

## Labellisation, certification : menaces ou opportunités pour les ONG ?

### 1. Un bref historique..... de la confiance à la certification ?

#### L'ère de la confiance : 1979-1995

Plongeant ses racines dans l'histoire de la Croix Rouge et ré-appropriée par la société civile grâce au mouvement des « French doctors », l'aide humanitaire moderne s'est imposée dans les années 1980, en marge des considérations géopolitiques des Etats et des lois du secteur privé, sur des critères de solidarité et de générosité. C'est alors créé un consensus général tant au niveau des bailleurs de fonds publics que des donateurs privés. L'aide humanitaire a ainsi connu à son démarrage une époque de **pleine confiance** de l'opinion.

En 1989, sur l'initiative de grandes associations et de fondations sociales et humanitaires conscientes que la générosité publique ne peut se développer que dans une relation de confiance avec l'opinion et, au premier chef, avec les donateurs, le monde français de la solidarité se dote d'un organisme de contrôle des associations et fondations: le comité de la Charte. La vocation de ce comité est de promouvoir une **plus grande rigueur pour permettre le « don de confiance »**.

#### L'ère du doute : 1995-2000

Cette confiance connaît ses premières fissures dans les années 80. Le scandale du Carrefour du Développement commence à entamer le consensus.

En 1995, la première évaluation multibailleur – l'évaluation de l'opération d'assistance internationale consécutive au génocide rwandais - est effectuée au Rwanda et dans les camps de réfugiés de Goma, dans l'ex Zaïre. Les rapports pointent du doigt le manque de professionnalisme des équipes humanitaires sur place et ses effets désastreux : une épidémie de choléra a décimé des milliers de réfugiés. Les retombées de cette évaluation sont un « électrochoc » pour le monde de l'humanitaire. Une vraie prise de conscience se crée sur la **responsabilité des acteurs humanitaires face aux populations** : « il ne suffit pas de faire le bien, il faut bien le faire ». A côté de cela, autour de l'école de pensée « *do no harm* » inspirée par Mary Anderson, la prise de conscience des risques d'effets négatifs de l'aide devient plus forte.

Pour renforcer la responsabilité des ONG dans le cadre des actions humanitaires, une série d'initiatives inter-ONG se met alors en place. La première d'entre elles aboutit à l'élaboration du Code de Conduite pour les ONG et le Mouvement Croix Rouge dans les situations de désastre. Fondé en 1995 afin d'aider les ONG à mieux gérer leurs ressources humaines, le groupe *People in Aid* édite en 1997 un *Code de Bonne Pratique*, visant à améliorer la direction et la gestion du personnel travaillant dans l'Humanitaire. Lancé en 1997 par un groupe d'ONG humanitaires et par le Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant rouge, le *Projet Sphère* développe un manuel de normes dans quatre domaines clés de l'aide humanitaire. L'*initiative du Médiateur Humanitaire* (Humanitarian Ombudsman project) remplacé par le HAP (Humanitarian Accountability Project) en mars 2000 a pour objectif de « renforcer le concept de la responsabilité vis-à-vis des individus et communautés en situation de crise et d'améliorer l'efficacité des interventions humanitaires ».

En 1996, l'A.R.C. (Association pour la Recherche sur le Cancer) est portée sur le devant de la scène dans un scandale financier – des détournements de fonds opérés sous la houlette de son fondateur et président. Cette affaire fait couler beaucoup d'encre et mobilise l'opinion publique. Elle crée une brèche dans le monde de la solidarité : la **confiance des donateurs a été trahie**. Pour rétablir la confiance, les associations de solidarité sont soumises à des mécanismes de contrôle accrus.

En parallèle, les donateurs se structurent et s'équipent de leurs propres organes de suivi et contrôle des dons. En 1992, la communauté européenne crée une direction générale consacrée à la question de l'action humanitaire : ECHO (European Community Humanitarian Office). Dans son règlement, il est stipulé que « la commission procède à des évaluations d'actions d'aide humanitaire en vue d'établir si les objectifs visés par ces actions ont été atteints (...) » (Article 18.1 règlement CE n°1257/96 du conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire). Le **contrôle** et l'**évaluation** de l'action humanitaire deviennent ainsi une obligation réglementaire des donneurs publics.

### L'ère de la preuve : 2000-2005

Dans les années 2000, les initiatives d'encadrement, voir de contrôle, se multiplient. En 2000, ECHO lance le Contrat Cadre de Partenariat avec les ONG (CCP) : un document définissant les rôles, les droits et les obligations des partenaires ainsi que les dispositions juridiques. ECHO se dote ainsi d'un nouvel outil de **sélection des partenaires**, basé sur des critères bien définis d'éligibilité. La création du CCP répond, entre autres, à la nécessité, pour les donateurs publics, d'introduire selon leurs propres termes des **normes de qualité** plus avancées. En France, à partir de 2003, la dynamique de Synergie Qualité, qui fait suite au « Projet Qualité » (1998-2004), aboutit à un certain nombre d'avancées.

Cette multiplication des initiatives de contrôle - mise en place de règlements et de procédures, exigence de rendus systématiques et réguliers – se fonde sur la **recherche de transparence et de bonne gestion des ressources, mais aussi de qualité**. Face à cette multiplication, la question se pose « L'instauration de tous ces mécanismes de contrôle a-t-elle permis une amélioration de la qualité de l'action humanitaire? » Si oui, à qui cela a-t-il profité : aux donateurs, aux populations, aux organisations ?

Dans le secteur privé, la notion de qualité est déjà solidement implantée : les normes ISO (International Organisation for Standardization) ont connu leur seconde révision en 2000 et constituent des labels de qualité *incontestés* ; des organismes se sont spécialisés dans la certification d'entreprises ; la nécessité du label est « inscrite » dans les mentalités comme prérequis à toute relation commerciale ou partenariat.

Mais d'autres secteurs, plus proches dans leur objectif et fonctionnement de celui de la solidarité, ont aussi suivi une évolution propre vers la qualité. Un exemple probant est le secteur médico-social, avec par exemple l'accréditation des hôpitaux, qui existe en France depuis une dizaine d'années, et depuis bien plus longtemps dans d'autres pays occidentaux

L'année 2005 s'annonce pleine de défis en matière de qualité pour les ONG. En effet, les premières évaluations des actions menées en réponse au Tsunami qui a touché l'Asie du Sud-Est fin 2004 ont soulevé de nombreuses polémiques dans l'opinion. La confiance des donateurs est plus que jamais fragilisée, conséquence d'un afflux massif de capitaux dont la gestion est régulièrement mise en question par les médias. Les ONG ont ainsi à faire face à des contrôles accrus et à un questionnement sur la qualité de l'aide humanitaire dans un contexte interne de « culture Qualité » tout juste naissante.

### L'ère de la certification ? : 2005-...

Le secteur de la solidarité ne restera pas longtemps à l'écart des processus de certification, accréditation ou labellisation qui touchent aujourd'hui presque tous les secteurs.

Le cas de l'ONG Medair est un exemple du genre. En 2002, suite à un long processus l'organisation a obtenu de la société SGS la certification ISO 2001 vs 2000 pour son système de gestion de la qualité. La certification concerne l'ensemble des activités de l'ONG, au siège comme sur le terrain. Plus encore, Medair a obtenu d'autres labels nationaux comme le label suisse ZEW – qui garantit l'intégralité de la communication et atteste de la transparence comptable et de l'utilisation efficace des dons - ou la certification RfB – qui vise elle aussi à assurer la transparence de l'utilisation des fonds.

En 2005, le DFID britannique lance son initiative de « Humanitarian Benchmarking ». Au printemps 2005, une mission portant sur « les partenariats stratégiques ONG/ entreprises », est confiée par le Ministère de la Jeunesse, des Sports, et de la Vie Associative, à l'organisation ORSE (Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises). Cette association rassemble les grandes entreprises françaises et quelques ONG sur le sujet de la Responsabilité Sociétale des Entreprises. Lors d'une réunion tenue le 14 Avril 2005, trois outils de **certification des ONG**, développés par trois compagnies privées spécialisées dans la certification et la notation des entreprises (BMJ CoreRating, Bureaux Véritas, SGS), ont été présentés. Au niveau international, outre Medair, quelques ONG ont déjà fait appel à ce type de service (AFM, plusieurs Croix Rouge Africaines).

Aujourd'hui, ces labels et certifications - outils utilisés pour la certification des entreprises - cherchent à s'appliquer à l'humanitaire. Issus du secteur privé, ils sont bien adaptés à la relation "ONG-donateurs" pour noter et certifier les questions de transparence et de bonne gestion (gouvernance) des ONG. Comme le Comité de la Charte vise à le faire depuis 15 ans, ils ont ainsi pour but de "rassurer" le donateur en certifiant le respect d'un certain nombre de "bonnes pratiques" de gestion.

#### Essai de définitions...

##### **Accréditation :**

1- Terme utilisé dans le secteur hospitalier pour désigner la certification. C'est une procédure d'évaluation externe à un établissement de santé, effectuée par des professionnels indépendants de l'établissement et de ses organismes de tutelle, évaluant l'ensemble de son fonctionnement et de ses pratiques. L'accréditation est délivrée par l'HAS (Haute Autorité de Santé).

2- Procédure par laquelle un organisme faisant autorité reconnaît formellement qu'un organisme ou un individu est compétent pour effectuer des tâches spécifiques.

##### **Certification :**

- C'est l'assurance donnée, par écrit, par un organisme accrédité, impartial et indépendant, attestant qu'une personne, un service ou une entreprise présente une conformité à un référentiel donné (Cahier des charges, spécifications techniques, norme...). La certification atteste l'observation volontaire de règles non obligatoires.

- La mise en œuvre d'un système d'assurance qualité par une entreprise peut faire l'objet d'une reconnaissance, c'est la certification d'entreprise ou également certification de système d'assurance qualité.

##### **Label :**

- Marque donnée par un syndicat professionnel ou un organisme public qui garantit l'origine ou la qualité d'un produit.

- Signe servant de caution, c'est à dire de garantie d'un engagement pris par soi-même ou par un autre, pour des raisons publicitaires, politiques, etc.

## 2. Enjeux :

Si la question de la certification se pose aujourd'hui dans le monde de la solidarité, ce n'est pas sans soulever des interrogations, ni présenter un **certain nombre de risques mais aussi d'opportunités**.

- Face à l'inflation des mesures de contrôle et d'évaluation imposées à l'aide humanitaire par les bailleurs de fonds au cours de la dernière décennie, la certification ne constitue-t-elle pas une nouvelle source de **contraintes** venant s'ajouter à celles, déjà nombreuses, auxquelles se trouvent soumises les ONG ?
- Derrière les termes de *label* et de *certification*, se profile la question de la **sélection**. Certains donateurs publics, à l'exemple d'ECHO et de son CCP, ont défini leurs propres outils de sélection. Pour les donateurs privés ou le mécénat, ces outils n'existent pas aujourd'hui. Introduire la notion de label signifie porter une « notation » sur les ONG, suivant des critères *objectifs, admis et recherchés* par tous. Quels sont ces critères ? Comment sélectionner un mouvement de société civile ? L'idée même de sélection est-elle utile, souhaitable ? Pour qui ? Pour quoi ?
- Parce que les ONG en sont à leurs débuts en matière de démarche qualité, il faut s'interroger sur le bon « **timing** » pour la mise en place d'un système de certification. En effet, s'il existe déjà plusieurs systèmes Qualité bien établis dans le domaine de la gestion, l'appréhension de la qualité dans une vision globale (et en particulier avec l'objectif de centrer la démarche Qualité sur les populations bénéficiaires de l'assistance) est encore naissante. Dès lors, vouloir déjà délivrer des certifications, qui constituent l'aboutissement d'une certaine démarche Qualité, a-t-il un sens ?

- Mais s'il existe un modèle de certification adapté au monde de la solidarité, il s'agit alors de s'interroger sur la **légitimité d'un organisme à délivrer cette certification** : Qui peut accréditer l'accréditeur ? Une autre question intimement liée à la précédente est de savoir si il existe un système d'accréditation unique, apte à fonder le partenariat entre ONG et entreprises mais aussi le partenariat entre ONG et bailleurs publics, nationaux ou internationaux. Suivant l'exemple du secteur hospitalier, doit-on remettre à un organisme paritaire (état/entreprises/ONG), reconnu par les ONG elles-mêmes, le rôle de certifier ses pairs ? Doit-on créer un organisme indépendant, issu des ONG, chargé de la certification du secteur de la solidarité ? Ou bien faut-il, afin de répondre aux exigences des entreprises mécènes, confier ce rôle aux entreprises de certification existantes, reconnues par le secteur privé ?
- Quel devrait être le **périmètre de la certification** : l'ONG, des projets ou programmes gérés par l'ONG ? Il est important de se demander sur quoi doit porter la certification : la qualité des ressources et des processus mis en œuvre (la qualité de la gestion financière, des ressources humaines, de la communication...) ou bien la qualité du service rendu aux populations bénéficiaires.
- De plus, parler de certification impose la notion de « **client** » des ONG. En effet, la certification est née dans le secteur privé dans un objectif de qualité pour un client final. Quel est celui des ONG ? Qu'est ce qui est le plus important : une certification pour donner confiance aux donateurs ou une démarche qualité centrée sur la finalité même de l'ONG, à savoir la délivrance du meilleur possible service rendu à des populations en détresse ? Ces deux démarches ont des points communs (notamment une consommation de ressources), mais ne sont pas identiques. Y aurait-il un risque de voir la démarche de certification prendre le pas sur la démarche Qualité ? ou de voir se mettre en place une certification « légère », car la procédure devrait être simple et rapide pour les parties concernées ?
- Et, si la certification devient LE signe de qualité par excellence, que dire des associations qui n'auront pas leur label ? La certification est l'aboutissement d'un long processus coûteux en temps et en moyens. Le coût et la longueur du processus pourraient constituer un **handicap rédhibitoire** pour bon nombre d'associations, dans les pays du Nord comme encore davantage dans les pays du Sud.
- L'existence même du milieu de la solidarité est dépendante des dons. La relation Donneurs-ONG régie par certains outils, comme ECHO et son contrat cadre, ne prévoit pas d'allocation de subventions destinées à la certification. Si la certification devient un prérequis de la relation « ONG-bailleur » et s'avère le bon outil de qualification des ONG, qui fournira les **ressources humaines et économiques nécessaires à la mise en place de ce processus long et onéreux** ? Les bailleurs seront-ils prêts à financer les démarches de certification ?
- Cependant, le nombre d'ONG s'est multiplié et le terme humanitaire a été plusieurs fois usurpé, notamment par les militaires et les entreprises. Il existe un besoin de **renforcer le niveau d'identification et de qualification entre les organisations professionnelles de solidarité** – telles que les ONG - **et les non-professionnels** intervenant dans la coopération Nord-Sud pour des enjeux de solidarité mais aussi de business ou autres. Dans ce cadre, la certification ne serait-elle pas le bon outil pour « trier » les différents intervenants et effectuer la distinction entre les ONG et les autres ?

A côté des risques, bien réels, y a-t-il dans **cette dynamique une opportunité à saisir** ? Derrière ces questions se cache un vrai enjeu pour le monde de la Solidarité internationale : la **réaffirmation de son identité**. N'est-ce pas l'occasion pour les ONG d'élaborer leur propre système de **certification spécifique, fondé sur un socle de principes et de valeurs communs**, et de répondre par ce moyen aux impératifs de fondation régulière de la confiance et de communication ?