue ce rôle. Notamment pour échanger sur des pratiques de management. L'année dernière cela portait sur la mutualisation des pratiques de gouvernance associative. Cette année le thème choisit sera autour des pratiques de GRH (contrats, gestion de l'AT, etc.).

Une condition importante (d'une implémentation de démarches qualité dans les ONGD) relève toutefois de la perception chez les bailleurs de ce que l'on entend par qualité, professionnalisme et renforcement de capacités des ONGD : *La qualité est encore trop souvent conçue comme le renforcement des capacités des ONGD à suivre leurs propres règles !*

#### 7.15.5

#### *Questionnement – approfondissements*

L'entretien s'est révélé particulièrement intéressant. La position du GRET exprime bien l'ambivalence de la question de la Qualité : s'il y a une volonté en interne d'y tendre et de la saisir avant tout comme une opportunité, le contexte intervient fort aussi en introduction comme « pression » et revient fort, en conclusion de l'entretien, comme « condition ». Mais ce bouclage n'est pas une façon de tourner en rond, bien des choses sont ressorties, particulièrement utiles, dont notamment l'évidence qu'il y a dans ce contexte à « prendre de l'avance », à « anticiper ».

Ce qui apparaît particulier ici tient à la façon de poser la question des normes et de la normalisation. Elle est clairement perçue comme une condition pour renforcer le secteur dans son ensemble et éviter que n'importe qui ne s'y réfère avec le risque de porter préjudice à l'ensemble comme c'est malheureusement le cas aujourd'hui. Dans cet esprit, les codes de conduite existants ou à produire n'y suffisent pas. La fonction discriminante de la normalisation par la Qualité (c'est-à-dire de normes qui sortent d'un espace informel pour être progressivement institutionnalisées pour permettre des sanctions positives ou négatives) est posée comme stratégique pour éviter les confusions dans un secteur particulièrement large et ouvert.

On retrouve ici une question importante, indissociable sans doute de la Qualité : le rapport aux normes ; combien le sujet ne se construit qu'en rapport avec des normes. Sans normes pas de gouvernance, ni même de possibilité d'identification intersubjective. Mais la discussion fait aussi ressortir que la *gouvernance* (la gouvernance par la qualité) n'est pas un concept normatif ou prescriptif. C'est un système de décision ou de régulation de conflit qui se construit entre ses membres, ses normes et ses institutions. La gouvernance n'est donc ni bonne ni mauvaise a priori, mais ce qui la rend « de qualité » c'est qu'elle est dotée de caractéristiques analysables, interprétables, transparentes, évolutives. Si donc l'importance des normes est affirmée, dans le même temps elle est posée comme devant partir d'en bas, être définie par chacun selon sa situation, et peut donc être contingente (variable notamment selon l'évolution de la situation et pas seulement géographiquement). Pour autant cependant qu'elle s'aligne sur quelques principes fondamentaux qui sont ici définis par deux concepts sur lesquels on a mis les mots suivant, pour l'instant :

- **Pérennité**
- **Cohérence**

La question qui se pose en ce qui concerne le premier concept, et qui a été soulevée à l'occasion du « bistro » auquel nous avons participé, est de savoir ce qu'il s'agit de pérenniser. S'agit-il de pérenniser un résultat ? ou plutôt un processus ayant conduit à une dynamique de résolution de problème ? Ou peut-être les deux ? En d'autres termes s'agit-il de pérenniser des structures (des processus de production, des produits, des filières, des institutions, etc.) ou des façons d'appréhender collectivement des problèmes, des réalités (travailler à solutionner les manques ou travailler à interpeller ce qui fabrique les manques, à interpeller les mécanismes qui conduisent à produire ces manques) ?

Cette question est liée à la seconde concernant la cohérence. Elle a été posée dans le 'bistro' par la question de savoir comment intervenir dans des régions très faiblement dotées en capital humain, voire sinistrées. S'il s'agit d'y investir à titre expérimental, alors la logique est différente de celle du résultat. La démarche est plus scientifique et doit répondre à d'autres normes de qualité (objet et méthode distincte, observabilité empirique, et selon les cas, multiplication de différents tests afin de se donner la possibilité d'en extraire des conclusions diverses dont notamment celle de s'engager ou non plus loin dans l'action).

La présentation du cas de l'Androy à Madagascar a été l'occasion aussi de faire ressortir différentes dimensions posées comme relevant d'une certaine qualité GREtienne :

- Nouer des partenariats structurels/institutionnels
- Réaliser des identifications longues (ou en tout cas incluant des temps d'apprentissages et suffisants pour prendre la mesure de la complexité des contextes sociaux)
- La capacité à articuler des taux de décaissements imposés avec la réalité des situations
- Mutualiser les équipes
- Pouvoir expérimenter sans interrompre
- Cadrer sur le suivi et la capitalisation
- Pérenniser les activités
- Assurer une cohérence entre assistance et durabilité

Ces dimensions illustrent bien les propos tenus le matin. Elles nous suggèrent quelques grands « chantiers » pour la Qualité :

- La capacité à articuler des « mondes » : l'économique et le social, l'assistance et le « rentable », le technique et le politique, etc.
- La capacité à articuler des temps : à tirer enseignement de l'histoire pour l'intervention aujourd'hui (voire l'anticipation de demain). La capacité à tirer des liens historiques entre des périodes et à en tirer des conséquences pratiques pour l'action
- La capacité à articuler des situations avec des opportunités, à articuler une offre de financement avec des dynamiques de terrain (par exemple en transformant des

décassements rapides en « fonds » à plus long termes et plus structurants ; ou en réinjectant des activités d'anciens programmes dans des nouveaux programmes pour assurer leur continuité ; etc.)

- La capacité à poser des objectifs comme hypothèses et à cultiver le doute méthodique dans des situations d'expérimentation
- La capacité à saisir des mouvements, des tendances et en tirer parti dans une partition stratégique : la qualité finalisante versus la qualité propensive. La première étant liée à une vision linéaire de l'impact (au plus on détermine les choses avant par des identifications, diagnostics, planification, au plus on aurait de chance d'atteindre la cible). C'est le modèle de l'arc. La seconde étant plus liée à la capacité de comprendre suffisamment ce qui se trame pour pouvoir s'adapter en cours de projet et pouvoir rebondir sur les opportunités offertes en tirant parti de la « propension » qu'ont les choses à se faire ou à ne pas se faire.

## 7.16. CARITAS FRANCE

### Entretien avec Madame Karine Meaux

Béatrice Séror, Marc Totté  
Paris, le 21 juillet 2010

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu avec Madame Meaux de Caritas Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Ces éléments doivent encore être validés par leurs auteurs. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider (éventuellement) à les préciser.

L'entretien s'est déroulé en face-à face avec Karine Meaux, Coordination des projets/Qualité, Direction Action & Plaidoyer Internationaux (DAPI), Secours Catholique/Caritas France  
Un questionnaire avait été envoyé au préalable de manière à ce que l'entretien puisse être préparé par Mme Meaux avec le directeur de la DAPI

#### 7.16.1

#### *Présentation de Caritas France*

**Au niveau mondial**, le réseau<sup>42</sup> comprend 174 délégations locales rassemblées au sein d'associations nationales, elles-mêmes réunies au sein d'associations sous-régionales (Afrique, Amérique du Nord, Amérique Latine et Caraïbe, Asie, Europe, Moyen Orient et Nord de l'Afrique). Il est animé par Caritas Internationalis qui est chargé de la facilitation et la coopération entre les Caritas et de leur représentation (exemple : siège permanent aux Nations Unies).

**Caritas France** est une association de 80 délégations en France qui agissent essentiellement dans le domaine de la lutte contre la pauvreté en France mais sont incitées à intervenir dans celui de l'EAD et de la mobilisation de fonds pour les actions de SI. Organisée en directions (finance, communication, ressources humaines, coordination des réseaux France, actions internationales, plaidoyer, ...), son organisation interne a évolué depuis 2010 avec la fusion des directions Actions Internationales et Plaidoyer.

Caritas France intervient en appui aux projets de partenaires locaux (et non en maîtrise d'œuvre directe). Les membres du réseau sont ses partenaires privilégiés mais pas exclusifs. L'appui peut être financier ou technique (des assistants techniques peuvent être mis à disposition). Il concerne des projets de développement (dont font partie les actions de renforcement des capacités des acteurs locaux), de plaidoyer, de renforcement des capacités du partenaire (15% du budget projets)

---

<sup>42</sup> Carte des Caritas dans le monde : <http://www.secours-catholique.org/IMG/pdf/Carite-Pays-Caritas-2010.pdf>

Caritas France emploie 60 salariés et autant de bénévoles, suit 500 projets et 200 partenaires dans 69 pays. Son budget 2010 de 22,5 millions de francs comptait notamment 9 millions de dons affectés, 4,5 millions de cofinancements publics, 8 millions de fonds propres non affectés. Les salaires sont financés sur fonds propres.

### 7.16.2

#### *Perception de la problématique dans le contexte*

A travers la Qualité, l'enjeu est de renforcer la crédibilité des Ong et leur légitimité à agir au regard des autres acteurs qui interviennent dans la SI et qui sont de plus en plus nombreux (« même les militaires ! »). Il s'agit de mettre en valeur les pratiques posées et structurées (« lors du tsunami, certaines associations se sont créées en 3 jours »).

La Qualité est souvent venue des bailleurs pour des préoccupations politiques qui ne sont pas toujours partagées : « le cadre logique, les évaluations sont ainsi rentrées par la porte des cofinancements. Cela a l'intérêt de faire avancer nos méthodes de gestion, même si parfois cela va trop loin, et nous pousse aussi à l'ouverture vers les autres ».

Plus précisément, l'enjeu est perçu comme ancien – « il y a 10 ans déjà on parlait de qualité : comment faire évoluer les pratiques et conceptions ». « Ce qui diffère aujourd'hui c'est qu'on l'affirme on le « marque » ». Il résulte manifestement plus de motivations internes à mieux se structurer, mieux tirer enseignement des expériences au plan institutionnel, que de pressions des financeurs, même si ces derniers aient pu contribuer aussi à ouvrir la structure à certaines nécessités.

### 7.16.3

#### *Conception propre de la qualité*

Caritas exprime sa **solidarité** à travers le dialogue avec ses partenaires du Sud : là-bas, Caritas se positionne en soutien dans la mesure où les locaux connaissent mieux les besoins et savent mieux y répondre ; ici le travail de sensibilisation au sein des délégations cherche à mettre en lumière qu'il existe des problèmes similaires ici et que les réponses fournies ailleurs peuvent nous enrichir. De ce point de vue, si certaines expériences sont emblématiques comme l'adoption de démarches participatives sous l'influence des processus d'animation communautaire développés au Brésil et en Inde, établir une relation d'égal à égal, n'est pas toujours facile. En particulier, le déséquilibre dans les moyens financiers biaise les relations. Caritas voudrait aller plus loin, notamment par des échanges de personnels nord-sud et sud-sud, mais la difficulté à mettre en œuvre cette volonté reste essentiellement financière (prise en charge des surcoûts).

Caritas agit selon des principes qui relèvent de sa représentation de la qualité, en particulier celui de **subsidiarité** et de **renforcement des capacités** des partenaires locaux (plus difficile avec le personnel des églises notamment). Son objectif est la conscientisation des populations afin qu'elles se prennent en charge. A noter que Caritas considère la dispersion des actions défavorable à leur impact.

Pour Caritas, la **Qualité** est « une **démarche permanente d'amélioration** (processus global de diagnostic, d'évaluation permanente de la structure), notamment des modes d'action et d'organisation. Sa finalité concerne l'optimisation des ressources (humaines, financières, administratives, spirituelles...) et passe par l'amélioration de l'efficacité des actions, de la qualité des relations avec les partenaires, de la visibilité de l'impact des actions pour l'opinion publique. C'est une **démarche intégrale**, qui mobilise toute l'organisation (opérations, RH, finance,

*management...).* C'est une **démarche d'apprentissage permanent**. Elle exige : *veille, rigueur, pédagogie, pilotage des actions plus que sélection (même si celle-ci peut être rassurante).* »

#### 7.16.4

#### **La qualité en interne**

Cela fait **une dizaine d'années que Caritas réfléchit à la question**, notamment du point de vue de l'amélioration des processus et des relations partenariales. Mais les incidences des actions n'étaient ni mesurés, ni évalués, ni mises en mémoire, ni suivis dans leur globalité. Caritas a donc ressenti le besoin de les inscrire dans une vision globale, de capitaliser en interne, d'afficher clairement la démarche sur le plan institutionnel. Cela s'est traduit dans les orientations politiques 2007-11 : la Qualité est affichée comme un objectif prioritaire.

Caritas a eu par ailleurs une expérience de travail sur la certification au sein du Département Urgence. Elle était d'abord motivée par la volonté d'améliorer l'accès aux financements. Mais la démarche n'a pas abouti. Son portage au sein de la structure, par le seul Département - et non pas par toute l'institution-, et en son sein, par un responsable – (et non pas par l'équipe) n'a pas permis une concertation et une implication des parties prenantes suffisantes. Le résultat n'a dès lors pas été au-delà qu'un catalogue de procédures.

**L'évolution organisationnelle en cours** est le fruit d'un processus, rythmé notamment par des évaluations du dispositif et des activités et qui mobilisent des groupes de réflexion interne (un groupe Qualité s'est notamment constitué). Il a conduit à poser l'amélioration de la Qualité comme un objectif prioritaire de l'organisation.

Au niveau des activités, la stratégie est de privilégier la qualité à la quantité, ce qui se traduit par une tendance à la réduction du nombre d'activités pour en améliorer le portage : c'est le cas pour les délégations françaises, c'est le cas aussi des projets suivis.

En interne la réorganisation générale du dispositif institutionnel a conduit à i) une réorganisation de la DAPI qui croise désormais des entrées géographiques (Afrique, Asie/Amérique Latine et Caraïbe, Mona/Asie Centrale) à deux entrées transversales : appui et urgence, animation et plaidoyer, et ii) l'évolution du poste de coordinatrice (très administratif avec un statut « employé ») en poste Qualité (centré sur le pilotage politique avec un statut « cadre »). Celui-ci a pour mission transversale de faire évoluer les processus Qualité en :

- les inscrivant dans une globalité (y compris RH, finances, audit interne alors que pour l'instant avec ce dernier les liens sont faibles...), alors que les procédures en cours sont partielles en ne concernant qu'une partie des activités (exemple : la sélection des projets et peu leur suivi, les évaluations dont les résultats sont pris en compte mais qui ne sont pas inscrites dans la globalité de la structure)
- en permettant l'appropriation des règles par les parties prenantes (personnel de Caritas et partenaires) et leur implication dans leur mise en œuvre.

Ainsi, le poste Qualité concerne autant l'analyse des process, procédures et outils que les relations humaines au sein de Caritas (modalités de travail, place et rôle de chacun... pour éviter « *temps perdu et frustrations* ») et avec ses partenaires (clarification des conditions de partenariat).

A noter que :

- la démarche est portée par les équipes de la DAPI, qui en voient l'utilité

- la salariée sur ce poste reconnaît qu'elle a une approche empirique des questions Qualité. Elle connaît en revanche bien l'organisation et son fonctionnement, après 10 ans d'expérience en interne, moitié au siège, moitié sur le terrain

Selon Caritas, pour réussir la démarche doit être coordonnée (organisation, création d'outils, formation...) mais aussi et surtout dirigée et donc portée politiquement par la structure. En l'occurrence, elle est portée politiquement par un groupe Qualité mobilisateur (initialement 4 personnes, actuellement de 7 et 4 demandes en cours) et implique le Directeur de la DAPI au niveau hiérarchique.

**La professionnalisation** relève aussi de la Qualité. C'est un processus continu qui est particulièrement ressenti au sein de Caritas : c'est une organisation de bénévoles militants. Ils viennent rechercher du contact, du sens, produire des projets et ne sont pas disposés à la mise en œuvre de procédures (« on passe notre temps à faire de l'administration plutôt que du lien humain »)

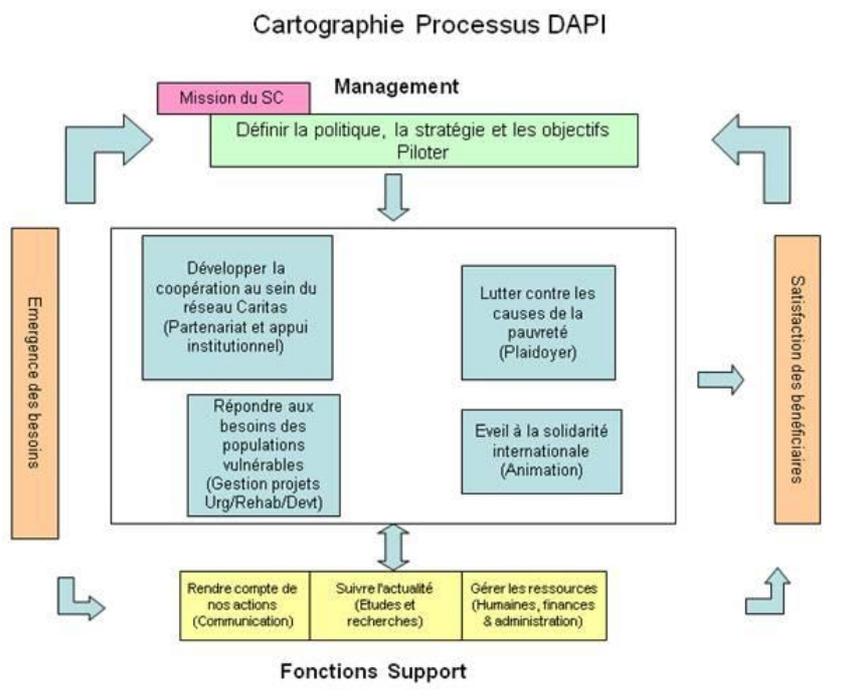
Un « clash » culturel est perceptible entre les cultures des chargés de missions : les plus anciens sont d'abord des militants, les plus jeunes sont plus spécialisés sur la gestion de projet et les approches Qualité.

La démarche Qualité induit une formalisation des postes salariés et bénévoles, avec des missions et des profils précis, des évaluations annuelles. Les fiches de poste, salariées et bénévoles, sont désormais établies précisément de manière collective<sup>43</sup> en replaçant le poste dans une vision plus globale au sein de la structure.

La démarche générale est toutefois encore en réflexion et une cartographie du processus DAPI est en cours d'élaboration. Elle cherche à mettre en lien le **management** (« définir la politique, la stratégie et les objectifs /Piloter ») et les **fonctions support** (« rendre compte/ suivre l'actualité et recherche / Gérer les ressources humaines ») avec deux grandes dimensions de contexte qui sont d'une part en amont **l'émergence de besoins**, et, en aval, la **satisfaction des bénéficiaires**.

Ces 4 dimensions devant encadrer les domaines d'activités réunis en 4 points :

- le développement du partenariat et de l'appui institutionnel au sein du réseau Caritas,
- la réponse aux besoins des populations vulnérables,
- la lutte contre les causes de la pauvreté (plaidoyer)
- l'éveil à la solidarité internationale (animation)



<sup>43</sup> Elle se fait en deux temps, au cours de réunions (6 personnes - dont un responsable et un « dépendant » hiérarchiques - les définissent puis les finalisent en lien avec le directeur, le responsable de pôle et les RH) entrecoupées d'une consultation interne par forum intranet

### 7.15.5

#### *Appréciation générale, questionnements et approfondissements*

L'approche Qualité telle qu'elle est menée actuellement au sein de Caritas part du constat que les « process » ne permettent pas seuls de faire évoluer l'action et son impact, surtout quand il s'agit de relations humaines. En parallèle, le contexte impose de plus en plus des exigences de gestion d'entreprises. Il faut trouver un équilibre entre professionnalisation et technicité / action et relations humaines, entre procédures / relations partenariales, ce qui suppose un dialogue culturel, la prise en compte des intentions cachées (« hidden agenda ») et stratégies de chacun...

L'angle d'action de Caritas, en appui à des partenaires locaux, impose certaines contraintes :

- Il ne permet pas d'adopter en tant que tels les référentiels Qualité existants, qui sont généralement centrés sur la gestion de projets d'Urgence. Ces derniers ont pour objectif « *d'aider des populations en danger quelque soient les méthodes* », alors que « *pour le Développement, le cheminement compte plus que les résultats, même si l'accent est mis sur ces derniers* »
- la volonté d'améliorer la qualité de Caritas et de ses partenaires suppose d'aller à leur rythme, ce que les administrateurs prennent en considération et ce que favorise le financement de la démarche sur fonds propres (l'appui institutionnel est difficile à faire financer).

Par ailleurs, les craintes d'instrumentalisation existent. De plus en plus de financements sont directement accessibles aux partenaires locaux. Deux problèmes se posent :

- les questions éthiques liées aux tensions entre intérêt des projets / survie institutionnelle se posent différemment pour eux, compte tenu de leur plus grande fragilité institutionnelle.
- ces acteurs ne disposent pas nécessairement des compétences nécessaires pour satisfaire aux procédures alors même qu'ils peuvent disposer d'excellentes compétences de terrain. La sélection ne se fait donc pas sur cette base (ainsi, lors de la négociation entre Caritas Bangladesh et l'UE, l'accompagnement de Caritas France s'est révélé décisif).

Enfin, alors que les démarches Qualité sont portées et menées en interne et de façon empirique, Caritas ressent le besoin d'échanger avec des organisations de SI européennes : même si les modalités d'intervention ne sont jamais tout à fait les mêmes, l'échange d'expériences est enrichissant. Dans la même lignée, pour aider la prise de décision, Caritas ressent le besoin de travailler sur les tendances d'évolution du secteur.

Le positionnement sur la Qualité apparaît donc fort et part d'une réflexion plus large sur la Solidarité Internationale évoquant la possibilité d'un travail non pas seulement sur les situations de pauvreté ou d'inégalités là-bas mais aussi ici, au Nord, en mobilisant aussi des ressources du Sud. Caritas distinguant clairement cette question de celle de la réciprocité dans les partenariats-projets. Mais pour cela la question des moyens reste le principal facteur limitant.

Ce dernier point pouvant être pris comme une proposition pour des mesures d'accompagnement à l'implémentation de démarches qualité. A cet égard, Madame Meaux fait aussi ressortir l'importance d'échanger avec d'autres structures sur les outils et expériences existants en la matière. Et conséquemment sur les lieux à instaurer pour ce faire et les formations à proposer également.

Cette discussion amène aussi à relever certaines inquiétudes et propositions :

- *est-ce qu'il y a un risque d'être hors-jeu si on n'est pas dans la certification ?*
- *est-ce qu'il est possible de penser à financer aussi le renforcement de capacités des partenaires au sud sur ces nouvelles exigences (même si Caritas reconnaît ne pas être « le plus à plaindre » dans ce domaine, elle insiste sur la difficulté à faire financer ce volet*
- *un appui au financement de la démarche en interne étant également considéré comme précieux pour la structure.*

A remarquer quelques pratiques intéressantes notamment dans le recrutement et l'évaluation de poste qui ne se font pas avec un responsable mais plutôt en équipe ce qui en termes de management évite des relations exclusives et un isolement du salarié (ou du bénévole) dans les décisions. Ces pratiques étant à relier aux 'nouvelles' normes de qualité insistant plus sur le renforcement des capacités en interne (le bon recrutement et la formation continue) plutôt que sur les catalogues de consignes destinées à compenser les manques de compétences comme autrefois.)

## 7.17. AVSF

### Entretien avec Monsieur Jean-Jacques Boutrou

Marc Totté  
22 septembre 2010

La présente note constitue un aide mémoire reprenant *librement* une synthèse des principaux points abordés lors de l'entretien qui a eu lieu avec Monsieur Boutrou, Directeur d'AVSF. Il ne s'agit pas d'un verbatim mais plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Ces éléments ont été validés par AVSF. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que de suggérer d'en approfondir certaines le cas échéant.

#### 7.17.1

#### *Perception du contexte et des enjeux*

L'entretien débute sur un des débats du moment de la scène française : le débat entre ONG humanitaires et développementistes sur le drame d'Haïti. Les premières ont été très choquées de la stratégie de la FdF à qui elles reprochent d'avoir monopolisé la collecte des fonds et d'avoir fait de la reconstruction avec l'argent de l'urgence. Parmi les secondes la position serait plutôt de dire « enfin, la FdF présente quelque chose de cohérent avec la situation locale ». Malheureusement on ne demande pas l'avis des haïtiens sur la question. Or, la situation est compliquée localement et exige à la fois des appuis d'urgence, de réhabilitation et de développement.

Derrière cet exemple se dessinent deux grands enjeux de fonds :

- « *Comment sortir de la défense d'intérêts institutionnels de chacune des catégories d'ONG* » ;
- La recherche de financement et en particulier le rapport au donateur : pour les humanitaires, la relation de confiance avec le donateur implique d'utiliser l'argent strictement pour les soins. Or, nous dit Jean-Jacques Boutrou « *il ne faut pas prendre le donateur pour plus bête qu'il n'est ! De plus en plus de donateurs sont soucieux de mieux comprendre ce qui est fait de leur argent. Ils s'impliquent et se responsabilisent dans les actions, ils tentent de mieux comprendre les enjeux.* »

Dans un contexte de raréfaction des moyens de l'APD destinée aux ONG et d'augmentation du nombre d'ONGD et d'acteurs en solidarité internationale, le donateur lambda deviendrait-il un enjeu vital ? Ce qui apparaît clair pour JJ Boutrou c'est que les questions de transparence de redevabilité et de labellisation deviennent de plus en plus importantes. « *Les labels sont des outils permettant aux ONG d'offrir des garanties aux donateurs qui sont eux même de plus en plus exigeants* » Particulièrement à un moment où des organisations américaines sont accusées d'utiliser le label d'organisations humanitaires françaises pour collecter indument de grandes sommes d'argent.

« *L'enjeu ensuite est de pouvoir faire comprendre ce que c'est que le développement (...) c'est un long travail de communication pour montrer la complexité sur cette planète et les interdépendances, pour faire en sorte que le donateur soit convaincu. S'il y a toujours du compassionnel, du caritatif, il y a aussi de plus en plus de personnes conscientes et qui deviennent de véritables parties prenantes qui s'impliquent, ont des exigences fortes et veulent vraiment savoir de que leur « investissement » produit effectivement* »

« *La Qualité est donc liée au 'pourquoi' de l'aide publique au développement !* » JJ Boutrou se réfère alors aux analyses actuelles (Severino, Michailoff<sup>44</sup>) qui se sont repenchées sur le pourquoi de l'aide. Elles montrent notamment combien l'approche par les OMD est insuffisante. Portant sur des objectifs surtout sociaux, sans garantie de croissance économique permettant de garantir les acquis, ils présentent de sérieux risques d'affaiblissement des Etats. Ces analyses montrent aussi l'importance de développer les capacités productives dans tous les secteurs, de pousser à l'industrialisation tout en aidant les Etats à se reconstruire. La question pour JJ Boutrou revient alors à savoir « *quelle partition pour les ONGD là-dedans* ».

Sachant que l'important est aussi de « *rester maître du droit d'initiatives* » (principe « *bien défendu par l'unité AFD-DPO* »). L'enjeu de la qualité pourrait donc être de conserver les voies de financement, voire d'en développer d'autres tout en « *évitant de devenir simple exécutant* » des financeurs, quels qu'ils soient.

## **7.17.2** **Compréhension de la Qualité**

Pour celles qui agissent sur le long terme, les exigences de qualité concerneraient d'abord (1) le fait d'être conscientes de ce qui se passe plus globalement ; (2) ensuite de pouvoir proposer des visions stratégiques : par exemple s'agissant des agricultures paysannes, de montrer dans quelle mesure les agriculteurs - s'ils étaient dans des meilleures conditions politiques et financières - seraient capables de participer aux grands enjeux démographiques (planification), de contribuer au PIB et à la stabilité migratoire. *Ce processus étant considéré soit comme un 'mal' nécessaire, soit comme un 'bien' pas indispensable* ; Enfin (3) de traduire ces visions en stratégie d'actions concrètes. Il ne s'agit pas de multiplier des projets mais plutôt d'expérimenter des réponses précises et de les étendre à grande échelle.

Concernant le dernier point, le directeur d'AVSF insiste sur l'importance de « *faire bien ce que l'on s'engage à faire tout en cherchant à innover* ». L'innovation est consubstantielle de l'action

---

<sup>44</sup> Notre maison brûle au Sud, Fayard

des ONGD. « *Le commerce équitable est un bon exemple : il ne s'agit pas d'une solution générale mais petit à petit les ONG, en concertation avec les principaux acteurs des filières (en particulier les organisations de producteurs et acteurs économiques de l'aval) ont mis en place des règles du jeu ; un cahier des charges ; et une organisation dont on voit bien aujourd'hui les résultats sur le terrain et le caractère innovant y compris pour penser des voies de régulation des échanges! Ces réponses ne sont pas venues des institutions ou du privé ! A l'époque CICDA a participé à cette démarche puis à la création de Max Havelaar en France en réponse au besoin criant de meilleure insertion des petits producteurs de café et de leurs organisations dans des filières de commercialisation. L'innovation, poussée par des leaders paysans, a été lancée par l'ONG et s'est développée en partie parce qu'il y avait au MAE des personnes qui nous faisait confiance et comprenaient les enjeux »*

L'innovation est permanente dans la mesure où quand on travaille sur les agricultures villageoises, les filières de commercialisation les filières lait, on travaille des situations, dans des ateliers, pour mieux comprendre, pour chercher de nouvelles manières de faire : « *le pari c'est de dire : il y a des voies possibles ! Il faut les identifier ! Travailler ces voies à partir d'une compréhension des situations c'est bien dans notre rôle »*.

Cette vocation est par ailleurs bien reconnue aujourd'hui puisqu'il existe la FISONG à l'AFD qui permet de financer des innovations sectorielles dans des domaines qui intéressent à la fois l'AFD et les ONG. La sélection des thèmes se fait régulièrement (tous les 3 ans) sur base de questionnaires envoyés à des ONGD sur les dimensions innovantes du développement<sup>45</sup>. Après négociation entre les ONG et l'AFD, des thématiques sont retenues. Ensuite le Fonds fonctionne par appel d'offres...

### 7.17.3

#### *Pratique de la Qualité*

AVSF étant l'une des premières ONGD à être labellisée « IDEAS » nos échanges vont essentiellement tourner autour des enjeux et modalités de ce label. D'entrée de jeu cependant, le Directeur d'AVSF indique qu'il ne met pas ce label au même niveau que la discussion qui précède sur les enjeux de la qualité en solidarité internationale. IDEAS a essentiellement pour vocation de renforcer les liens entre certaines catégories d'acteurs, philanthropes, qui ne connaissent pas fort le monde des ONGD et ces dernières, fonctionnant plutôt en « club » qui s'auto-contrôlent.

Selon JJ Boutrou, la philanthropie, correspond à une évolution de la société : « *il y a des gens qui ont beaucoup d'argent et se sentent en mesure de faire quelque chose. Mais ils veulent raisonner cet apport en appréciant les capacités des acteurs et en disposant le maximum de garanties sur l'utilité de son action. Ces personnes savent qu'il faut passer par des ONGD mais étant essentiellement des managers, ils considèrent que les méthodes et outils manquent. Le Comité de la charte, selon eux, ne répond pas complètement à cela.* » La démarche IDEAS est partie d'une initiative de commissaires aux comptes, de banquiers, de l'ordre des experts comptables. AVSF a d'abord été amenée à participer à une enquête. « *On nous a demandé si on voulait aller plus loin.*

*Notre objectif étant d'élargir les partenariats financiers privés, nous avons dit oui. Avec IDEAS ce qui nous a plu, c'est une initiative de professionnels indépendants de l'ONG dotés de méthodes rigoureuses. On s'est donc prêtés au jeu. Un expert nous a accompagné à une analyse organisationnelle fondée sur 120 critères dans 3 domaines (gouvernance, financier, qualité de l'action). Ces différents critères devant permettre de situer précisément l'institution et de suivre son évolution.* » Suite à cette phase de diagnostic une phase dite d'optimisation est proposée. Dans le cas d'AVSF elle a conduit à un travail de plus d'un an : « *Cela a été un gros boulot ! Nous*

<sup>45</sup> Cf. note de Coordination Sud <http://www.coordinationsud.org/FISONG>

*avons un plan pluriannuel mais il n'était pas renouvelé. La démarche de candidature à la labellisation a été l'occasion de le reprendre et d'en faire un plan glissant, d'y intégrer aussi une cartographie des risques (on les discutait mais sans les formaliser). Au plan institutionnel, des instruments de pilotage ont été mis en place. Ces instruments devraient être appréciés par le milieu des philanthropes et permettent de s'entendre sur l'essentiel. Un dispositif et des instruments de suivi-évaluation, déjà en place dans les pays de coopération, ont également été renforcés. »*

Ensuite il y a eu un contrôle par le commissaire aux comptes de AVSF plus celui d'un cabinet spécialisé. La phase d'élaboration d'un plan opérationnel pluriannuel a été accompagnée d'un consultant dont le coût a été cofinancé par le FRIO. Le coût du contrôle externe des 120 critères, préalable à la soumission de la candidature au label est de l'ordre de 10.000 € . Il importe de reconnaître que *« le « test » porte essentiellement sur le comment mais respecte totalement la stratégie de l'institution »*.

Comme le précise JJ Boutrou, *« ce label n'est encore qu'un essai non transformé »*. C'est-à-dire qu'il permettra de rentrer en communication avec des philanthropes ou leurs conseillers mais encore faut-il que ceux-ci s'engagent. A ce niveau également IDEAS intervient comme une sorte de facilitateur, d'interface, pour repérer les groupes de philanthropes intéressés et les mettre en contact avec des organisations labellisées IDEAS.

Ce label a surtout le grand mérite de ne pas être constitué de personnes du secteur, et donc de sortir d'une logique d'autocontrôle telle qu'on peut encore la trouver dans le Comité de la Charte ou auparavant dans le label FLO (label du Commerce équitable). Pour répondre à ces critiques, Le commerce équitable a créé FLO-Cert, entité indépendante, qui est aujourd'hui reconnu ISO 65<sup>46</sup>. Selon JJ Boutrou, IDEAS pourrait sans doute prétendre à une reconnaissance ISO 65.

Les effets de cette démarche de labellisation au plan interne sont importants : *« elle stimulé un travail qui améliore la gouvernance interne, notamment la distinction entre instances, et permis de mettre en place des comités spécifiques. Un comité d'audit (interne + externe) analyse les risques 2 fois par an. Il est indépendant du président et de l'exécutif. Un comité plan d'action (interne lui), constitué du comité de direction et de membres du bureau de l'association (12 personnes) se réunit également 2 fois par an et produit des recommandations. »*

Au plan de la gestion financière les effets sont également sensibles : *« auparavant les circuits de décision étaient longs. La démarche a contribué à revisiter les chaînes de décision, et les autorisations de dépenses, les dépenses et le contrôle. Pour plus d'efficacité et de fiabilité »*

Sur l'action, les avancées sont moins importantes car le système (cycle de projet, dispositif de suivi-évaluation) était déjà bien rodé. *« Mais il y a des avancées sur la manière de présenter l'action par une communication, sous forme de fiches, qui sort de notre jargon, évite les lourdeurs, pour aller à l'essentiel. Actuellement plusieurs actions à soumettre aux philanthropes sont présentées en une fiche recto-verso. Cet exercice demande un effort important de synthèse »*. C'est donc surtout en termes de communication, afin de rendre plus compréhensible le pourquoi et le comment des actions, que les avancées sont signalées.

Le chantier du plan d'action a conduit à définir 8 axes d'évolution sur base de scénarios :

- déconcentration
- vie associative et séminaires
- Communication
- Identité institutionnelle
- Finances
- Communication

---

<sup>46</sup> ISO 65. Cette norme, internationalement reconnue, atteste notamment l'indépendance, la transparence et l'égalité de traitement des organismes de certification et d'analyse

- Evolution du métier
- Ressources humaines

JJ Boutrou met aussi l'accent sur d'autres enjeux : ceux de pouvoir convaincre des acteurs « forts », et influents. La démarche IDEAS permettrait ainsi de montrer l'intérêt des ONGD, dans des secteurs peu rompus aux démarches ONGD. Et partant, d'influer sur les façons de penser le développement, le rapport au privé, au non-marchand, ...

#### 7.17.4

##### **Difficultés – contraintes**

La démarche s'avère exigeante, particulièrement durant la phase de diagnostic et d'optimisation. Il faut pouvoir être disponible pour les contrôles et les appuis extérieurs. Les réunions de travail sont très concertées et très participatives, ce qui suppose aussi de la disponibilité collective (réunion de l'équipe de direction et bureau de l'association).

Il y a eu en particulier 3 mois très serrés lors du contrôle des comptes.

Restent cependant des efforts à faire en matière de capitalisation et d'élaboration de documents diffusables. Celle-ci se révèle importante en termes de communication avec le public, en interne, et également vis-à-vis des décideurs : « *les notes de positionnement ne sont pas assez construites sur des résultats tangibles et mesurés* ». Il y a là un vrai enjeu et une vraie difficulté nous dit JJ Boutrou d'être en capacité de démontrer plus concrètement la valeur de ce que l'on fait. S'agissant de l'agriculture villageoise, par exemple, comment renseigner des indicateurs à l'échelle de pays ou de régions sur les acquis autant que les potentialités. Le système de suivi et évaluation devrait, à l'instar de ce qui a été fait pour mesurer l'impact du commerce équitable, apporter des données précieuses. L'association produit des documents de capitalisation (voir site [www.ruralter.org](http://www.ruralter.org)) et plusieurs en chantiers actuellement mobilisent les salariés et bénévoles de l'association. Un effort de capitalisation récent sur la petite aviculture villageoise, domaine ou AVSF a fortement investi sur les 3 continents, montre tout l'intérêt et les possibilités de le faire. Ce chantier a surtout mobilisé des ressources bénévoles au sein de la structure. Sachant que l'aviculture fait partie des 6 filières considérées comme stratégiques par l'UEMOA, (2 filières animales, lait et aviculture ; 4 filières végétales) il y a un enjeu important à démontrer que les petites filières locales jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire des familles et dans les économies de ces pays.

#### 7.17.5

##### **Approfondissements**

L'entretien apporte quelques éléments importants dans ce débat sur la Qualité. D'abord sur la perception des enjeux qui lient à la fois le fait d'être en prise avec des réalités complexes, évolutives, comme le montre le cas d'Haïti (au-delà des « *intérêts institutionnels* »), et à la fois de préserver des sources de financement de plus en plus sollicitées et exigeantes. La tension entre les deux n'est pas si irréductible qu'on le dit parfois, nous dit en substance JJ Boutrou à travers le cas d'Haïti : le donateur est de plus en plus conscient des difficultés du développement et l'on ne peut sans doute plus s'en servir comme argument pour dire qu'il n'était pas possible de faire autrement étant donné les orientations données au départ de l'apport financier.

La Qualité devient ainsi la capacité à articuler des exigences de compréhension des situations à celles de proposer des stratégies adaptées et mobiliser les ressources pour mener à bien ces stratégies. Dans ce contexte, le label IDEAS est considéré comme une opportunité importante de mobiliser des donateurs qui ne se contentent pas de donner. Et d'en faire de véritables partenaires responsabilisés par rapport aux enjeux du développement, en ce compris le développement organisationnel des ONGD. Il serait même, tel qu'on peut l'interpréter avec un peu de recul, un instrument important pour garantir le droit d'initiative, notamment celui consistant à réorienter les choses en cours de route à partir du moment où on est reconnu comme ayant ces capacités à le faire en toute « honnêteté » (ce concept mêlant ici transparence, organisation, réflexivité, expérience, professionnalisme, etc.).

Les échanges sur la capitalisation posent la question de savoir si ces faiblesses généralisées (le manque de capitalisation est un fait reconnu dans le secteur) relèvent de problèmes d'organisation/de temps, ou seraient plus liées à un manque de culture de l'appréciation plus rigoureuse et approfondie des choses.

## 7.18. RESACOOOP

### Entretien avec Madame Rose-Marie Di Donato

**Béatrice Séror**  
**7 juillet 2010**

La présente note constitue un aide mémoire reprenant de manière fidèle les principaux points abordés lors d'un entretien à Paris avec Mme Rose-Marie Di Donato, directrice de RESACOOOP et initialement Ingénieur Contrôle Qualité dans la filière du Lait. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un verbatim sensu strictu, cette note reprend essentiellement les propos de l'interlocutrice sans développement ou mise en perspectives de notre part.

#### **7.18.1**

##### ***Présentation de Resacoop***

Créé pour participer à améliorer la qualité des actions de coopération internationale des acteurs rhône-alpins, Resacoop a un public composé d'environ :

- ¼ de collectivités territoriales,
- quelques organisations qui n'ont pas vocation à faire de la SI (essentiellement des établissements d'enseignement),
- une cinquantaine de grosses Ong
- une grande majorité de petites Ong, pas forcément de spécialistes.

#### **7.18.2**

##### ***Perception de la problématique dans le contexte***

Pour Resacoop, la problématique appelle à la prudence. La notion mérite d'être définie et partagée (chacun y met ce qu'il veut) tandis que les enjeux sont importants, notamment par rapport à l'accès aux financements des OngD (couperet financier).

Alors que la stratégie politique actuelle à l'échelle nationale tend à vouloir consolider le secteur des Ong et augmenter la part de l'APD qui passe par elles, des garanties sont nécessaires sur l'utilisation de l'argent. L'entrée Qualité répond à ce besoin. Sa pertinence interroge néanmoins. Ne s'agit-il pas plutôt de se poser la question du type de projet et de ce qu'il apporte.

### 7.18.3

### *Conception propre de la qualité*

#### 7.18.3.1 *L'accompagnement de proximité des petites Ong*

Resacoop aborde la question de la Qualité de manière différente des réseaux nationaux. Ses publics sont pluriels (le « tout venant »), sur le plan de la structuration institutionnelle, comme des actions menées ou du niveau de connaissances et compétences. Dans ce cadre, il s'agit pour Resacoop de répondre à la question : où en sont-ils et où veut-on les amener. Certains ont des projets critiquables mais notre objectif est de les faire avancer). Ainsi, Resacoop vise au moins autant à permettre aux porteurs de projets de rentrer dans une démarche de progrès qu'à améliorer la qualité de leurs actions.

Les grosses Ong ne sont pas en recherche des services d'accompagnement de Resacoop (même si parfois elles devraient le demander !) mais de la possibilité qu'il leur offre de faire avancer les choses ensemble.

#### 7.18.3.2. *Perception des différents acteurs*

Le premier critère de catégorisation des Ong à retenir est le fait de disposer ou non de salariés. Les premières, et les grosses Ongs l'illustrent particulièrement bien, ont un enjeu de survie institutionnelle : elles sont amenées à courir après les financements et donc après les projets pour financer la structure. La question de la « rentabilité financière » devient centrale par rapport à celle du projet : certaines choses sont vite faites ou pas faites faute de financements (en fonction de ce qui est financé ou non) et même de temps (l'activité de recherche de fonds, particulièrement chronophage, peut empiéter sur le reste). Les secondes ne connaissent pas la même pression de ce point de vue. Elles sont en revanche en manque de compétences (c'est monsieur et madame tout le monde), de connaissance des pays, des secteurs. A noter que quant les Ong n'agissent pas en opérateur (par exemple, le CCFD qui intervient en soutien aux associations locales), elles peuvent concentrer leur énergie sur la sensibilisation et le lobbying.

Quant aux Collectivités territoriales, elles ont un rôle soit de financeur ( tiroir caisse), soit d'opérateur, soit des partenaires qui s'accompagnent sur le plan institutionnel (le projet est alors l'aboutissement d'une discussion entre eux).

Ainsi, la légitimité des grosses Ong est selon moi technique et non pas politique (elles deviennent des entreprises). Les petites au contraire ont une vision et des valeurs, ce qui leur donne une légitimité essentiellement politique. Leur rôle en matière d'EAD est essentiel, alors que les premières (comme HI) ne sont pas liées au territoire. A noter que les grosses Ong ignorent les petites associations, et sont même condescendantes à leur égard.

#### 7.18.3.3 *Critères de Qualité*

Les critères d'analyse des projets sont pour Resacoop :

- la présence d'un partenaire local avec lequel on entre en dialogue = qualité du partenariat (faire avancer les gens par rapport au don et à l'aide)
  - ✓ comment est prise la décision ? par qui ?
  - ✓ comment est mise en œuvre la décision ? par qui ?
  - ✓ d'où vient l'argent et qui le recherche ?
  - ✓ qui gère l'argent ? qui rend des comptes à qui ?
  - ✓ quelle formalisation des relations ?
- l'inscription dans le contexte local (appuyer les dynamiques institutionnelles et pas seulement associatives)

- ✓ quelles relations avec les collectivités territoriales ?
- ✓ quelle articulation avec les plans de développement communaux ?
- ✓ est-ce que le projet contribue à une dynamique de développement local ?
- les retombées pour le territoire rhône-alpin. On attend d'eux, non pas d'être super-pro mais de faire un retour sur le territoire
- la posture (/ jugements, « nous on fait bien »...), l'échange inter-culturel.

En fait les critères Qualité renvoient à la posture de l'Ong :

- comment elle se situe par rapport aux dynamiques de développement en cours ? quelle est sa place dans ces dynamiques (est-elle toujours au premier rang) ?
- la manière dont elle envisage sa dissolution (s'agit-il d'atteindre un état de développement qui rende caduque les OngD ou de perpétuer la situation où les Ong du Nord vont sauver le monde) induit son positionnement dans le projet et son approche.

#### **7.18.3.4. Référentiel Qualité**

Beaucoup de questions se posent :

- des normes / référentiel-guide ? uniformisation, normalisation / s'inscrire dans une démarche de progrès dans le respect des dynamiques locales ?
- par rapport à quels critères ?
- quelle place des partenaires du « Sud » dans sa définition ?

Les exigences que l'on peut avoir avec des professionnels ne peuvent être les mêmes que pour les autres : cela n'atteindrait pas le but visé. Pour ces dernières, il peut être intéressant de s'adosser à un référentiel (les questions à se poser avant...) mais il sera nécessairement à un niveau différent. En effet, ces publics ont besoin de s'entendre dire « on va vous accompagner » et non pas « voilà les critères à remplir ». Accompagner les porteurs de projets c'est les aider à réfléchir à ce qu'ils font et non pas les former à la qualité.

#### **7.18.3.5. La qualité en interne**

La démarche Qualité que Resacoop met en œuvre n'est pas codifiée. Elle se traduit notamment par des modalités d'appui aux porteurs de projets communes à l'équipe et partagée avec les membres CA (ex : guide de Lyon sur les 10 questions clés à se poser), elles-mêmes le fruit d'un travail d'analyse des besoins (où ils en sont) et d'une réflexion sur les objectifs de l'accompagnement (où les amener).

Ce sont en effet de la vision de la coopération internationale, des valeurs et fondements qui réunissent les membres de Resacoop que découlent les critères de qualité des projets.

### **7.18.4**

#### ***Appréciation générale***

La multiplication des procédures normatives tend à induire une professionnalisation qui fait entrer les organisations dans des logiques de survie institutionnelle. Dès lors, elles cherchent à se vendre, alors que, selon leurs propres visions et objectifs, elles devraient s'effacer.

Le modèle devrait être celui observé dans la famille Enda : une Ong du Sud qui n'est appuyée par une Ong du Nord que lorsque les compétences n'existent pas dans le pays.

## 7.19. AFDI nationale

**Entretien avec Laure Hamdi, Anne Souharse et Cécile L'Haridon**

**Marc Totté**  
**Le 17 juillet 2010**

*La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu le 17/06/2010, à Paris, avec mesdames Laure Hamdi (Directrice), Anne Souharse (suivi-évaluation), Cécile L'Haridon (services économiques). Il ne s'agit pas d'un verbatim, ni d'un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note de réflexion valorisant les échanges. La rédaction part fort du propos des interlocutrices à l'exception du dernier point ou une mise en perspective plus générale est proposée.*

### 7.19.1 *Les enjeux et défis de la Qualité*

Pour Afdi le souci de la Qualité est ancien et n'est pas une réponse à de nouvelles injonctions de l'administration mais une nécessité en interne d'améliorer les façons de faire : "*Ce n'est pas vécu comme une pression extérieure, nous avons décidé d'avancer là-dessus, parce qu'on nous a tellement dit faites nous la preuve que...*". La démarche de renforcement interne est à relier aux évaluations des conventions d'objectifs qui ont eu lieu en 2000 puis 2004 et aussi au processus d'appui du F3E (D. Neu) pour améliorer le dispositif de programmation suivi-évaluation-(PSE). Elle résulte à la fois d'un besoin interne important d'homogénéiser les modalités d'intervention de l'ensemble du réseau Afdi et d'un besoin de renforcer également la cohérence et la pertinence des actions du réseau Afdi vis-à-vis des autres agri-agences avec lesquelles Afdi se retrouve au sein de AgriCord (structure qu'elle a d'ailleurs participé à créer).

Les exigences de Qualité sont donc très liées à la programmation suivi-évaluation des actions Afdi axées sur l'appui conseil des OP partenaires (Afdi utilise peu le mot projet pour désigner ses actions de terrain, mais plutôt le mot partenariat). Ceci est important. C'est la relation partenariale qui est visée mais pas pour elle-même : dans sa capacité à améliorer la façon de programmer, suivre et évaluer des programmes précis. Il s'agit de bien de partir de ce que l'OP du Sud **veut** et de ce qu'elle *est* plutôt que de venir de France avec ses propres "projets". Ceci à partir des deux dimensions qui sont au coeur du métier de ces OP *l'économique* et le *politique*. Un gros travail consiste notamment à travailler de part et d'autre de la relation, la capacité à définir de vraies perspectives économiques (la création de nouvelles opportunités) et politiques (la création d'une force d'interpellation de l'échelle locale à l'internationale sur les politiques publiques agricoles).

Vis-à-vis de l'OP du Sud, cela suppose de travailler à renforcer au préalable l'organisation dans ses capacités à définir ce qu'elle est, ce qu'elle veut faire, préciser ce qu'elle peut faire et ce qu'il est souhaitable de faire dans le contexte agro-écologique et économique local (choix de spéculation par

exemple) et de le défendre (afin de pouvoir dire non à des offres non pertinentes provenant de l'extérieur). C'est cela qui représente le coeur du métier des Afdi : une exigence à renforcer les relations partenariales avec des OP de façon à pouvoir à terme, peser dans la définition de politiques sur les questions agricoles à différentes échelles tout en proposant des alternatives économiques crédibles. Cette démarche est en discussion permanente au sein du réseau Afdi, 'Afdi nationale (équipe technique et administrateurs) anime ces discussions.

Du côté des agri-agences européennes réunies dans AgriCord, l'enjeu est aussi de faire valoir la pratique Afdi, dans l'appui aux OP. Afdi ajoute à cela que la difficulté à décrire et renseigner ces processus est réelle.

En pratique le travail sur le PSE est resté fort lié à la mise en place de grille, l'amélioration sensible des indicateurs quantitatifs mais n'a pas pris encore la peine de rentrer dans la description et la formalisation des diverses formes d'appui menées en faveur des OP à quelques exceptions près.

Les enjeux sont en définitive autant internes (i) de renforcement de l'ensemble des Afdi du réseau afin d'améliorer la cohérence et les échanges entre Afdi qu'externe (ii) participer activement aux échanges de méthodes et pratiques au sein d'AgriCord sur ce même sujet, et (iii) démontrer la pertinence et l'efficacité des actions Afdi et Agricord auprès des partenaires techniques et financiers.

Dans les deux cas, ils sont aussi de démontrer l'évolution des résultats sur les OP tout en documentant ce qui ressort plus particulièrement de l'appui de l'Adi !!

### **7.19.2**

#### ***Le « quoi », la conception de la qualité***

La qualité est donc présentée comme étant essentiellement liée à l'amélioration de la *relation partenariale* devant conduire à renforcer les *capacités des OP à être à la fois professionnelles sur le plan économique et politique* (en France comme au Sud).

Les aptitudes à réunir pour se faire sont de plus en plus importantes. Elles nécessitent un recrutement très fin en vue de trouver les personnes qui disposent à la fois des capacités suffisantes et de propension à les transférer et se rendre progressivement dispensable. A Madagascar par exemple cela s'est parfois traduit par des tensions lorsque le processus de transfert de gestion des actions d'Afdi vers l'OP s'est traduit par la diminution du nombre d'assistants techniques : tensions du côté des OP partenaires Sud qui craignaient le départ des Afdi et ne comprenaient pas qu'il s'agissait au contraire de renforcer leurs propres capacités internes. Aptitudes aussi à animer le travail en France de manière à amener les groupes membres à adopter certains principes éthiques de travail avec le partenaire et à maîtriser les outils adéquats.

### **7.19.3**

#### ***Les pratiques et outils de la qualité***

En France Afdi a renforcé son dispositif par une meilleure animation des groupes pays et des groupes thématiques. Elle dispose depuis longtemps déjà d'une charte qui a pour objectif de donner un cadre pour la mise en cohérence des actions du réseau Afdi.

Afdi nationale s'est fortement investie dans l'animation et le suivi de ces groupes bénéficiant pour cela de l'appui du F3E. L'outil privilégié, créé à cet effet avec la complicité du consultant (D. Neu)

est un dispositif comprenant une programmation sous forme d'arbre logique et une grille de suivi, reprenant les principaux objectifs stratégiques et résultats attendus et permettant de réunir toutes les dimensions de l'appui des différentes Afdi à leurs partenaires OP en un seul tableau de bord pour toutes les relations de partenariat. Cette grille est volontairement restée plutôt quantitative et relative aux 'outputs'; à la réalisation ou non des actions. Elle ne concerne pas les effets. Par exemple on y trouvera des informations sur le nombre de personnes formées ou sur la nature des accompagnements de l'Afdi régionale au partenaire, sur le fait que le partenaire a décidé ou non des actions et orientations de travail etc. Afdi souhaite aujourd'hui aller plus loin, notamment pour mieux valoriser les résultats obtenus et les mettre en débat dans les groupes pays.

L'accompagnement par un consultant qui connaît bien les Afdi a été essentielle ici pour pouvoir dire « *au-delà vous risquez de lâcher une série d'Afdi régionales . Il faut d'autres instruments pour l'appréciation des effets ou de l'impact* ». D'autres instruments existent donc mais qui ne sont pas encore décrits dans leur démarche et processus. Il s'agit de capitalisation sur certains thèmes donnés, de « regards.... » etc.

Au Sud, le travail a consisté à redimensionner les dispositifs dans le sens de financer plutôt des compétences locales, de préférence dans les OP et de limiter drastiquement les expatriés. Reste que la complexité des interventions en solidarité internationale exige toujours le maintien de « cellules » d'appui à l'échelle de pays ou de régions. Mais celles-ci viennent beaucoup plus en appui à des demandes locales des OP et de moins en moins à des injonctions des Afdi régionales.

Cette évaluation n'est pas sans créer de tensions, et aujourd'hui les salariés du réseau (équipe Afdi nat et animateurs régionaux) ont un rôle fort d'animation pour faire avancer ces pratiques auprès de l'ensemble des Afdi du réseau. La grille comprend des indicateurs destinés à suivre cette capacité à partir de ce que le partenaire du Sud souhaite : c'est ici qu'intervient le travail important des cellules Afdi dans les pays qui en accompagnant l'OP a faire le point sur ses atouts, ses limites, ses opportunités économiques et autres, fournit des arguments aux deux parties de la relation qui aboutissent souvent à la faire évoluer.

#### **7.19.4**

#### **Conséquences**

Cette évolution n'est pas toujours rose et derrière ce travail il y a aussi une série d'AFDI locales qui peuvent peiner à suivre, voire même dans des cas extrêmes et plutôt rares, quitter le mouvement pour décider de continuer à travailler comme elles le souhaitent (il faut bien se rendre compte que le réseau fonctionne surtout sur une base bénévole, avec quelques permanents dans les régions ou dans quelques cellules au Sud).

Au plan technique, la difficulté actuelle concerne la description de tous ces appuis et leur traduction en processus un tant soit peu documentés, ... Actuellement c'est essentiellement à travers des échanges au sein de groupes de travail sur les expériences réussies et celles moins heureuses que le travail de professionnalisation se fait progressivement.

De manière générale, la démarche permet cependant d'harmoniser et de rendre plus cohérentes les pratiques diverses. Le travail de suivi-évaluation-programmation a conduit ainsi à focaliser l'appui sur trois dimensions de l'accompagnement des OP :

- le syndical
- l'économique
- l'organisationnel

### 7.19.5

#### *Les perspectives*

Actuellement Afdi est à la recherche d'outils et de méthodes permettant de mieux apprécier les effets et l'impact de son travail aux différentes échelles concernées. Un outil qui permette de bien isoler plus qualitativement les incidences de son appui particulier notamment, en termes de renforcement de capacités

### 7.19.6

#### *Questions – approfondissements*

L'exemple d'Afdi est intéressant car il montre comment une ONGD constituée au départ essentiellement de groupes locaux fonctionnant sur base du volontariat s'est progressivement structurée et professionnalisée sans perdre l'esprit du bénévolat. Il montre (à l'instar d'autres structures telles qu'ESF ou le GREF) les possibilités de valoriser le bénévolat dans un cadre suffisamment défini sans être totalement contraignant. Mais les tensions sont là aussi pour montrer l'importance de concevoir les choses de manière suffisamment progressive et adaptée aux niveaux des acteurs du mouvement comme au Sud, vis-à-vis des partenaires. Cette exigence de Qualité s'inscrit donc dans un contexte particulier d'homogénéisation des pratiques en cohérence notamment avec une charte.

La Qualité n'est donc pas mise en doute. Elle est même recherchée. Mais cette position repose en partie sur une appréciation particulière de la Qualité, qui met l'accent sur le « *sur-mesure* » et la « *relation partenariale* », deux notions dont la compatibilité avec les normes et principes plus classiques de la Qualité seraient à vérifier. L'intérêt de cet exemple réside précisément dans le fait que les conséquences possibles d'un excès de procédures et de méthodes sur le partenariat (l'asymétrie que cela peut occasionner dans les rapports) ou sur « l'éthique » de l'organisation sont gérées d'une part par l'objectif global qui concerne précisément la qualité *de la relation partenariale* et d'autre part par *l'effort de simplicité des outils proposés*. On peut se demander cependant si les conditions retenues dans ce cas - la proximité du consultant en appui, la souplesse de l'instrument, la subordination apparente au moins des outils aux principes du partenariat, etc. - sont reproductibles dans d'autres structures.

Pour aller plus loin, il semble que cette conception de la Qualité – par la *relation* – mélange à la fois la recherche d'une certaine proximité, une capacité d'empathie (donc plutôt des « savoir-être ») et un professionnalisme qui serait déterminé par la capacité à objectiver les choix stratégiques réalisés dans le partenariat, et, ensuite, par la capacité à les suivre, les mener à bien partiellement à distance (soit des savoir-faire). Reste à savoir si les partenaires au Sud ont bien la même compréhension de la relation partenariale dans la mesure où celle-ci est sans doute moins confortable et laisse moins de marges d'influence interpersonnelle. Et si celle-ci a des incidences sur les formes d'organisation souhaitées par les OP partenaires au Sud et leur conception du leadership notamment (les vertus prônées, notamment de capacité d'objectivation des choix et de suivi, pouvant entrer en conflit avec d'autres valeurs locales de leadership fondées sur le prestige, la naissance, etc.)

## 7.20. Fondation de France

### Entretien avec Monsieur Martin Spitz

**Marc Totté**  
**Paris, le 6 juillet 2010**

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu Martin SPITZ. Les collègues ne peuvent participer car sont trop pris en cette période de pré-vacances. Mr SPITZ nous accorde une heure (qui deviendra 1H30). L'échange est très convivial, relativement déstructuré (nous ne restons cette fois-ci que très peu collé à la grille initiale)

La présente note n'est pas d'un verbatim, ni un compte rendu au sens conventionnel du terme, plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider (éventuellement) à les préciser. Cette dernière partie relève de notre seule responsabilité.

#### 7.20.1- *Les enjeux*

L'entretien commence sur la situation en HAÏTI qui occupe fort la Fondation de France et sur la tension qu'il y a actuellement entre les ONG et la FDF autour de la question de la mobilisation des fonds. Les ONG souhaiteraient avoir leur propre dispositif de redistribution. La Fondation souligne, elle, les effets pervers actuels de l'action des urgentistes sur les capacités locales notamment dans le secteur de la santé.

##### **Élément de contexte :**

Cinq mois après le séisme, la Fondation de France ouvre 4 fonds dotés de 2 millions d'euros environ. Ils sont dédiés au financement de micro initiatives, portées par des associations locales et/ou des entrepreneurs haïtiens, dans les domaines urbain, rural, économique et culturel.

Cette décision du comité Solidarité Haïti de la Fondation de France correspond au souhait de renforcer l'appui direct aux initiatives d'acteurs locaux. Les 4 fonds d'appui délocalisés seront gérés par 4 ONG françaises en lien avec la Fondation de France.

#### 7.20.2- *Sécurité et Qualité*

La Fondation observe le paradoxe suivant : c'est au moment où il y a le plus de moyens pour les soins de santé en Haïti, que la plupart des structures privées du secteur de la santé (qui occupent 80% du service) ferment et que les ressources humaines dans ce domaine, quittent le pays. Cette situation étant due à la difficulté pour les ONG humanitaires de travailler en partenariat avec des structures locales. On risque de se retrouver dans une situation dramatique lorsque les urgentistes quitteront le territoire car il ne restera plus grand chose des services de santé existants. Ces difficultés à travailler avec les structures partenaires tiennent selon le FDF, au regard des

discussions qu'elle a eu avec des responsables de ces ONG sur place ainsi que du personnel local de la santé, à :

- une difficulté à concevoir le problème au départ; il peut y avoir une véritable « surdité » des humanitaires à cet égard, un véritable « autisme » par rapport aux risques de substitution. L'exemple est donné d'une structure haïtienne qui demande un appui pour un simple local à une ONGH, celle-ci lui demandant de lui fournir une liste de ses bénéficiaires.
- ensuite, lorsqu'on en est conscient, au fait de se réfugier derrière l'argumentaire de la destination des fonds dont elles sont garantes : ces fonds doivent arriver aux bénéficiaires et ne peuvent servir à financer des structures locales. L'autre partie de l'argumentaire portant plutôt sur le fait que les procédures d'urgence ne permettent pas de travailler avec des partenaires locaux.
- enfin, une fois les précédentes contraintes surmontées, lorsqu'on en vient à reconnaître la possibilité d'appuyer ces structures en les finançant, reste à savoir assurer un minimum de traçabilité des fonds. Là aussi le manque de savoir faire ne contribue pas forcément à renforcer les structures locales. La réaction parfois entendue des humanitaires est de dire avant de les financer il faudrait d'abord renforcer leurs capacités, faire du « capacity building ». Or pour la FDF ce n'est pas tant cela qui est en jeu (la maîtrise du cycle de projet, le cadre logique, etc...) que de pouvoir informer de ce qui a été fait, à la fois en positif et des difficultés encourues.

La relation est considérée comme beaucoup plus sereine avec des ONG comme GRET, AVSF, entrepreneurs du Monde... qui sont présentes aussi à Haïti et ont développé des partenariats solides avec des structures locales. Cette préoccupation doit se comprendre en Haïti par rapport à une situation particulière de l'Etat des services publics. Le manque d'Etat a conduit à la privatisation d'une grande partie des services publics, dans le domaine de la santé mais aussi de l'enseignement. Dans un pays où la population reste pauvre et à peu d'accès à ces services, la question pendante est toujours de savoir qui paie pour des services pour lesquels on prône la gratuité des soins. Dans ce contexte, l'aide peut vite se révéler substituable et contre-productive si elle ne tire pas mieux parti des compétences existantes et de leurs complémentarités avec les compétences extérieures.

Dans le contexte d'un pays comme Haïti, la FDF est trop petite pour financer des services publics. Elle ne peut financer que des structures privées mais cherche à développer une réflexion sur cette question pour éviter d'accentuer le décalage.

Les enjeux d'une démarche qualité se situeraient donc (si l'on interprète les propos) dans deux aspects/dimensions :

- Le renforcement du secteur à travailler avec des structures locales
- La discrimination, sans doute utile, sur base de ce critère entre les « bonnes » et les « moins bonnes »

### **7.20.3- Qu'est-ce que la Qualité**

La Qualité pour la FdF, c'est-à-dire les exigences qu'elle a vis-à-vis des ONG, portent sur :

- la capacité à reconnaître qu'il existe des compétences locales. Ce qui veut dire plus explicitement, les reconnaître pour ce qu'elles sont, avant que de chercher à les renforcer.
- la capacité à faire ensemble. La FDF travaille beaucoup les questions de solitude et d'isolement des personnes âgées. La similitude avec les associations est forte : elles sont souvent isolées et dans l'incapacité de travailler avec d'autres. Il y a donc un travail important à faire pour les sortir de cet isolement (fruit parfois de dispositifs d'appui ayant renforcé les jeux de concurrence) pour qu'elles travaillent avec leurs pairs ou avec d'autres acteurs tels que les autorités locales.

- capacité à monter des partenariats plus empreints de réciprocité, à sortir des relations de dépendance encore fréquentes (ex. d'une ONG de Marseille très active au Maghreb mais dont les couts de structure sont beaucoup plus élevés que ceux de leurs équivalents local).

Ceci pour ce qui est de l'action. Coté organisationnel, la Qualité relèverait plus d'exigences à être plus transparente et redevable vis-à-vis des populations, des autorités locales, des bailleurs, sur ce qui a été fait et les effets positifs ou négatifs induits. Ce dernier point apparaît fondamental pour la FdF : les exigences portent moins de manière générale sur la professionnalisation par l'ingénierie de projet que sur la capacité de simplement informer de ce qui s'est fait. Le constat de la fondation à cet égard, étant que les ONG les plus solides ont développé une tendance à présenter des rapports très pointus, lourds, parfois très bons au plan « marketing », mais qui lissent complètement les difficultés et les problèmes rencontrés. De ce fait la capacité à tirer parti des interventions pour s'améliorer est de plus en plus réduite. *« On a été tellement déçus par les grandes qui ont des rapports tellement formatés qu'ils ne nous intéressent plus. C'est bien plus instructif de discuter avec des opérationnels sur le terrain de leurs difficultés et leurs réussites. Ce qui nous intéresse surtout c'est de voir comment les choses avancent, ce qui va moins bien, là où l'on se trompe »*. La FdF a demandé d'utiliser le reliquat de leurs fonds à aider les structures locales à disposer de procédures de traçabilité des financements.

Enfin, à un autre niveau, la qualité pour la FDF concerne aussi la capacité de faire de la Recherche-Développement dans le secteur. Cette capacité devrait être renforcée à travers les têtes de réseaux, là où il est possible de mutualiser les ressources pour cette fonction (au même titre que pour les fonctions de formation, d'appui-conseil, ... comme cela se passe déjà avec Coordination sud que la FdF finance).

#### **7.20.4- Quelles pratiques de la Qualité**

La Fondation de France rassemble quelques 700 petites ou plus grosses fondations dont certaines n'ont de statut qu'à travers la FDF. La FDF n'a pas de droit d'opportunité sur les choix stratégiques, la définition des objectifs. Par contre étant donné qu'elle signe les décaissements elle a un droit sur le contrôle des dépenses. A cet égard la Fondation constate que toutes celles qui ont du mal avec ce principe sont celles dans lesquelles se pose un problème de gouvernance interne. De ce point de vue les questions de transparence, de redevabilité sont considérées comme le B-A-BA de la Qualité. L'outil « base de données » est également très important à la Fondation pour suivre les programmes mais également les fondations sous égide et

Dans les programmes, des canevas simples existent de rapportage. Ils sont d'ailleurs parfois repris de ce que fait l'ONG avec laquelle nous travaillons. Il y a deux types de rapports : *d'activité* et *final*. Le décaissement se faisant sur base 50/40/10, il faut effectuer ces rapports à la fin de chacune des tranches pour bénéficier des suivantes. C'est là que l'on constate de grandes faiblesses à la fois au niveau de l'ONG française parfois qui nous renvoie des purs « copier-coller », sans respecter un canevas (qui est parfois le leur), et à l'échelle de leurs associations-bénéficiaires sur place un niveau très en dessous des attentes. On observe une difficulté pour ces grandes ONG à renforcer les capacités de rapportage de manière efficiente, c'est-à-dire de leur fournir le minimum pour qu'elles puissent témoigner de ce qui se fait, alors qu'elles souhaitent entrer dans un cycle de formations, appui-conseil, suivi-évaluation.. à la GCP !! Les associations locales dont il est question, au Maghreb par exemple, ont toutes un partenaire français, mais ne parviennent pas à faire un rapport simple et basique. Les ONGs du Nord elles se réfugient derrière le respect de la procédure en disant que les choses ont été bien faites ou qu'au contraire le retard est trop important. Nous on cherche à les amener à sortir des procédures strictes pour informer plus simplement de ce qui se fait, et des problèmes rencontrés.

La pratique de la Fondation est aussi une certaine forme de saupoudrage, liée à sa structuration en une multitude de petites fondations, à travers un grand nombre de programmes et de sous-programmes. Les moyens au final ne sont pas élevés en moyenne pour chacun des sous-programmes ; Mais cela marche tout de même en raison de l'importance du bénévolat qui est mobilisé dans ces fondations et partenaires. Mais ce saupoudrage n'a pas de sens s'il n'y a pas mise en réseau et partage des enseignements. Les évaluations et capitalisations permettent de faire ce lien. On se rend compte aussi de l'importance de ces capitalisations plus transversales car elles permettent de sortir des vases clos dans lesquels certaines ONGD se complaisent. On constate combien malgré qu'elles sont pointues dans leur domaine – par exemple la micro-finance – elles peuvent rater des savoirs intéressants du simple fait qu'elles fonctionnent trop sur leur propres postulats et réseaux de partenaires. « *Toutes considèrent qu'elles sont les meilleures mais la diversité de nos appuis nous permet de voir les limites et ce qui pourrait les enrichir* »

Cette pratique des évaluations n'est pas encore suffisante en interne, et entre parfois en conflit avec nos modalités d'action. Par exemple, lors de l'évaluation des fonds pour l'expertise participative (FEP<sup>47</sup>) le programme a été arrêté malgré l'évaluation plutôt positive sous prétexte que cette action était pilote et qu'après un certain nombre d'années elle devait avoir suffisamment construit ses propres capacités de se reproduire. Dans ce cas cependant nous avons toutefois financé un appui extérieur (François Fiard, Coordination sud) pour renforcer les capacités des responsables locaux de ces fonds à monter des dossiers en vue d'accéder aux fonds européens.

Structurellement également la Fondation est longtemps restée sur des missions essentielles mais finançait moins les séminaires d'échange, l'appui-conseil, l'évaluation, les expertises. Et encore plus marginalement le travail d'instruction préalable et de montage de dossier. Aujourd'hui les bornes de ce que l'on considère comme nos missions essentielles se sont élargies et intègrent plus les travaux de séminaires, d'appui-conseil, d'évaluation, etc... Comment documenter aujourd'hui pour mieux évaluer demain notamment.

La pratique va aussi dans le sens de promouvoir des engagements plus longs que sur des bases annuelles, sur 3 ans.

Enfin, la Fondation n'a pas une longue pratique du travail en partenariat avec des structures-réseau mais c'est en train de changer et nous avons un projet avec le CFSI notamment pour travailler plus en partenariat.

### **7.20.5- Les mesures d'accompagnement**

Au plan des mesures à promouvoir pour accompagner une démarche qualité, la FDF insiste surtout sur l'importance de financer les réseaux dans leur fonction de marketing, plaidoyer, formation, élaboration de bases de données sur les partenariats, séminaires, et la recherche/développement.

Elle montre cependant aussi une certaine souplesse dans les exigences qui peut aussi être prise pour une mesure importante, sorte de pré-requis, à une qualité qui ne serait pas par purement guidée par le respect des procédures (ce qui était prévu) mais par le respect de leur application à la réalité, c'est-à-dire de l'évolution des contextes. Mr SPITZ insiste abondamment sur le fait par exemple de ne pas sanctionner les retards mais d'accorder de l'importance à leur justification.

---

<sup>47</sup> Un programme que nous avons eu la chance d'évaluer (NDLR)

### **7.20.6- Questionnements – approfondissements**

Derrière l'argumentaire des ONG humanitaires de la destination des fonds (il faut qu'ils soient utilisés pour ce à quoi ils sont destinés), une question essentielle qui pourrait relever d'une certaine façon de la qualité : celle de la **capacité à interpeller et adapter les injonctions** qu'elles viennent des bailleurs ou du public, par rapport aux réalités locales, dans un esprit de pérennisation des résultats. Une fois cette capacité reconnue, à travers une certification peut-être, ne pourraient-elles avoir la possibilité de disposer des fonds au mieux, afin d'assurer non seulement les soins mais aussi assurer que le tissu local des services puisse être sinon renforcé du moins maintenu ?

Un autre point essentiel apparaît dans le constat d'une certaine dérive des procédures – ou de leur usage par les ONGD - qui en viennent à enfermer les acteurs dans des cadres qui en définitive ne sont qu'une image tronquée de la réalité. Cette question mériterait d'être creusée. Elle peut l'être au moins de trois manières :

- dans quelle mesure un rapportage plus simple serait meilleur en termes d'apprentissages ? quels outils éventuellement nouveaux (petits films, interview...) permettraient de mieux informer dans un souci de transparence et de redevabilité plus large ?
- dans quelle mesure est-il possible d'induire dans les institutions de financement un esprit suffisamment souple par rapport à ces procédures pour qu'elles soient réellement gage de qualité ? Comment induire une culture basée au moins autant sur le processus d'apprentissage que sur le résultat ?
- dans quelle mesure est-il possible de (re)créer la relation de confiance entre bailleurs et ONGD nécessaire pour permettre une Qualité telle qu'elle est ici décrite ?

**En définitive : Panser ou penser ?** La formule est un peu provocatrice, mais c'est bien ce qui ressort de cet entretien : une difficulté à sortir le nez du guidon de l'urgence pour penser réhabilitation et développement selon un continuum ; difficulté aussi, plus générale des acteurs en Solidarité Internationale, à sortir des carcans (les procédures, les cadres) pour réfléchir au sens de son action.

## 7.21

# Région rhone-alpes

**Entretien avec Marc Noailly et Anna Fiorini Beriot**

**Béatrice Séror**  
**21 septembre 2010**

Entretien à la DERIC (Direction de l'Europe, des Relations Internationales et de la Coopération) avec Marc Noailly, responsable du service Afrique, Méditerranée et Francophonie Et Anna Fiorini Beriot, chargée de coopération Arménie et du dispositif de mobilité professionnelle pour les professionnels des régions partenaires qui viennent en Région pour développer des compétences ou élargir leur réseau de contacts.

Les lignes qui suivent sont un résumé fidèle des propos tenus lors de cet entretien.

### 7.21.1

#### *Présentation*

Avant 2004, l'aide au développement faisait consensus au niveau de la Région et était pilotée par le Vice-président Relation Internationales. Depuis 2004, les RI ont été scindées de l'aide au développement (revendiquée par les Verts).

La coopération décentralisée est une mobilisation du territoire en partenariat avec un territoire homologue pour construire ensemble une amélioration des conditions de vie des populations des 2 territoires.

Le rôle de la DERIC est de faire le lien entre les orientations politiques et leur mise en œuvre à l'échelle du territoire. La Région cherchant à croiser la mobilisation des acteurs du territoire et le partage de valeurs et pratiques, la DERIC entretient 2 types de relations avec les acteurs :

- le recours à des bureaux d'études ou certaines Ong par appel d'offres pour une fonction d'opérateurs de projets
- l'intégration de l'action d'organisations de la société civile. C'est l'essentiel de l'activité. Le critère de sélection est d'avoir 2 années d'activités afin de maîtriser les financements régionaux mais selon le cas ce critère peut ne pas être appliqué si l'action semble particulièrement intéressante.

En effet, outre les organisations connues qui disposent d'une antériorité, d'une relation ancienne avec la Région, qui partagent les mêmes valeurs, et à qui à ce titre sont associés à son action car ils apportent des éléments positifs qui permettent d'aller plus loin, la Région a besoin de travailler avec des petites organisations, qui sont porteuses de valeurs, sont impliquées et témoignent d'une mobilisation citoyenne en Rhône-Alpes.

### 7.21.2.

#### *Perception de la problématique dans le contexte*

Tout le monde parle de qualité : les entreprises, les organismes de formation... C'est une mode mais i) on ne sait pas de quoi on parle, ou tout au moins la notion n'est pas partagée et fait l'objet de représentations différentes, ii) le raccourci est rapide entre la réflexion sur la Qualité et la labellisation, avec le risque d'une classification des acteurs en bons ou mauvais qui justifierait le soutien aux premiers.

En fait la Qualité est un continuum d'idées pour essayer de **se protéger et éviter les critiques**. Ainsi, **les Démarches qualité ne servent pas à rechercher ce qui marche** (et à cet égard il est certain qu'il y a une marge d'amélioration au sein des Ong comme dans leur relation avec les collectivités territoriales) **mais à sécuriser les process** (les critères rassurent et protègent les bailleurs face à une méconnaissance des contextes). Or la sécurisation des process relève de l'Ong (Conseil d'Administration, modes de gouvernance...) et de sa relation avec les pouvoirs publics à travers le conventionnement.

### 7.21.3.

#### *Conception propre de la qualité*

**La Qualité c'est** : i) l'adéquation des actions aux besoins, ii) l'amélioration des méthodes (et non pas un jugement sur l'acteur), iii) la mise en relation des acteurs, leur mobilisation.

En coopération décentralisée s'y ajoute la mobilisation des acteurs du territoire : que quelques organisations seulement soient mobilisées est défavorable en terme de mobilisation citoyenne, que beaucoup le soient rend difficile le travail en terme de cohérence et d'efficacité. Globalement, la masse critique atteinte actuellement est d'une dizaine d'organisations rhônalpines mobilisées sur chaque coopération (14 en Arménie, environ 10 au Burkina Faso).

Car une Ong n'est pas une entreprise et ce qu'elle produit n'est pas « un biscuit ». La question est de savoir si notre action permet d'améliorer les choses ou si elle est improductive. Dans ce cadre, **améliorer les pratiques c'est** :

- 1) sortir de la routine pour voir les vraies questions
- 2) éviter de privilégier certaines populations et d'en exclure d'autres (ce peut être le cas d'associations qui travaillent sur une même zone et avec une même population depuis 20 ans)
- 3) sortir des actions localisées et s'intégrer au contexte
- 4) dynamiser la vie associative sur le territoire rhônalpin pour préparer l'avenir et laisser la place aux jeunes
- 5) ne pas avoir de monopole sur le projet et accepter de s'en démunir au profit d'un autre acteur si cela permet de mieux avancer
- 6) trouver l'équilibre entre deux attitudes qui opposées s'avèrent érronées : croire que tout se résout en injectant de l'argent dans les circuits / croire que les dynamiques locales suffisent à créer le développement.

Quant aux relations entre les acteurs, elles sont essentielles, en particulier celles Ong – collectivités territoriales françaises, qui s'inscrivent dans la proximité et le partage, et celles Ong – Collectivités Territoriales du Sud qui doivent favoriser le dialogue et l'intégration des projets à des échelles plus globales. Ce qui doit être recherché, c'est le dialogue.

**En ce qui concerne les Ong, leur plus-value** se situe notamment dans le fait que :

- elles sont ancrées dans le territoire régional et en sont des acteurs qui doivent être pris en compte au même titre que les autres

- elles assurent la proximité de l'action de coopération avec le territoire, et permettent à ce que la coopération ne soit pas qu'un processus financier
- elles sont porteuses de valeurs sociales et à ce titre permettent de n'être pas que dans le politique ou le financement pur
- elles fonctionnent sur une capacité à innover (car elles ne sont pas dans des logiques d'adaptation au marché) et sur une capacité à anticiper les besoins (sinon il s'agit de situation d'urgence).

Leurs limites résident dans le fait qu'elles doivent faire attention à être indépendantes tout en adhérant à la vision du financeur, pour que les besoins en financement ne les amènent pas à être instrumentalisées. Car la tendance est là : on instrumentalise les Ong pour qu'elles pensent ce que pensent les bailleurs, et ce faisant, on essaye de mettre dans un même moule 2 sujets différents. Or les bailleurs et les collectivités n'ont pas à s'immiscer dans les Ong qui sont des acteurs de droit privé et non des instruments à leur service. Les financeurs n'ont pas le droit d'influer sur la doctrine des associations mais doivent vérifier qu'ils partagent la même idéologie. A noter que les collectivités ne sont pas dans les mêmes logiques que les bailleurs nationaux ou européens : elles sont dans une logique d'animation de territoire et non pas dans une logique de mobilisation des acteurs sur une politique.

Pour les entreprises, **les Démarches Qualité** consistent à identifier comment l'entreprise travaille pour que les processus soient connus en externe et fiables en interne. Ce sont des modèles centrés sur les structures qui ne peuvent être portées que par elles.

Appliquées aux Ong, ce type de démarches endogènes peut être l'occasion de clarifier le positionnement de l'organisation, ses objectifs, sa dynamique interne. Si elle peut être lourde à mettre en œuvre, elle peut permettre de clarifier les relations en interne comme avec l'externe. Mais pour se faire, la Démarche doit être interne et ne pas répondre à des critères obligés. Elle doit être endogène pour que chacun clarifie son propre process. Car il ne s'agit pas d'imposer de process particulier, vu qu'il y a autant de façon de faire que d'acteurs : chacun doit se situer en termes de valeurs et de finalités. Vue ainsi, la Démarche peut s'appliquer :

- aux grandes Ong. Pour elles, la question est de savoir si elles sont encore des associations de la société civile ou des bureaux d'études opérateurs. Dans ce dernier cas, les critères d'entreprise sont acceptables.
- aux petites Ong qui sont souvent enthousiastes mais n'ont pas la compréhension globale de l'environnement, des acteurs ... Pour ces dernières elle peut être très simple (il existe des procédures partout).

#### **7.21.4.**

#### ***La qualité en interne***

Le changement de structuration de l'organisation interne en 2004 est porteuse d'ambiguïté. Les orientations ont changé de nature, passant d'un consensus à la volonté de marquer la coopération sur le plan de la politique (et non du politique). Or la soumission à la volonté politique, peut être contradictoire avec la recherche de Qualité en tant qu'adéquation aux besoins.

L'analyse des demandes de financement cherche à répondre aux questions suivantes : Si on s'engage avec cet organisme est-ce que ça va dans le bon sens ? Est-ce que les pratiques répondent à une déontologie d'action liée à la coopération décentralisée.

Car la Région ne dit pas ce que les associations doivent faire ; elles travaillent ensemble. **La Collectivité prend le risque avec l'organisation et le suit.** L'analyse passe par le dialogue tandis que le suivi passe par les coordinateurs de la Région (Afrique, Arménie, Asie) sur place qui joue un rôle d'alerte : soit on va dans le bon sens et on continue ; soit on va dans le mauvais sens, ce qui ne veut pas dire que l'association fait mal son boulot, et on cherche à améliorer les méthodes. L'analyse menée par la Région est donc différente de critères Qualité.

### **7.21.5. Appréciation générale**

Pour certaines grosses Ong, qui tendent à fonctionner comme des entreprises, la labellisation peut être appliquée (par exemple pour des gros projets, au budget supérieur à 1 million d'euros, il pourrait être demandé à la structure qu'elle se dote d'une Démarche Qualité qui serait financée en partie) mais pas pour les acteurs associatifs de la société civile. **Le risque est une bipolarisation avec les structures labellisées considérées comme bonnes et les autres, jugées mauvaises, avec pour conséquence de laisser passer une dynamique sociale autour du développement.** Cela serait particulièrement négatif dans le contexte rhônalpin où il existe beaucoup d'acteurs et un milieu associatif très développé. Car la certification inféode les Ong aux orientations des bailleurs de fonds, mais n'est en rien un outil de mobilisation de la société civile dont sont issues les Ong.

Plutôt qu'une labellisation et des critères, qui sont surtout une marque de l'impuissance des bailleurs à connaître le terrain, il semble plus intéressant de **partager des éléments de déontologie**. Plutôt que des critères Qualité qui introduisent l'idée de bons ou mauvais et ne sont pas toujours en phase avec la réalité (exemple de la systématisation de la prise en compte du critère Genre), mieux vaut définir une Charte de Déontologie des actions de coopération qui porterait sur les pratiques, la relation à l'autre, des propositions de développement durable raisonnables au regard de l'appropriation et de leur adaptation au contexte. La question serait alors : quel processus d'amélioration des pratiques et de l'action des Ong en leur demandant d'adhérer à un minimum de Charte de Déontologie ?

L'enjeu est finalement de :

- soit sortir des fondements de l'action associative pour les instrumentaliser
- soit créer des processus adaptés aux démarches participatives des Ong

Les Ong doivent rester des lieux d'enthousiasme et de risques.

## 7.22

# MAEE

### Entretien avec Patrice Chevallier, Laetitia Haton et Luc Veyri

Marc Totté  
30 septembre 2010

La présente note se veut une sorte d'aide mémoire de l'entretien qui a eu lieu à la Mission des relations avec la société civile DGM/CIV du MAEE. Il ne s'agit pas d'un verbatim mais plutôt d'une note reprenant les principales idées formulées en les structurant selon la principale grille de questionnement. Une dernière partie « questionnement – approfondissements » permet de soulever quelques questions et de relier les idées défendues à d'autres références. Elle doit permettre de mieux situer l'importance des idées proposées en même temps que d'aider à les préciser.

#### 7.22.1

#### *Perception du Contexte et des Enjeux*

Monsieur Chevallier introduit la question à partir du processus de gestation du document cadre relatif à la stratégie de la coopération française. Ce processus a été l'objet « *d'intenses réunionites* » associant Coordination sud, et a conduit à une nouvelle architecture avec le Sénat : « *Que 20 parlementaires passent des heures de débat sur ce sujet est exceptionnel.* »

*La stratégie actuelle fait exploser les anciennes catégories. Auparavant il y avait deux catégories : le 'champ' et le 'hors champ'. Aujourd'hui la direction réunit les anciennes directions de la coopération à laquelle se rajoute la Direction des Affaires Economiques, la sous-direction du multilatéral et la Direction Générale de la mondialisation. »*

Cette dernière se composant de 4 directions : la direction de l'Economie globale et des stratégies du développement ; la direction du développement des Biens publics mondiaux ; la direction des politiques de mobilité et d'attractivité ; et la direction de la politique culturelle et du français. Disparaissent ainsi, comme le précise Mr Chevallier, les « *derniers signes de distinction entre le monde du développement et le monde développé* ».

A partir de 2011 l'APD sera concentrée dans deux 'programmes' : Programme 209 « *solidarité à l'égard des pays en développement* » et 110 « *aide économique et financière au développement* »

Sur les enjeux d'une démarche qualité Mr Chevallier apparaît dans un premier temps dubitatif : « *La qualité cela peut être de mettre des croix dans des cases, voir SNCF avec l'ISO 9001 Voir aussi l'AFD qui a une culture d'administration de banque datant des années 60.* »

Ce ne serait pas tant cette qualité « formelle » qui serait attendue par l'administration, que des exigences plus fondamentales : « *Si c'est l'idée de ne pas faire n'importe quoi, alors oui ! L'exigence est forte d'autant que les crédits disponibles diminuant, nous sommes surveillés de très près ! Le moindre échec peut être ravageur* ».

La façon de percevoir les ONGD a toutefois considérablement changée depuis la réforme. Auparavant, la MAAIONG était plutôt isolée au Ministère, considérée comme une « *obligation pour le dialogue social avec les ONGD* ». La MAAIONG finançait en quelque sorte un droit

d'initiatives. Depuis le travail de la CPCA (Conférence Permanente des Coordination d'Associations) et en particulier celui de Coordination Sud contre les risques d'instrumentalisation et pour le droit à l'initiative, la reconnaissance de ce droit est plus généralisée<sup>48</sup>. Il est vrai que la déconcentration des fonds de l'aide à travers les ambassades a été très mal perçue par les ONGD et qu'un véritable bras de fer s'est instauré autour de ces ressources. Actuellement précise Mr Chevallier « *les gens qui font la dynamique de la nouvelle Direction sont complètement détendus par rapport aux ONG. L'expertise est reconnue. Notamment par rapport à la fiscalité où le ministère n'a pas les compétences sur la fiscalité au Gabon, au Cameroun, ... et on reconnaît que notre plaidoyer est alimenté par les ONGD. De l'autre côté on a de plus en plus d'ONGDs qui reconnaissent la nécessité de discuter avec l'Etat. A l'invitation de Christian Masset<sup>49</sup> sur la question des financements innovants on a bien vu la valeur ajoutée de Coordination Sud qui est venue avec une position institutionnelle consensuelle et avec la capacité d'associer ATTAC notamment.* »

Mais ajoute Mr Chevallier, la réponse aux problèmes de développement est de plus en plus territoriale. « *Le principe général est celui de l'appropriation locale des enjeux de développement et je ne suis pas sûr que les ONGD se prémunissent suffisamment contre les risques de substitution à cet égard* ». Pour le reste, l'appréciation diffère aussi selon les domaines d'intervention. L'appel à initiatives sur les thématiques prioritaires montre des résultats très variables : plutôt bons sur les droits de l'homme et la lutte contre le sida ; nettement plus décevants sur le secteur de l'eau et l'assainissement où « *le développement n'est pas uniquement affaire de latrines (...) Les résultats en termes de lobbying apparaissent parfois plus probants que dans l'opérationnel. Certaines ONGD – CFSI, CCFD – ont d'ailleurs tendance à s'investir plus dans le lobbying et à abandonner l'opérationnel. Les différences de postures sont sensibles et parfois sources de tension entre ONGD* »

## 7.22.2

### *Compréhension de la Qualité*

Selon Mr Chevallier, le premier critère de qualité est celui du **désengagement**. Elle consiste à pouvoir travailler dans le sens de savoir « *A quel moment je me retire et que cela fonctionne sans moi* ». Cela suppose un vrai partenariat local et une évaluation régulière du renforcement des capacités locales. Il y a là un vrai enjeu et un gros travail faire ! ». Cette question ne relève pas seulement des ONGD selon Mr Chevallier car dans les programmes de type PCPA notamment, il y faut « *une forte implication de l'ambassadeur pour que cela fonctionne* ». Dans plusieurs pays, les autorités reprochent « *ce n'est pas bien de financer nos opposants* ».

Le deuxième critère en lien direct avec le précédent serait donc la **capacité de renforcer les compétences des acteurs, en particulier à se concerter**. Non pas selon un modèle figé mais en suivant certaines démarches de références. En particulier l'importance de pouvoir s'intégrer dans des politiques publiques et travailler avec des services publics : « *Les ONGD ont un rôle de conseil de facilitation à cet égard entre services publics et associations populaires.* »

Un troisième critère relève de ce que l'on peut appeler la « **redevabilité locale** ». Redevabilité vis-à-vis des autorités locales, des populations. Cette dimension apparaît également fort importante et devrait être intégrée dans des exigences qualité.

---

<sup>48</sup> Voir aussi

[http://www.coordinationsud.org/spip.php?action=accéder\\_document&arg=3040&cle=89c4aedbdaa47489bf35249d1653046d&file=pdf%2FCPCA\\_Commande\\_publique-2.pdf](http://www.coordinationsud.org/spip.php?action=accéder_document&arg=3040&cle=89c4aedbdaa47489bf35249d1653046d&file=pdf%2FCPCA_Commande_publique-2.pdf).

<sup>49</sup> Directeur au MAEE de la Direction Générale de la Mondialisation du Développement et des Partenariats

Mais l'idée d'un label de portée universelle et générale n'est pas bonne et peut même être perverse : « *une ONG peut être bonne dans un contexte et mauvaise dans un autre. Dans certains cas un label peut être dangereux s'il permet d'entrer en territoire conquis* »

### 7.22.3. *Pratiques de la qualité et mesures d'accompagnement*

Pour le Ministère, il apparaît indispensable pour les ONGD, qu'elles soient petites ou grosses, de disposer d'au moins un site : « *si on ne trouve pas d'informations structurées on a des doutes !* ». Un site présentant le CA, les rapports d'activités annuels, le compte rendu du journal officiel... Le dispositif RITIMO est considéré comme important à cet égard et constitue une forme de label social comme le fait aussi d'être membre de Coordination Sud.

La priorité devrait donc aller au renforcement des plateformes : « *25% de l'enveloppe du MAEE va aux plateformes pour l'instant, dont 10% à l'Education au Développement* ». « *En matière de transparence, le Comité de la Charte ne suffit pas* ».

Mme Haton ajoute l'importance cependant de continuer à renforcer transparence et redevabilité, ainsi que les évaluations. L'exigence est de plus en plus celle de « résultats » (plus encore que de Qualité ? l'une n'étant pas forcément liée à l'autre ? à développer ?). Mme Haton rappelle que l'argent de l'APD est celui du citoyen et que celui-ci est de plus en plus exigeant. Des exemples sont cités de labellisation dans le domaine de la finance alternative qui ont eu des conséquences négatives, sous forme de déperditions des initiatives et engagements.

### 7.22.4

#### *Conclusions –interrogations*

L'entretien fait ressortir un certain nombre d'exigences – **désengagement, concertation/renforcement** de capacités et **redevabilité locale** (et vis-à-vis du public de donateurs) – mais sans que cela n'exige nécessairement de passer par des procédures normatives et standardisées de Qualité.

Le Ministère n'apparaît toutefois pas en faveur d'une certification et de labellisation pour les ONGD tout en insistant sur le besoin de renforcer les exigences. Avec un peu de recul, il apparaît que ces dernières portent surtout sur des capacités à se situer par rapport à d'autres acteurs, les autorités locales, voir le public en France. Exigences de réflexivité par rapport aux *situations* locales (donc plus de nature politique ou stratégique), vis-à-vis des autres *parties prenantes* (acteurs, bénéficiaires, donateurs... relative à leur satisfaction), et à ses *propres actions* (exigences de *résultats* dont la définition reste cependant à préciser : résultats au sens des effets et de l'impact ou des attendus tels qu'ils étaient prévus au départ ?).

Cette exigence de réflexivité est bien au cœur de l'enjeu de la Qualité qui fondamentalement questionne le rapport à l'autre et le rapport au monde autour de soi (ici où là-bas). Mais l'insistance à ne pas en faire un standard universel est ici très clairement affirmée. Il apparaît aussi dans les échanges, combien cela nécessite une implication de l'administration (notamment s'agissant du rôle des ambassadeurs dans les processus PCPA). Émerge donc ici une autre exigence, plus traitée en creux dans l'entretien, qui porte sur l'importance d'une co-responsabilisation des acteurs, Etat et ONGD pour faire Qualité en Solidarité Internationale... Cette exigence se prête donc assez mal à une certification ou une labellisation qui serait liée à une catégorie d'acteurs particulière.