

Synergies et complémentarités

Essai de typologie

Contexte

Même si la question des complémentarités et synergies occupe une place de choix dans les discussions entre ONG belges et la DGD depuis de nombreuses années, force est de constater qu'il n'existe pas une compréhension partagée de ces concepts. Au niveau des ONG, l'étude au Sénégal et au Pérou (ACODEV : 2012) tout comme l'analyse de l'aspect synergie des programmes 2014-2016 (ngo-federatie : 2013 et ACODEV : 2014) confirme qu'il existe une confusion sur la façon dont ces questions sont envisagées. Cette confusion existe aussi au niveau international. Bien que le terme soit largement utilisé dans le cadre du débat sur l'efficacité de l'aide, le concept de synergie manque de clarté et la spécificité de la synergie par rapport à des concepts voisins comme la complémentarité, l'avantage comparatif, les économies d'échelle et la division du travail devrait être approfondie (DANIDA :2008 p7).

Au niveau belge, la DGD a proposé une référence conceptuelle dans le projet d'Arrêté royal 2013 diffusé en mars 2013.¹ Toutefois, la portée de ces définitions reste limitée (elles n'ont fait ni l'objet d'une discussion au sein du secteur ONG ni d'une appropriation par celui-ci) et elles laissent la place à une interprétation assez large des concepts.

L'établissement de définitions précises est pourtant nécessaire pour pouvoir engager le dialogue, que cela soit entre ONGN, entre ONGN et Pouvoirs publics, entre ONGN et partenaires, à l'intérieur des ONGN,... et se fixer des objectifs clairs en la matière.

Ce document est une tentative allant dans ce sens.

Définitions

DANIDA (2008 p12-18) propose un cadre de référence qui à ce jour reste le plus abouti tant comme effort de clarification conceptuelle que comme input pour la réflexion sur le sujet. Cette section se base très largement sur cette étude.

a) Synergie

La synergie décrit le résultat de l'interaction de deux entités distinctes (ou plus) qui produit un effet combiné supérieur à la somme des effets séparés. « 1 + 1 > 2 »

¹ Cet AR ayant été critiqué par le Conseil d'Etat, il n'est plus d'actualité. Une grande partie des définitions qu'il comprenait ont été versées dans la Loi relative à la Coopération au Développement (Loi du 19/3/2013 modifiée par la Loi du 12/12/2013), à l'exception notable des définitions consacrées aux concepts de synergie et complémentarité.

Deux éléments constituent le caractère distinctif de la synergie :

a) Il doit y avoir **interaction** :

L'interaction peut se passer entre différents types d'entités : des organisations, des ressources (humaines, techniques ou financières) ou des activités. Il y a donc une large variété de formes de synergie. L'interaction implique que les différentes entités interagissent et s'influencent l'une l'autre. C'est à travers ce changement, cette influence croisée, que se matérialise le second élément constitutif de la synergie.

b) Il doit y avoir **bénéfice synergétique** :

L'effet « >2 » peut provenir d'une augmentation des résultats, de la production d'un résultat additionnel. Un gain d'efficacité n'est pas suffisant pour parler de synergie. S'il est possible, voire souhaitable, d'organiser la mise en place de synergies, il est très difficile de prédire la valeur et la nature exacte de ce bénéfice synergétique.

Dans son projet d'AR, le Ministre définissait la synergie comme le « *processus par lequel plusieurs organisations définissent ensemble des résultats en vue de réaliser un objectif spécifique commun et agissent ensemble pour que ces résultats soient supérieurs à ceux qui auraient pu être visés en travaillant de façon isolée (art 2 8°)* ». ² Les deux composantes de la synergie sont bien présentes dans cette définition. Toutefois le Ministre limite le champ de la synergie à l'atteinte d'objectifs spécifiques. Or dans le domaine de la coopération au développement, la synergie peut se manifester au niveau stratégique (cas prévu par le Ministre) mais aussi organisationnel ou politique. Par ailleurs, pour qu'il y ait synergie, il n'est pas nécessaire que l'interaction se passe tant dans la phase d'identification que dans la phase de mise en œuvre comme le suggère la définition. La section suivante illustre la variété d'opportunités de synergie pour les ONG.

b) Complémentarité

La complémentarité fait référence à *des activités, stratégies ou politiques qui se renforcent mutuellement et qui permettent de dépasser leurs limitations individuelles pour atteindre un but commun.*

La complémentarité diffère de la synergie dans le sens où elle n'exige ni interaction, ni effet « >2 ». La complémentarité implique un objectif commun, des stratégies non contradictoires, et des responsabilités bien distinctes.

Dans son projet d'AR, le Ministre définissait la complémentarité comme la « *division optimale du travail* entre divers acteurs en vue de réaliser la meilleure utilisation des ressources humaines et financières. Cela implique que chaque acteur concentre ses interventions dans les domaines où il a un avantage comparatif* par rapport à ce que font les autres afin de contribuer ensemble à un objectif général commun. (art 2 7°)* » Si cette définition peut sembler globalement cohérente avec celle proposée par DANIDA, elle présente toutefois une différence fondamentale. Pour DANIDA, la complémentarité se mesure à l'aune de l'efficacité (se renforcer mutuellement et dépasser ses limites individuelles), tandis que pour le Ministre, la

² Cette définition est également reprise telle quelle dans la note concertée DGD-ONG « L'éducation au développement, définitions et concepts » (2011). Par contre, dans la note de consensus DGD-ONG « Spécialisation, complémentarité et synergies » (2009), la définition suivante était proposée : « *fait de fonder les interventions de plusieurs intervenants sur leur collaboration selon leurs spécificité et leurs avantages comparatifs, évitant les chevauchements avec celles des autres intervenants dans le cadre d'une division claire du travail en vue d'atteindre un même objectif spécifique* »

complémentarité est avant tout une question d'efficience (division optimale du travail, avantages comparatifs).³

Entre complémentarité sans interaction ni effet synergétique et synergie fusionnelle, il existe une large gamme de collaborations intermédiaires, en fonction de l'intensité de l'interaction et de du lieu où cette interaction se passe.

c) Autres concepts liés

Economies d'échelle : *La réduction de coût des intrants de l'aide qui peut être obtenue par des intervenants d'une taille comparativement élevée, à travers la répartition des frais fixes sur une large gamme d'activités.*

Division du travail : *Le processus ou le résultat de déterminer et répartir ensemble les sphères de responsabilité dans les efforts de l'aide en vue d'un objectif partagé.*

Avantage comparatif : *Les qualités ou l'expertise d'un intervenant qui dépassent celles des autres intervenants impliqués dans un contexte donné.*

Coordination : *Le processus par lequel des intervenants échangent entre eux de l'information sur leurs ressources, objectifs, méthodes, processus et échéanciers respectifs de sorte à réduire les chevauchements et à augmenter les complémentarités.*

Cohérence : *La qualité de programmes ou politiques à contribuer au même objectif de façon non contradictoire. La cohérence peut être interne à un intervenant ou un pays ou externe, entre intervenants, pays,...*

Spécificité : *caractères propres d'un intervenant donné, qui le singularisent par rapport aux autres.*

Typologie des opportunités de collaboration entre ONGN

Les ONGN mettent en avant une large gamme de pratiques collaboratives lorsqu'elles font référence aux synergies.⁴ Les opportunités de collaboration se retrouvent tant lors des différentes phases du cycle du projet que dans les processus de support des organisations. Le tableau suivant tente de classer, de façon non exhaustive, différentes pratiques collaboratives dans ce cadre de référence synergies / complémentarités.

³ La note de consensus DGD-ONG « Spécialisation, complémentarité et synergies » (2009), proposait la définition suivante : « fait de fonder les interventions d'un intervenant sur sa spécificité et ses avantages comparatifs, évitant les chevauchements avec celles des autres intervenants dans le cadre d'une division claire du travail en vue d'atteindre un même objectif global »

⁴ Cfr ngo-federatie (2013) analyse des programmes 2014-2016

	Exemple	Nature de la collaboration
Collaborations opérationnelles Les collaborations opérationnelles peuvent se rencontrer lors de chacune des phases du cycle du projet. A priori, elles sont indépendantes de la nature des objectifs recherchés (changement social, changement politique, changement économique,...)		
Identification		
Analyse contextuelle, y compris mise sur pied d'une baseline	Plusieurs ONGN actives sur un même domaine se partagent la réalisation de l'analyse de contexte partagée en se répartissant les chapitres en fonction de leurs compétences spécifiques	Complémentarité sur base de la division du travail et des avantages comparatifs
	Plusieurs ONGN actives sur un même domaine contribuent à la réalisation d'une analyse de contexte partagée en confrontant leurs sources d'information et points de vue et en recherchant un consensus sur l'analyse.	Synergie >2 : l'interaction entre ONGN conduit à enrichir et faire évoluer les points de vues de chaque ONGN individuelle au regard des expériences et compétences des autres
Analyses contextuelles communes	Une note synthétise les analyses contextuelles individuelles des ONGN	Ni complémentarité, ni synergie
	Les ONGN se mettent d'accord sur une analyse commune du contexte, des besoins et des rôles des unes et des autres	Synergie >2 : l'interaction entre les ONGN conduit à une meilleure compréhension ou prise en compte du contexte, les ONGN font évoluer leurs visions
Financement		
Consortium de financement	Plusieurs ONGN rassemblent leurs interventions individuelles dans un document de financement unique	Ni complémentarité ni synergie
	Plusieurs ONGN construisent ensemble une intervention cohérente présentée au financement	Synergie potentielle >2 : meilleur impact via coordination des actions, budget plus important,...
Mise en œuvre / suivi		
Objectifs partagés	<p>Le programme d'une ONGN est rédigé en fonction de celui d'un autre intervenant.</p> <p>Pex : une ONGN renforce les capacités d'une commune à obtenir des fonds d'un programme Banque Mondiale de soutien à la décentralisation.</p> <p>Pex : une ONGN active dans le renforcement des organisations paysannes collabore pour une partie de son programme avec une ONGN active dans le plaidoyer pour promouvoir les droits des agriculteurs</p>	<p>Complémentarité sur base de la cohérence externe</p> <p>La complémentarité consiste à tirer profit d'interventions existantes sans chercher une coordination étroite (les résultats d'un programme sont considérés comme hypothèses de l'autre)</p> <p>Complémentarité sur base des avantages comparatifs.</p> <p>Les deux organisations conservent leur propre logique d'intervention et s'appuient l'une sur l'autre.</p>

	<i>Exemple</i>	<i>Nature de la collaboration</i>
	Deux programmes s'articulent étroitement depuis la phase d'identification, les équipes et partenaires échangent régulièrement sur la mise en œuvre, le planning des activités est coordonné.	Synergie >2 : meilleur impact à travers l'harmonisation des approches, les apprentissages croisés, la diffusion d'innovation L'articulation peut être ascendante-descendante (un programme est l'input d'un autre) ou latérale (un programme complète un autre)
Partenariat	Une ONGN soutient une organisation du Sud pour l'atteinte d'objectifs partagés	Synergie >2 : meilleure efficacité à travers la combinaison des ressources des deux structures, sur base des avantages comparatifs ou sur base des économies d'échelle (scaling up) Attention à la nécessité d'interaction réelle. Le partenariat « boîte aux lettres » n'est pas source de synergie.
Approche multi-acteurs	Plusieurs acteurs issus de la société civile, du monde privé ou des pouvoirs publics, locaux ou internationaux s'organisent et interagissent autour d'une problématique donnée. Pex : programmes FBSA	Synergie >2 : meilleur impact (cf supra) et meilleure durabilité en impliquant une large gamme d'acteurs
Coordination géographique ou thématique	Échange d'infos et dialogue entre acteurs présents dans une même zone géographique et / ou actifs sur une même thématique Pex : cadres de concertation locaux	La nature de la collaboration dépend du contenu de la coordination. Pas forcément de complémentarité ni de synergie. Gains potentiels : diminution des chevauchements, plus grande cohérence d'approche, meilleure exploitation des complémentarités, meilleure articulation dans le temps des actions
Coordination institutionnelle (autour d'un même partenaire)	Echange d'infos et dialogue entre partenaires d'une même organisation Pex : table ronde des partenaires	
Evaluation		
Evaluation d'impact conjointe	Plusieurs ONGN commanditent ensemble une évaluation	Synergie >2 : meilleure qualité des TdR, possibilité de dépasser les questions d'attribuabilité, méthodologies plus ambitieuses par le pooling des moyens,...
Evaluation transversale conjointe		
Collaborations organisationnelles		
Deux ou plusieurs ONGN mettent des ressources en commun		
Services partagés - Locaux - Administration / GRH / finances - Monitoring - Logistique - Information et veille - Coopérants	Louer un bâtiment et le partager à plusieurs organisations	Ni synergie, ni complémentarité, mais gain d'efficacité sur base des économies d'échelle.
	Mettre en commun des systèmes de gestion Pex : partage d'un système informatique de suivi Pex : partage d'une unité Admin / fin	Gains d'efficacité sur base des économies d'échelle. Synergie potentielle, mais pas automatique >2 : meilleur service interne par la combinaison des forces de chaque structure
	Mobilisation d'un coopérant par deux ONGN	Synergie potentielle >2 : meilleure efficacité par la rétro-alimentation croisée des apprentissages

	<i>Exemple</i>	<i>Nature de la collaboration</i>
Connaissances	Partager ses connaissances avec d'autres organisations dans un effort de renforcement mutuel des capacités Pex : Groupe de travail inter ONG	Synergie potentielle >2 : meilleure efficacité et efficience par le croisement des connaissances
Représentation locale	Une ONGN présente sur le terrain se charge de la représentation d'une ONGN non présente sur le terrain	Complémentarité sur base des avantages comparatifs ou de la division du travail
	Deux ONGN mettent sur pied une représentation locale unique et intégrée	Synergie (plus probable que dans le cas des services partagés) >2 : meilleure efficience et efficacité
Représentation externe	Plusieurs ONGN confient à l'une d'entre elles leur représentation commune vis-à-vis de tiers. Pex : 111111 représente les ONGN belges vis-à-vis de l'ambassade de Belgique	Complémentarité sur base des avantages comparatifs : les ONGN participantes tirent avantage d'une capacité d'influence plus grande Synergie potentielle lorsque le positionnement inter-ONGN se fait sur base du consensus et du dialogue (→ influences croisées)

Points d'attention en matière de synergie

a) Coûts et bénéfices de la synergie

Pour qu'une synergie se matérialise, il faut avoir un bénéfice synergétique. Toutefois, en raison du caractère imprévisible des processus de développement et des circonstances de l'impact, il est très difficile de prédire avec précision le bénéfice synergétique. De combien supérieur à 2 sera l'effet « >2 » ? Cet effet se matérialisera-t-il sous la forme d'une meilleure atteinte des résultats planifiés ou sous la forme d'un résultat complètement nouveau ? Par contre, et cela a été souligné dans ACODEV (2012 p4), la mise en place volontariste de collaborations inter-organisationnelles entraîne des coûts additionnels (principalement liés à l'interaction entre organisations) qui sont, eux, facilement identifiables. La prévisibilité des coûts additionnels fait donc face à une imprévisibilité des bénéfices. Ceci peut expliquer en partie la réticence de structures à s'engager dans la voie de la synergie, même si elles sont convaincues que cela représenterait un progrès.

Une politique visant à créer plus de synergie doit donc tenir compte de cette asymétrie des motivations et, éventuellement prévoir des mesures incitatives spécifiques.

b) Synergie et degré de maîtrise

La capacité d'une organisation à stimuler une interaction entre des projets, des équipes, des activités dépendra directement du degré de maîtrise qu'elle exerce au niveau de ces projets, équipes, activités. Dans une dynamique de partenariat, le partenaire local exerce normalement une maîtrise importante sur les ressources et activités du programme. Quels rôles peuvent alors jouer les ONGN dans les synergies opérationnelles lorsqu'elles ont un degré de maîtrise opérationnelle limitée ? DANIDA (2008 p25) suggère que, dans ces circonstances, les ONGN pourraient encourager les synergies au niveau des partenaires à travers leurs conventions de partenariat (ce qui peut causer des problèmes lorsqu'un partenaire est incité d'établir des synergies avec une structure qui, elle, ne l'est pas) ou en jouant un rôle de facilitation à travers la réunion d'acteurs impliqués dans des actions potentiellement synergétiques (ateliers thématiques, rencontres de planification, cadres de concertation,...). En effet, comme la synergie se matérialise par l'interaction, la mise en confiance des personnes à travers des rencontres régulières est un facteur puissant de construction de synergies.

5 défis du travail en pluri-acteurs

L'approche pluri-acteurs est plus large qu'une « simple » recherche de synergies. C'est une manière d'aborder les questions de développements qui se base sur les différents acteurs de développement, leurs forces, leurs faiblesses et leurs interrelations dans un territoire donné plutôt qu'à partir de problèmes spécifiques. Comme évoqué précédemment, l'approche pluri-acteurs génère des synergies mais elle ne recouvre pas l'ensemble du panel des synergies. Une récente capitalisation (F3E, 2104) met en évidence cinq enjeux majeurs pour une approche pluri-acteurs, qui sont également utiles pour les relations entre acteurs à l'intérieur d'une action en synergie.

a) Mobiliser les acteurs et lancer une dynamique pluri-acteurs

De nombreux obstacles existent pour associer autour d'une même dynamique des acteurs aux identités et cultures très différentes : structures officielles ou de la société civile, bien organisées ou tout à fait informelles.

L'expérience montre que dans les démarches complexes de changement social, plus les objectifs sont ouverts et se définissent au fur et à mesure des interactions entre les acteurs, plus la dynamique a de chances d'aboutir. Il en va de même si le rapport entre les acteurs s'organise autour des capacités existantes, des richesses à valoriser plutôt que sur des manques à combler ou des problèmes à résoudre.

b) Coordonner et animer l'espace pluri-acteurs

Au-delà des questions techniques liées à l'animation, les questions d'ordre politique ont une importance cruciale : qui assume la responsabilité, avec quelle légitimité, comment éviter la surreprésentation des intérêts des bailleurs de fonds (ou de ceux qui doivent leur rendre des comptes), comment articuler les espaces préexistants avec de nouvelles arènes d'interaction, ... ?

c) Construire des accords et des référentiels communs

Pour qu'une dynamique pluri-acteur produise du changement, il est nécessaire d'avoir une vision partagée sur les constats : quelles sont les causes (exogènes) de la situation à améliorer ? Voire, quelle est la responsabilité du système d'acteurs lui-même dans la situation à améliorer ? Ce second niveau, plus complexe, permet néanmoins de susciter un changement plus profond. La phase d'identification doit donc s'attacher à identifier collectivement la valeur ajoutée du groupe constitué par rapport aux obstacles à surmonter, d'une part, et, d'autre part, à établir des liens entre des acteurs relativement isolés.

d) Rétribuer les acteurs engagés dans une démarche pluri-acteurs

Cet enjeu peut sembler très terre à terre. La pratique des per diem pervertit les motivations des personnes impliquées dans une démarche pluri-acteurs et met en danger la durabilité des processus soutenus. Mais il faut quand même reconnaître qu'une dynamique pluri-acteurs occasionne des coûts de transaction additionnels (pour l'animation, la médiation, la consultation, la concertation, la participation, ...) Si l'on ne tient pas compte de ces coûts, les acteurs évalueront leur participation à une démarche pluri-acteurs sur base sur base de contraintes financières plutôt que sur base de leur intérêt. Il est donc nécessaire de réfléchir avec tous les acteurs les modalités de prise en charge de ces coûts de transaction dans une optique de durabilité des dispositifs inter-acteurs (p.ex. sur base des frais réels, sur base d'un fonds de solidarité, ...).

e) Dépasser le concept de partenariat

Ce n'est pas parce qu'une collaboration interinstitutionnelle se met en place qu'automatiquement il faut parler de partenariat. Le partenariat est une modalité d'interaction assez avancée, souvent orientée sur l'opérationnel. La dynamique pluri-acteurs peut recouvrir d'autres formes de relations, moins opérationnelles, plus politiques. Par exemple, il n'est pas nécessaire, à l'intérieur d'une approche pluri-acteurs de partager les mêmes visions et les mêmes objectifs à long terme, les relations peuvent être déséquilibrées.

Références

- ACODEV (2014) *Analyse des stratégies de synergies des ONG dans les programmes 2014-2016*
- ACODEV (2012) *Synergie et complémentarités dans le secteur ONGN, atouts et enjeux – la perspective des acteurs de terrain*
- DANIDA Evaluation Department (2008) *Synergies between bilateral and multilateral activities* (Ministry of Foreign Affairs of Denmark : Copenhagen)
<http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Eval/978-87-7667-895-1/20082BilateralMultilateralSynergiesFinalweb.pdf>
- F3E (2014) *Agir en pluri-acteurs pour une éducation de qualité : penser les enjeux*
- ngo-federatie (2013) *analyse des programmes 2014-2016 du point de vue de la synergie*