

Les relations partenariales Nord-Sud

Programme de recherche-action 2014-2016

Rapport de capitalisation



Table des matières

- ▶ **INTRODUCTION**5
- ▶ **PARTIE 1 - Accompagner à la relation partenariale, une nécessité ?**7
 - I.Cadre général de la démarche d'accompagnement et de capitalisation mise en oeuvre par le Cota**...7
 - 1. L'importance sans cesse grandissante du partenariat dans le contexte international de la coopération au développement7
 - 2. En Belgique, une transposition dans la norme des principes internationaux8
 - II.Un programme de recherche-action centré sur le partenariat**.....9
 - 1. Les principes directeurs des accompagnements9
 - 2. Une démarche pragmatique, progressive et différenciée12
 - 3. Les principales étapes des accompagnements.....13
- ▶ **PARTIE 2 - Cartographie des OSC parties-prenantes à la démarche**.....16
 - I.Des organisations aux profils variés**16
 - 1. Des identités différentes.....16
 - Schématisation du rapport des OSC au partenariat selon leur typologie.....16
 - 2. De multiples facteurs d'entrée en partenariat17
 - II. Le partenariat : une pratique diversement internalisée**.....17
 - 1. Le partenariat était-il une pratique ancienne et constitutive de l'identité de l'organisation ?.....17
 - 2. Le partenariat était-il issu de contraintes externes ou d'une volonté propre à l'organisation ?20
- ▶ **PARTIE 3 – La relation partenariale : entre tentatives de définition et mise à l'épreuve du quotidien**22
 - I. Etat des lieux des principaux travaux européens en la matière**22
 - II. Les définitions du partenariat dans le secteur de la coopération au développement**23
 - 1. Quelques exemples de définitions23
 - 2. Des définitions plurielles qui convergent en partie.....25
 - III. Les perceptions et les pratiques du secteur de la coopération au développement**26
 - 1. Les partenariats circonstanciels.....26
 - 2. Les partenariats stratégiques.....27
 - 3. Des zones de convergence entre les deux approches27

IV. Déconstruire les représentations figées et les mettre à l'épreuve de la pratique	28
1. Des points de vigilance pour aborder au mieux la relation partenariale	28
2. Comment faire évoluer la relation?.....	28
➔ PARTIE 4 – Effets du processus de recherche-action sur l'identité et le fonctionnement des OSC.....	33
I. Eléments de changements liés à la vision, à la mission et aux choix stratégiques	34
1. Partenariat et identité	34
2. Partenariat et image extérieure	35
3. Partenariat et action politique commune	35
II. Eléments de changements liés à l'approche d'intervention	36
1. Partenariat et dynamique de changement au Sud.....	36
2. Partenariat et stratégie de renforcement des capacités	37
3. Partenariat et transfert de fonds	38
4. Partenariat et approche projet	39
5. Partenariat et gouvernance de projet.....	40
III. Eléments de changements liés à l'implication du personnel.....	42
1. Partenariat et pratique du renforcement des capacités.....	42
2. Partenariat et logique de décloisonnement organisationnel	42
3. Partenariat et continuité au-delà des changements de personnel	43
IV. Eléments de changements liés à la dynamique institutionnelle	43
V. Eléments de changements liés à la posture et au savoir-être	43
1. Echanges formels, informels et respect du partenaire.....	43
2. Partenariat et renforcement des capacités : quelle posture ?	44
3. Partenariat et concurrence pour l'accès aux financements.....	44
➔ CONCLUSION	46

Introduction

“Rien n’est permanent, sauf le changement.”
Héraclite d’Ephèse

Un programme pour accompagner les acteurs de changement

Depuis plusieurs années, le Cota mène des processus d’accompagnement et de capitalisation autour d’actions de développement et de changement social ; le programme triennal 2014 – 2016 cofinancé par la DGD s’est inscrit dans cette continuité. Ce programme a été conçu sur le postulat de départ suivant : les OSC sont des acteurs et des vecteurs de changement social évoluant dans un environnement (celui de la coopération au développement) qui s’est fortement et rapidement modifié ces dernières années, contribuant à l’émergence de nouveaux enjeux pour les organisations qui le composent. Ces enjeux touchent directement la capacité des organisations à changer, à œuvrer en autonomie en maintenant un niveau satisfaisant de cohérence entre les valeurs qu’elles défendent, leurs modalités d’organisation interne, de gouvernance, et leurs modalités opérationnelles.

Le programme du Cota s’est ainsi centré sur l’aptitude des OSC à s’organiser et à s’adapter pour poursuivre le changement social qu’elles souhaitent impulser ou accompagner, dans un contexte globalisé complexe et mouvant. A ce titre, la question du partenariat Nord-Sud, de sa perception et de sa pratique par les organisations, représente un important levier de changement, au point d’être progressivement devenue un axe de travail central pour le secteur de la coopération – développement. Le Cota a donc décidé d’y consacrer une large partie de son programme, par la mise en œuvre d’une démarche de recherche-action sur le sujet.

Six OSC belges ont ainsi été accompagnées, afin d’interroger et de faire évoluer leurs relations de partenariat. Ces accompagnements méthodologiques se sont appuyés sur la conviction que l’apprentissage du changement se fait par la pratique et par une réflexion sur la pratique. Chaque accompagnement a donc suivi un rythme différent, s’est intégré aux actions menées par les organisations, et s’est décliné sur mesure auprès de chacune, en prenant appui sur son histoire, son vécu et ses spécificités. Les enseignements issus de ces accompagnements ont ensuite été capitalisés.

Par cette mise en perspective, le Cota a cherché à identifier et à comprendre les différentes perceptions et pratiques préexistantes de la relation partenariale au sein de l’échantillon d’OSC parties prenantes à la démarche, dans le but de faire émerger de nouvelles

façons d’interroger, de concevoir et de vivre le partenariat.

Pourquoi et comment capitaliser ?

Le Cota perçoit la capitalisation comme un outil pour reconstruire, comprendre, interpréter et transformer la pratique en cherchant à créer des savoirs qui en sont directement issus. La reconstruction de l’expérience permet d’en rassembler les éléments les plus significatifs. Par la suite, la réflexion et la compréhension du vécu permettent d’identifier les aspects et moments clés de la démarche et de développer une analyse critique, jusqu’à arriver à exprimer les leçons apprises. Enfin, la synthèse des moments clés et des leçons apprises débouche sur des conclusions et sur la production de nouveaux savoirs, qui pourront être mis en œuvre concrètement dans le futur.

Il ne s’agit donc pas uniquement de décrire ce qui s’est passé, mais aussi et surtout d’arriver à comprendre pourquoi cela s’est passé ainsi, afin de pouvoir tirer les leçons de l’expérience, de renforcer les connaissances et les capacités, et d’améliorer in fine les pratiques. Le principal résultat que l’on peut attendre d’un travail de capitalisation est donc une production d’apprentissages communicables, qui serviront à prendre des décisions plus pertinentes dans le futur. Mais, au-delà des apprentissages institutionnels, capitaliser est aussi une opportunité de construire des apprentissages individuels pour les personnes qui participent au processus.

Le Cota a situé ses accompagnements dans la perspective d’une capitalisation d’expériences propres à chaque organisation (et au sein des organisations, à chaque personne), destinées à être ensuite mises en transversalité et recoupées dans leur ensemble. Deux axes de capitalisation ont été dégagés, qui structurent en fond le présent rapport : une réflexion autour de l’évolution du concept même de relation partenariale, et une analyse des changements induits par la pratique du partenariat au sein des OSC accompagnées, tant dans leur identité que dans leur fonctionnement.

Limites de la démarche et difficultés rencontrées

La période de déroulement du programme (2014 – 2016) a été marquée par plusieurs facteurs, internes et externes au Cota, qui ont entravé sa bonne réalisation. La réforme mise en œuvre par la DGD, le screening qui a fortement mobilisé les organisations (dont le Cota), le travail important fourni par les OSC pour l’élaboration des Analyses Contextuelles Communes (ACC) et des Cadres Stratégiques Communs (CSC), ont lourdement pesé sur la disponibilité et l’implica-

tion des organisations accompagnées. D'autre part, le Cota a subi de nombreux mouvements en interne, qui ont nui à la continuité du processus et qui se sont répercutés sur les accompagnements. Certaines organisations accompagnées l'ont été par plusieurs personnes différentes, ce qui n'a pas facilité la construction des relations interpersonnelles nécessaires à la bonne conduite de ce type de recherche-action.

Ce contexte défavorable, conjugué à un démarrage poussif du programme, a eu pour effet de limiter le temps et l'espace disponibles pour réaliser les accompagnements. De fait, certains d'entre eux se sont déroulés sur une durée d'un an et demi, contre trois années initialement prévues. Ces intervalles de temps courts n'ont par exemple pas permis de percevoir d'effets dus aux accompagnements à proprement parler, ceux-ci s'appréhendant sur le temps long, ni de disposer d'une matière conséquente sur laquelle capitaliser. Ils ont en revanche permis d'amorcer des réflexions internes, d'identifier des chemins de changement et de circonscrire, en les traduisant concrètement, les questionnements d'une organisation face à ses propres vision et pratique du partenariat. En définitive, ce travail a soulevé des questions plus qu'il n'a apporté de réponses, mais c'est là le propre de démarches orientées vers la compréhension et la mise en œuvre de mécanismes de changement.

On précisera également que la grille de lecture adoptée s'est axée sur une configuration partenariale « classique », entre deux organisations, l'une au Nord et l'autre au Sud, et que, les six OSC accompagnées étant basées en Belgique, cette analyse reflète essentiellement le point de vue des organisations du Nord quant aux relations de partenariat. On mentionnera enfin le fait que ce processus de capitalisation n'a pas contribué à défricher un nouveau champ d'investigation, puisqu'il existe déjà de nombreuses réflexions sur le partenariat Nord-Sud, menées notamment par les plateformes nationales d'ONG des pays européens voisins. Néanmoins, l'approche du Cota, organisée autour d'une démarche de recherche action, et la diversité du panel d'organisations parties-prenantes à cette démarche, ont permis de dégager des interrogations et des enseignements concrets, issus de la pratique, et qui représentent un complément intéressant aux productions déjà disponibles en la matière.

Les relations de partenariat : de la théorie à la pratique

Le travail de capitalisation présenté dans ce rapport se décompose en quatre axes de réflexion. Il s'agira premièrement de revenir sur l'émergence progressive et sur l'importance croissante du concept même de partenariat au sein du secteur de la coopération-développement au cours des quinze années écoulées, qui révèle la nécessité d'un travail spécifique sur le sujet pour accompagner les OSC dans leur rôle de catalyseur de changement.

Il s'agira ensuite de cartographier les organisations parties-prenantes à la démarche, afin de les apprécier dans leur diversité, mais également et surtout d'identifier leur rapport à la relation partenariale. En effet, selon qu'elle est ancrée dans l'ADN de l'organisation, ou imposée de l'extérieur comme une injonction provenant des bailleurs et autres prescripteurs de normes, la pratique du partenariat ne présente pas la même assise ni les mêmes potentialités d'évolution et de rôle moteur dans la dynamique de changement vécue ou impulsée par une organisation.

Dans une troisième partie, il sera question d'identifier le champ embrassé par les définitions du concept même de partenariat, afin notamment de dégager les éléments convergents de ces définitions qui font aujourd'hui autorité dans le secteur de la coopération-développement, et de les mettre en perspective avec la pratique des organisations et la relation de partenariat telle qu'elles la vivent au quotidien.

Dans une quatrième partie enfin, le Cota a cherché à faire émerger les enseignements concrets issus des accompagnements réalisés, en identifiant des changements ou des pistes de changements en cours ou en gestation dans la pratique quotidienne du partenariat au sein des organisations accompagnées. Pour ce faire, la grille de lecture des cinq « *Core capacities* » définies par l'*European Centre for Development Policy Management* (ECDPM), et qui vise à planifier, conduire et évaluer des processus de développement organisationnels, a été utilisée et enrichie sur la base des observations issues du processus de recherche-action.

PARTIE 1

Accompagner à la relation partenariale, une nécessité ?

I. Cadre général de la démarche d'accompagnement et de capitalisation mise en œuvre par le Cota

1. L'importance sans cesse grandissante du partenariat dans le contexte international de la coopération au développement

L'environnement de la coopération au développement a beaucoup évolué depuis les années 2000, faisant apparaître de nouveaux enjeux influant sur la capacité des OSC à jouer leur rôle d'acteurs de changement. Le partenariat, ou du moins la prise en considération d'interlocuteurs locaux et la mise en place d'une collaboration avec ces derniers, est devenu une pratique incontournable ; la communauté des acteurs du développement a fait progressivement émerger l'injonction partenariale dans son discours, avant de l'ériger en axe de travail central.

La notion de « partenariat pour le développement » était déjà au cœur de traités sur la coopération au développement qui ont fait date, tels que le Rapport Pearson (1969) et le Rapport Brandt (1980)¹. Cependant, cette notion ne s'est faite une place dans les discours politiques et les stratégies au sein de la communauté du développement que dans les années 90, sous l'impulsion des pays nordiques. En 1996, la publication *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, formulait la vision d'une coopération efficace au service du développement reposant sur des partenariats, et centrée sur des stratégies conduites par les pouvoirs publics et les sociétés civiles des pays dits « en développement ». Au cours des cinq années suivantes, de nombreux membres du CAD ont testé des partenariats et y ont eu recours à titre pilote dans leurs actions de terrain. Les pratiques identifiées ont été condensées, en 2001, dans les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, qui énonçaient les droits, les responsabilités et les obligations implicites des acteurs dans les approches fondées sur partenariats. Ces lignes directrices proposaient des changements radicaux dans la manière dont les membres du CAD devaient planifier et mettre en œuvre la coopération pour le développement, s'organiser sur le terrain et

dans les services centraux, et structurer leurs propres systèmes d'incitation et de formation institutionnels. Au moment du consensus de Monterrey, en 2002, la notion de partenariat pour le développement et son rôle dans la promotion de l'efficacité de ces actions étaient déjà bien établis².

Parallèlement, le CAD s'est lancé dans un programme d'action pour l'efficacité des actions de développement, qui allait guider ses travaux pendant la décennie 2000. Durant cette période, une série de quatre forums consultatifs ont été organisés (à Rome en 2003, à Paris en 2005, à Accra en 2008 et à Busan en 2011); ils ont joué un rôle crucial dans l'élaboration de principes pour des partenariats visant un développement efficace et responsable.

Des principes pour guider les pratiques : Paris, 2005

Immédiatement après le forum de Rome en 2003, qui visait à mettre en évidence les priorités des pays dits « en développement », le CAD a mis en place un groupe de travail sur l'efficacité des actions de coopération au développement. Ce groupe de travail a défini le programme du deuxième forum, organisé à Paris en 2005, au cours duquel les participants se sont mis d'accords sur un ensemble de principes visant à ancrer et à orienter le programme d'action pour l'efficacité des actions de développement. Si la référence au travail en partenariat n'y est pas encore explicite, on trouve des éléments qui s'y rapportent, comme par exemple « l'appropriation par les pays concernés de leurs stratégies de développement » ou encore « la responsabilité mutuelle » et « la promesse de se rendre mutuellement compte des progrès réalisés au regard des engagements pris ». La déclaration de Paris a ainsi posé une série de mesures spécifiques de mise en œuvre des actions de développement et fixé des indicateurs permettant d'évaluer les progrès, notamment en termes de relations de partenariat. Elle préconisait un système de suivi international grâce auquel les deux parties (qualifiés de « donneurs et bénéficiaires », ce que l'on peut lire par « organisations du Nord et interlocuteurs du Sud ») devaient se rendre mutuellement des comptes, cherchant ainsi à

¹ Cette partie s'appuie sur la publication de l'OCDE *Coopération pour le développement 2015 – faire des partenariats de véritables coalitions pour l'action*.

² Le Consensus de Monterrey est l'accord issu de la conférence sur le financement du développement tenue du 18 au 22 mars 2002, à Monterrey, au Mexique. Les États signataires s'y étaient notamment engagés à dédier chaque année 0,7% de leur PIB à l'aide publique au développement.

encourager la recherche de meilleurs moyens de travailler ensemble.

Engagements de confiance, de négociation et d'inclusivité : Accra, 2008

Le troisième forum sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'est tenu en 2008 à Accra, était le premier à comprendre des négociations entre les « apporteurs de coopération pour le développement », les pays partenaires et les sociétés civiles. La déclaration qui en est ressortie (le programme d'action d'Accra), visait à renforcer les principes énoncés dans la déclaration de Paris ; elle a aussi défini une référence pour une approche inclusive du développement, se focalisant sur des domaines clés où des progrès rapides pouvaient être réalisés. Ce programme s'articule autour de trois grands thèmes, parmi lesquels on retrouve notamment le partenariat - cette fois-ci explicitement nommé. La déclaration mentionne ainsi comme thème les « partenariats inclusifs auxquels tous les partenaires – pas uniquement les donateurs du CAD et les pays en développement, mais aussi les nouveaux donateurs, les fondations et les sociétés civiles – participent pleinement. » Le programme d'action d'Accra reconnaît par ailleurs « la valeur d'une coopération dont la portée dépasse les dispositifs d'aide classiques, notamment entre pays en développement et pays à revenu intermédiaire », et insiste sur « le rôle fondamental et indépendant qui revient à la société civile pour faire participer les citoyens ».

De l'efficacité de « l'aide » à celle du « développement » : Busan, 2011

Afin de promouvoir davantage l'inclusivité et de veiller à ce que le programme d'action pour le développement mondial soit à l'initiative des pays concernés, les membres du groupe de travail sont convenus, après le forum d'Accra, que leurs travaux viseraient à favoriser « un partenariat mondial » avec un programme d'action plus vaste. Ils ont également décidé de réorienter le débat, de sorte qu'il ne soit plus axé « sur l'efficacité de l'aide mais, plus largement, sur une coopération pour le développement efficace ». Cette ambition a pris corps en 2011, au forum de Busan. Les participants ont pris acte des évolutions significatives intervenues dans le climat socio-économique international depuis l'adoption de la déclaration de Paris en 2005, et de la nécessité de réorienter le développement international. Ce forum a ainsi débouché sur la signature du partenariat de Busan, pour une coopération efficace au service du développement. Cet accord met en avant un ensemble de principes partagés qui sont nécessaires à l'efficacité de la coopération pour le développement, notamment

un principe autour « des partenariats pour le développement », qui affirme que « le développement dépend de la participation de tous les acteurs et prend acte de la diversité et de la complémentarité de leurs fonctions », et qui enjoint les acteurs de la coopération au développement à « instaurer un environnement permettant aux organisations de la société civile de jouer leur rôle d'acteur indépendant du développement. » Ainsi, au fil des forums internationaux dédiés à la question de la coopération au développement, l'OCDE a fait émerger la notion de partenariat, d'abord timidement, puis de manière de plus en plus affirmée, l'érigant finalement en une condition sine qua non de l'efficacité des actions entreprises. C'est donc naturellement que la question du partenariat s'est insérée dans l'agenda des pays membres du CAD de l'OCDE, dont la Belgique.

2. En Belgique, une transposition dans la norme des principes internationaux

Dans les années 2000, le gouvernement et les ONG belges sont arrivés à un accord sur la manière d'interpréter la notion de partenariat. Dans l'Arrêté royal du 24 septembre 2006 concernant la subvention de programmes et de projets des ONG reconnues, l'article 1.9 définit plus en détails le concept de « partenaire » : il s'agit « d'une association représentative de la société civile ou d'une institution d'utilité publique du Sud, liée à une ONG moyennant un accord ». Selon l'Arrêté ministériel du 30 mai 2007, article 2, le cadre stratégique de l'ONG belge qui sollicite un financement de la DGD doit aussi spécifier le choix du profil du partenaire au Sud.

Les années suivantes, la question d'une spécification plus fine du concept de « partenaire » dans le cadre du financement des ONG a été régulièrement posée. Le comité paritaire de concertation entre la DGD et les ONG a néanmoins proposé, dans une note du 29 juin 2009, de ne pas modifier la définition de ce que doit être un partenaire. Les fédérations d'ONG et la DGD sont alors tombées d'accords quant à l'interprétation de cette définition, partageant l'avis que la réglementation définit le concept de « partenaire » de la manière suivante :

- Il s'agit d'une association et pas d'une personne privée ;
- C'est une association sans but lucratif ou une entreprise à finalité sociale ;
- C'est une association du Sud, pas une association du Nord ;
- Il peut s'agir d'une institution d'utilité publique (par exemple, une administration locale) ;
- C'est une association représentative de la société

civile, cette représentativité étant déterminée en relation avec la société civile et comprenant les quatre éléments suivants :

- L'association se fonde sur et représente un groupe social intégré ou une base locale dans le pays partenaire ; les organes de décision sont locaux ;
- Grâce à ses objectifs et à ses activités, l'association est socialement importante dans la (les) société(s) ou communauté(s) du Sud où elle travaille ;
- L'association fait partie de la société civile ou du milieu social dans les pays partenaires et est considérée comme telle par les autres associations ;
- Les activités de l'association sont orientées vers l'amélioration des conditions d'existence socioéconomiques des groupes de population marginalisés, dans une perspective de développement durable.
- Le partenaire représente une entité distincte de l'ONG belge. Il s'agit de deux entités suffisamment différentes qui stipulent les modalités de leur coopération dans un document appelé « accord » ;
- Il s'agit d'une association capable de conclure des contrats, c'est à dire avec laquelle on peut effectivement conclure un accord entre partenaires, et qui par conséquent est capable de coopérer et de s'en tenir à l'accord de coopération, par exemple en ce qui concerne les termes d'échéance et la justification financière.

Pendant cette même période, le gouvernement et les ONG sont arrivés à un accord sur la manière d'interpréter le concept de « partenariat ». Les consultations entre les ONG et le gouvernement se sont traduites dans trois notes de consensus qui traitent en détail les différents éléments de cet accord, entre autres le partenariat. Les éléments centraux qui sont considérés comme le fondement de relations partenariales équilibrées sont l'appropriation, l'alignement, la responsabilité mutuelle, la transparence et la gestion axée sur les résultats.

En 2010, la DGD a continué à s'intéresser à la question du partenariat en commanditant une évaluation sur « les partenariats des ONG orienté vers le renforcement des capacités³ ». Cette étude reprend notamment deux typologies relatives au partenariat, celle de Fowler et celle de Leach, et situe le positionnement d'un certain nombre d'ONG belges en la matière.

Enfin, la loi du 19 mars 2013 et sa loi rectificative de janvier 2014 relative à la coopération au développement ont récemment réaffirmé le principe de partenariat comme condition de financement des ONG belges agréées et, plus largement, comme condition de la durabilité des actions d'appui au développement menées par le secteur ONG.

II. Un programme de recherche-action centré sur le partenariat

Face à l'importance croissante de la notion de partenariat dans le secteur de la coopération au développement, le Cota a décidé de définir les termes d'un programme de recherche-action intégralement dédié à cette question. Ce programme financé par la DGD sur trois ans (2014-2016) a permis de développer un processus centré sur l'accompagnement d'un échantillon de sept OSC belges sur le thème du partenariat. Ces accompagnements ont été pensés et mis en œuvre selon une approche de recherche-action en respectant des principes, méthodes et étapes présentés ci-après.

1. Les principes directeurs des accompagnements

Les principes directeurs du Cota, qui guident la conduite de ses processus d'accompagnement, sont issus d'une démarche de capitalisation menée en interne. Ces principes tirés de la pratique relèvent autant du savoir (productions existantes), du savoir-faire (approche, méthode) que du savoir-être (capacité d'empathie, de dialogue, d'écoute, de compromis, etc.).

En voici une liste détaillée (voir tableau ci-après)

³ Evaluation des partenariats des Ong orienté vers le renforcement des capacités, service de l'évaluation spéciale, SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération-développement, 2010.

Principes	Description
Maintenir une posture « d'apprenant expert » ou « d'expert apprenant »	Le rôle de l'accompagnateur/facilitateur oscille constamment, et selon le contexte et le niveau d'avancement de l'accompagnement, entre une posture d'apprenant (j'ai à apprendre) et une posture d'expert (j'ai à apporter). Cela exige savoir-faire et savoir-être.
Savoir se rendre disponible	Etre et savoir, autant que possible, se rendre disponible est un élément de savoir-faire indispensable dans le cadre d'un accompagnement. Il est intéressant de savoir se greffer sur une activité menée par le partenaire pour faire avancer le processus d'accompagnement et, au final, limiter l'organisation d'activités supplémentaires.
Trouver un fil conducteur (et le rappeler tout au long du processus)	Le rôle de l'accompagnateur consiste à identifier avec le ou les partenaire(s) un fil conducteur pour le processus d'accompagnement, et de veiller à le rappeler tout au long du processus (ainsi que les engagements mutuels), voire de l'adapter si nécessaire en fonction du contexte ou de l'évolution du processus. Ce fil conducteur permet de ne pas s'égarer dans un processus d'accompagnement qui est rarement linéaire.
Avoir connaissance de l'agenda du partenaire	Quelles sont les priorités et activités concrètes du partenaire sur les prochains mois et les prochaines années ? En prendre connaissance permet de décider de s'y intégrer ou de mener un processus parallèle. Cela permet également d'identifier une « porte d'entrée » ou une activité sur laquelle se greffer dès l'origine du processus. Il est important de savoir s'intégrer à l'agenda du partenaire si l'on souhaite qu'il reste mobilisé.
Identifier une « porte d'entrée »	En lien avec le principe précédent, il s'agit d'identifier une porte d'entrée de la thématique d'accompagnement. Ce peut être un atelier déjà prévu en interne, une mission, un déplacement... Même si le sujet de cette porte d'entrée n'est pas le même que le sujet de l'accompagnement, cela peut être une façon de l'aborder et de l'inscrire dans l'agenda du partenaire.
Partir des pratiques de terrain, de cas concrets et des expériences des personnes	C'est en partant des pratiques, des cas concrets et des expériences des personnes que l'on peut accompagner utilement et faire évoluer l'un ou l'autre sujet ou pratique. L'accompagnateur évitera d'imposer ou de faire passer une idée, un concept, une manière de faire étrangers à la structure.
Apprendre à décrypter le langage du partenaire	Chaque partenaire travaille sur des thèmes différents, qui génèrent des langages particuliers qu'il faut apprendre à comprendre pour savoir de quoi l'on parle.
Avoir une approche souple, flexible, être capable de s'adapter et de se réorienter (au niveaux micro comme macro).	Que ce soit dans le cadre de l'animation d'un atelier ou d'une évaluation de processus, l'important est de pouvoir s'adapter à de nouvelles données, contraintes, à de nouveaux contextes. Accepter les détours, de s'être trompé ou que les attentes aient changées, accepter de faire « à la place de » quand cela peut enclencher une dynamique. Cependant, si le « faire à la place de » devient récurrent, c'est qu'il y a un problème d'appropriation de la dynamique par le partenaire. De la même manière, il peut être judicieux et pertinent de profiter d'un nouvel élément de contexte (non prévu) pour faire avancer un processus. Accepter de travailler sur quelque chose qui sort du « cadre » permet de gagner en légitimité et de rebondir sur le thème prévu.

<p>Privilégier les « savoirs chauds » aux « productions froides »</p>	<p>Une belle production « froide » et technique aura moins d'impact sur l'amélioration de la pratique que des leçons ou apprentissages identifiés « à chaud ».</p>
<p>Restituer à chaud</p>	<p>Ne pas attendre la diffusion d'un rapport d'activité pour faire un premier retour au(x) partenaire(s), avec tact. La posture à adopter est celle d'un accompagnateur externe et non pas d'un expert (même si une certaine expertise est attendue). La restitution « à chaud » doit se faire avec humilité et doit surtout être perçue et vécue comme une façon de travailler l'appropriation du processus par les organisations accompagnées.</p>
<p>Multiplier les interlocuteurs (au niveau du terrain et de la direction)</p>	<p>Le fait de multiplier les interlocuteurs (au niveau du terrain comme de la direction) permet d'améliorer la qualité des savoirs générés et le nombre de personnes concernées, mais cela peut aussi faciliter l'institutionnalisation de l'accompagnement ou du thème</p>
<p>Respecter la hiérarchie et le mode de gouvernance</p>	<p>Multiplier les interlocuteurs sur terrain et au siège (direction) est une chose. Savoir respecter la hiérarchie et le mode de gouvernance de l'organisation partenaire en est une autre, indépendamment de nos convictions, que l'on aime ou que l'on n'aime pas tel mode de fonctionnement ou telle posture personnelle. Dans les échanges et la communication, tant orale qu'écrite, il faut être attentif à respecter les niveaux de hiérarchie et ne pas « sauter » ou « brûler » des canaux. Question de savoir-faire, mais aussi de savoir-être.</p>
<p>Rythmer le processus/gérer la collaboration</p>	<p>Pour conserver, alimenter la dynamique et maintenir la mobilisation de l'accompagné, il est important que le processus soit rythmé par des résultats et des produits concrets réguliers, mêmes provisoires. La gestion de la collaboration doit être alimentée et faire l'objet d'une attention particulière (maintenir la communication).</p>
<p>Mettre en doute les évidences/maintenir une approche critique</p>	<p>Que ce soit dans le cadre d'activités d'analyse collective ou de réunions de suivi avec l'organisation accompagnée, il est nécessaire, dans la mesure du possible, d'adopter une approche critique, sans juger ni dévaloriser ou déstabiliser des personnes ou des institutions. Une approche critique ne veut pas dire critiquer négativement ou positivement tel ou tel élément, mais plutôt faire prendre conscience d'autres pistes, d'autres possibilités ou d'autres façons de comprendre les choses avant de guider un choix.</p>
<p>Laisser libre choix et respecter les choix</p>	<p>La tentation peut être grande de vouloir orienter un choix, consciemment ou inconsciemment, en fonction de son expérience, de ses valeurs, de ses principes idéologiques, moraux, voire tout simplement techniques. L'accompagnateur doit absolument éviter ce travers. Si plusieurs pistes ont été proposées, le rôle de l'accompagnateur se borne à faciliter la prise de décision et à respecter les choix et décisions.</p>
<p>Ouvrir des options</p>	<p>Il est important de proposer différentes pistes de travail, différentes approches ou façons de faire, afin de stimuler la réflexion et de permettre un choix le plus éclairé possible.</p>
<p>Rigueur et transparence du rôle d'accompagnateur ou de facilitateur</p>	<p>Tout en étant flexible sur le fond et la forme, l'accompagnateur/facilitateur doit faire preuve de transparence et d'une certaine rigueur dans l'application des outils et de la démarche. Il veillera par exemple à bien documenter le processus d'accompagnement, par la production de comptes-rendus à l'issue de chacune des rencontres avec le partenaire accompagné.</p>

Ne pas juger	Accompagner suppose de ne jamais émettre de jugement de valeur sur une décision ou une façon de faire de l'organisation accompagnée. Il s'agit d'accompagner et non d'évaluer. Attention aussi aux jugements non verbaux ! Notre visage et notre corps ont bien souvent tendance à montrer ce que nous souhaitons taire.
Avoir du tact	Ce n'est pas donné à tout le monde et pas nécessairement inné, mais c'est indispensable pour mener à bien un travail d'accompagnement.
Confidentialité	C'est une question d'éthique professionnelle que de respecter un principe de confidentialité dans les interactions avec l'organisation accompagnée.
Acquérir et conserver la confiance	C'est indispensable pour qu'une OSC accepte d'être accompagnée. Les éléments qui permettent l'instauration d'une relation de confiance sont variés et multiples : crédibilité, savoir-être, savoir-faire, confidentialité, premières impressions, qualité de l'informel...

2. Une démarche pragmatique, progressive et différenciée

Appréhender la relation partenariale et la faire évoluer de façon satisfaisante est un travail qui nécessite une approche spécifique. Tout au long de ses accompagnements et du travail de capitalisation qui les a suivis, le Cota n'a pas cherché à élaborer un modèle méthodologique valide et applicable tel quel pour toutes les formes de partenariat et les processus qui y sont liés, ni à définir des critères pour sélectionner ou sanctionner les « bons » ou « mauvais » partenariats, mais s'est attaché à faciliter des dynamiques d'apprentissage et d'évolution. Le Cota est partisan d'un modèle méthodologique flexible et adaptable au gré des besoins, des processus et de la créativité des organisations et des personnes qui les composent, surtout dans le cadre de relations de partenariat, qui évoluent et changent parfois de nature avec le temps.

L'adoption d'une approche pragmatique basée sur les enjeux immédiats des partenaires et sur l'atteinte de résultats tangibles, qui permettent de rassembler et de fédérer, est nécessaire. L'accompagnement ne peut se faire que sur la base des priorités concrètes et immédiates de l'organisation, qui infusent progressivement des préoccupations relatives au partenariat. La pratique montre à quel point il est peu concluant de développer des activités ex-nihilo ou trop théoriques sur ces questions.

L'approche pragmatique se traduit également par un travail de déconstruction des idées figées et des définitions préconçues du partenariat, pour aborder les choses simplement, en s'interrogeant sur quelques prérequis incontournables : a-t-on quelque chose en commun ? Veut-on faire quelque chose ensemble ? Si oui, quoi, pourquoi, comment, quand ? Quelles sont les règles qui vont réguler la relation partena-

riale ? Comment et sur quoi va-t-on communiquer ? Il s'agit en définitive de faire appel au bon sens, en se posant des questions essentielles, car le niveau de complexité de la relation s'appréciera dépendamment de ce que les organisations souhaitent faire ensemble.

Pour prendre corps, cette approche doit se doubler d'une vision à plus long terme, qui permette d'avancer progressivement vers un objectif plus large, et de sortir des préoccupations immédiates pour envisager une stratégie partenariale dans la durée. Le Cota a ainsi cherché à jouer en permanence sur ces deux temporalités : l'immédiat (souvent le temps d'un projet, soit deux ou trois ans) et le moyen et long terme (au-delà du projet, le partenariat entre institutions, en considérant le processus de changement lié à l'identité et aux pratiques organisationnelles). Aucune de ces deux dimensions ne peut être négligée dans une dynamique partenariale qui se voudrait stratégique. Ainsi, à partir des enjeux immédiats, il est possible de construire progressivement une dynamique plus pérenne. On notera qu'à l'inverse, une stratégie à long terme déjà définie a besoin d'être animée par des projets à court terme, dont les résultats sont appréciables par les parties concernées. Cela permet de mobiliser et, surtout, de révéler concrètement ce que peut générer une relation partenariale.

Enfin, l'approche proposée par le Cota se veut différenciée, en ce sens qu'elle accorde une grande attention aux réalités et aux temporalités propres à chaque organisation. Pour tirer des résultats tangibles de ce type de processus d'accompagnement, il ne faut pas avoir peur de fonctionner par tâtonnements, en considérant les spécificités de chacun, afin que la dynamique prenne et s'enracine au sein de la structure accompagnée. Dans le cadre de son programme DGD 2014 – 2016, le Cota a toujours veillé à favoriser la

réflexion et la remise en question des OSC impliquées sur la base de leurs pratiques et de leur vécu, quitte à avancer à petits pas, plutôt que donner des réponses toute faites, considérant que la dynamique ne pouvait être pérenne que si l'organisation partenaire identifiait par elle-même les solutions à ses problèmes. Pour appuyer cet apprentissage organisationnel, il est à la fois nécessaire d'analyser et de valoriser tout ce qui est explicite et formel, tout en l'enrichissant et en le questionnant par la prise en compte de ce qui est implicite, ou de ce qui n'est pas explicitement pensé en termes de relation partenariale.

3. Les principales étapes des accompagnements

Les étapes présentées ci-après constituent un tout qui permet d'embrasser l'ensemble des sources d'information et de progresser pas à pas vers une évolution des perceptions et des pratiques au sein des organisations accompagnées. Elles ne représentent en aucun cas une feuille de route à suivre à la lettre, dans un ordre strictement chronologique. Ces étapes ont été adaptés, approfondies ou raccourcies, séquencées différemment selon les organisations, mais le travail de capitalisation ici présenté permet de mettre en lumière un chemin globalement similaire pour les sept accompagnements réalisés.

La documentation institutionnelle, reflet d'une lecture propre de la relation partenariale

Dans un premier temps, le Cota a pris connaissance de documents institutionnels qui généralement engagent l'organisation accompagnée, la définissent en tout ou partie et surtout actent ou déclinent des orientations stratégiques, politiques et organisationnelles, qui permettent d'apprécier la manière dont l'organisation conçoit, appréhende et décline concrètement le partenariat. En parallèle, un travail de prise de connaissance des principes et lignes directrices de certains bailleurs de fonds a été réalisé, afin de bien cerner le cadre dans lequel s'insère l'action d'une OSC belge. La documentation institutionnelle est un premier support nécessaire, car elle permet de détecter les éventuelles contradictions qui existent entre le discours institutionnel et la réalité du quotidien des organisations dans la mise en œuvre concrètes de dynamiques partenariales. Détecter les écarts entre ce qui est espéré et ce qui est mis en œuvre a permis de cibler des axes de travail et de définir des objectifs précis pour chaque accompagnement.

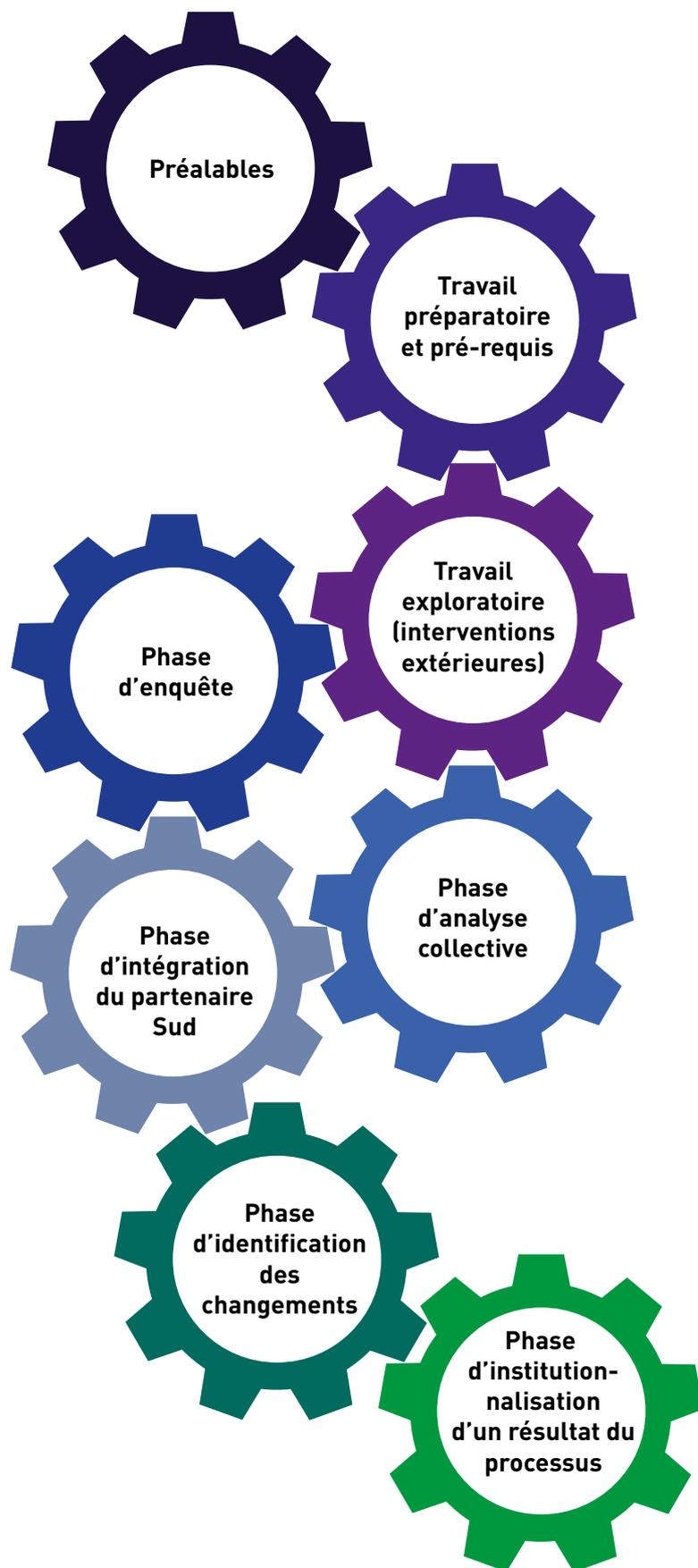
Partir du concret : des entretiens pour identifier et formuler des besoins

Par la suite, les besoins propres à chaque OSC ont été définis au cours d'une ou deux rencontres destinées à comprendre les impératifs immédiats de l'organisation, ses limites et contraintes et de la mobiliser dans le court terme. En fonction du cœur de métier, de l'identité et de l'ancienneté de la pratique partenariale des OSC accompagnées, la nature et le niveau des besoins exprimés se sont avérés différents.

Par exemple, les organisations pour lesquelles le partenariat constitue une pratique récente ont exprimé des besoins centrés vers la manière et les méthodes pour identifier un « bon » partenaire, définir et partager les responsabilités entre les partenaires Sud et Nord pour progressivement transférer ou déléguer les activités historiquement mises en œuvre par l'organisation Nord, ce qui sous-tend une interrogation autour de la construction de mécanismes de collaboration qui garantissent et développent des relations de confiance. Ces OSC se sont également interrogées sur la façon de faire du renforcement des capacités, ou encore sur une approche plus pragmatique de la conception même du partenariat, afin que les cadres stratégiques et conceptuels définis correspondent aussi à la réalité du vécu et ne soient pas simplement la compilation de grands principes théoriques en décalage avec les pratiques de terrain. Les organisations pour lesquelles le partenariat est une pratique plus ancienne ont quant à elles généralement souhaité développer et étoffer leurs relations partenariales, en travaillant plus spécifiquement le partage du contenu.

Des enquêtes de perception pour croiser les regards

Après la phase de revue documentaire et les premiers entretiens, une phase d'enquête sur les perceptions (de ce qu'est un partenariat, de ses conditions de mise en œuvre, des principes qui s'y rattachent, de la transposition des principes dans la réalité du quotidien) a été mise en œuvre. Cette phase a permis de recueillir et de croiser les regards de différentes personnes appartenant à une même organisation et, dans certains cas, de croiser les perceptions des organisations du Nord avec celles de leurs partenaires du Sud. Ces enquêtes avaient pour objectif de recueillir les avis et les ressentis de chacun. Il ne s'agissait ni d'une évaluation, ni d'une quelconque recherche de vérité ; l'essentiel était de faire émerger la perspective



(forcément subjective) des acteurs rencontrés, pour aborder la question partenariale de manière plus fine et plus souple.

A l'issue de ces phases de prise d'information, le Cota a appuyé les organisations accompagnées dans l'organisation et l'animation d'ateliers internes sur le partenariat, afin d'approfondir le débat autour des premiers éléments dégagés. En parallèle, un feedback a été proposé aux OSC sur les différentes ébauches de documents stratégiques liés au partenariat qu'elles souhaitaient produire.

Il est à noter que certains processus d'accompagnement ont démarré de façon très active, sans forcément de phase d'enquête préalable, par la participation ou l'appui à une activité concrète. Cette façon de démarrer a notamment permis d'aborder la question partenariale par une entrée de type opérationnelle (généralement un projet conduit conjointement par les deux partenaires).

L'accompagnement au changement selon un référentiel d'appréciation

La démarche d'accompagnement en deux temporalités concomitantes (réponse aux besoins immédiats et accompagnement sur le moyen terme, dans une perspective de changement plus structurel) nécessite un référentiel d'appréciation. Le Cota a choisi d'utiliser les « *Core capabilities* » définies par l'*European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*, qui visent à planifier, conduire et évaluer des processus de développement organisationnels. Ces critères ont été reformulés et adaptés à la spécificité du travail d'observation et d'accompagnement du changement réalisé par le Cota.

Ce référentiel se compose de cinq critères qui guident l'appréciation :

- Les éléments de changement liés à la vision et aux choix stratégiques dans le domaine du partenariat ;
- Les éléments de changement liés au niveau d'implication du personnel de l'organisation dans la dynamique partenariale ;
- Les éléments de changement liés à l'approche d'intervention vis-à-vis du partenaire ;
- Les éléments de changement liés à la gouvernance interne (organisation/prise de décision) en lien avec les actions multi-acteurs ;
- Les éléments de changement liés à la dynamique institutionnelle de l'organisation (recherche de synergies, complémentarités, diversification des partenaires...).

Les constats réalisés à l'issue des accompagnements ont permis au Cota d'enrichir ce référentiel en identifiant une sixième entrée, qui a trait au savoir-être et à la posture individuelle et organisationnelle. Les éléments transversaux dégagés des accompagnements au regard de ces six marqueurs d'évolution structurelle sont développés dans la dernière partie de ce rapport.

Cette approche méthodologique est une caractéristique majeure du Cota, qui souhaite favoriser des changements structurants relatifs aux méthodes de travail, à l'organisation interne des OSC, à la gouvernance et à la posture, tant organisationnelle qu'individuelle (au sein des organisations). Pour ce faire, le Cota a cherché à diffuser la dynamique de réflexion autour de la relation partenariale à l'ensemble des composantes des organisations, en portant une attention particulière aux particularités de chacune. Ces particularités sont abordées dans la section suivante, qui propose une cartographie souple et dynamique des OSC accompagnées.

PARTIE 2

Cartographie des OSC parties-prenantes à la démarche

Pour conduire son processus de recherche-action, le Cota s'est appuyé sur un échantillon de sept organisations de la société civile belge. Ces organisations présentent des profils différents en termes d'objet social, d'identité, d'organisation ou tout simplement de nature de l'action. Il était important pour le Cota de développer sa recherche-action en prenant en considérant des profils d'OSC divers, avec le risque assumé que les processus avancent de façon très différenciée, tant dans le parcours méthodologique qu'en terme de temporalité.

I. Des organisations aux profils variés

Le profil des OSC partie-prenantes de la démarche peut être décrit de deux manières :

- Soit par des caractéristiques d'ordre général, qui tiennent plus au cœur de métier de l'organisation, à son identité et sa culture organisationnelle par exemple ;
- Soit par des facteurs qui sont plus spécifiquement liés à la pratique partenariale (modalités d'insertion du partenariat dans la pratique de l'OSC).

1. Des identités différentes

L'échantillon d'OSC qui ont participé à la recherche-action révèle une diversité d'organisations, diversité qui tient au savoir-faire de chacune, à leur cœur de métier, à leur mode de fonctionnement interne et

externe ainsi qu'à leur identité. Ces différentes caractéristiques peuvent se combiner, se recouper, et une organisation peut se situer dans différentes catégories en même temps. Les organisations accompagnées peuvent être segmentées de la manière suivante :

- Des ONG intervenant principalement au Nord, centrées sur de l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) : Quinoa, SCI Belgique, Croix rouge de Belgique (service ECM-DIH) ;
- Des ONG issues d'une famille ou d'un mouvement : IFSI/FGTB (internationale syndicale), Croix rouge de Belgique (les sociétés nationales de la Croix rouge et du croissant rouge) ;
- Des ONG très militantes et engagées politiquement : IFSI/FGTB (syndicat), Entraide et Fraternité (dans son volet plaidoyer pour l'accès à la terre), Quinoa (qui se revendique anticapitaliste et féministe) ;
- Des ONG très professionnalisées, avec une grande maîtrise technique des standards de la coopération au développement (notamment l'ingénierie de projet) : Iles de paix, ASF ou Entraide et Fraternité ;
- Des ONG qui interviennent uniquement au Sud : ASF ;
- Des ONG qui ont des actions au Nord et au Sud (double ancrage, même si les deux volets ne sont pas forcément liés) : Iles de paix (son volet ECSI, bien qu'il soit très déconnecté du volet Sud), Entraide et Fraternité.

Organisation centrée sur l'ECSI : le partenariat comme nécessité opérationnelle

Famille ou mouvement international : le partenariat comme fondement identitaire

Organisation militante et politisée : le partenariat comme vecteur d'universalité

Organisation professionnalisée et technicienne : le partenariat comme outil pour renforcer l'efficacité

Organisation intervenant uniquement au Sud : le partenariat comme pratique induite par le contexte

Organisation intervenant au Nord et au Sud : le partenariat comme pratique induite par le contexte

Sans procéder ici à une présentation détaillée de chacune de ces caractéristiques, ce rapide positionnement typologique permet de percevoir des prédispositions qui conditionnent en partie le rapport d'une organisation à la relation partenariale. Il ne s'agit pas ici d'établir une catégorisation figée ou enfermante, mais simplement de dégager des spécificités de nature et de positionnement. Le schéma ci-dessous présente la corrélation qui peut exister entre l'appartenance d'une OSC à l'une de ces catégories et son rapport au partenariat (voir schéma ci-avant)

2. De multiples facteurs d'entrée en partenariat

Il est possible de situer les organisations parties-prenantes à la démarche en fonction de leur rapport historique à la relation partenariale et des différents facteurs qui peuvent expliquer pourquoi le mode partenarial est chez elle intrinsèque, ancien ou récent. Il s'agit ici de dresser un état des lieux des différents paramètres qui peuvent contribuer à expliquer pourquoi une organisation travaille aujourd'hui en mode partenarial.

De par sa nature organisationnelle, son fonctionnement, son mode de gouvernance, ses pratiques, son rapport au Sud et aux populations bénéficiaires de ses actions, chaque organisation a développé des perceptions, des approches et des pratiques différentes de la relation partenariale. Le travail de capitalisation réalisé par le Cota ne vise pas à les homogénéiser, mais bien à les interroger pour leur donner une signification comprise et assumée, et renforcer l'impact de ces relations partenariales sur les projets soutenus ou entrepris.

Les différents facteurs mis en avant dans cette partie ne sont pas exhaustifs et peuvent être combinés, se croiser, interagir et déterminer en partie pourquoi une organisation travaille ou non en mode partenarial, ou du moins, depuis peu de temps. Il peut s'agir d'éléments liés :

- **A l'identité organisationnelle** : pour une organisation dont le fonctionnement en mode partenarial est intrinsèque (fait partie de ses fondements dès sa création). C'est le cas de IFSI/FGTB (internationalisme syndical) ou de la Croix rouge de Belgique (les sociétés nationales de la CRB), qui sont des organisations de mouvement, pour lesquelles le travail en mode partenarial est constitutif de l'identité organisationnelle (partenariat entendu comme restreint à des alter ego) ;
- **A la culture opérationnelle** : certaines organisations ont une tradition d'intervention directe, qui va de pair avec le développement d'une gamme

importante d'outils et de méthodes d'intervention assez standardisés, voire très normés. C'est par exemple le cas d'ASF, d'Iles de paix et d'Entraide et Fraternité;

- **Aux pays d'intervention et au niveau de fragilité de ces pays** : comme pour ASF, qui intervient dans des pays très fragiles, dans lesquels une intervention en mode partenarial n'est pas une obligation imposée par les bailleurs de fonds et, parfois, n'est tout simplement pas possible (absence ou extrême faiblesse de la société civile par exemple) ;
- **A la mission de l'organisation** : c'est le cas de Quinoa et SCI, deux organisations centrées sur l'ECSI, qui envoient des volontaires au Sud, mais dont les partenaires sont simplement des relais organisationnels (des structures d'accueil, sans association systématique dans la définition du projet pédagogique) ;
- **Au mode de fonctionnement financier** (ou modèle économique), notamment pour les organisations qui dépendent en partie des donateurs privés (c'est le cas d'Iles de paix) et qui développent une communication basée sur l'action directe présentée comme garante de qualité, d'efficacité et de bonne gestion ;
- **A différentes injonctions extérieures**, notamment celles des bailleurs de fonds qui conditionnent leurs financements à des exigences précises. Le travail en mode partenarial est progressivement devenu l'une de ces exigences.

Ces différents facteurs s'appliquent de manière différenciée aux organisations accompagnées dans le cadre de ce programme.

II. Une pratique diversement internalisée

L'identité de chacune des OSC parties-prenantes à la démarche (identité de contenu, organisationnelle, liée à l'histoire, aux pratiques opérationnelles) et les différents facteurs d'entrée en partenariat sont intimement liés. De cette imbrication, plusieurs questionnements apparaissent et peuvent expliquer le cheminement de chacune des organisations sur la question partenariale.

1. Le partenariat était-il une pratique ancienne et constitutive de l'identité de l'organisation ?

Ce premier élément de questionnement permet d'identifier deux principales catégories d'organisation, chacune pouvant être subdivisée en deux sous-catégories.

Les organisations pour lesquelles le partenariat est intrinsèque et fait partie de l'identité même de la structure et/ou est une condition de son mode de fonctionnement.

Au sein de cette catégorie on peut dissocier :

- **Des relations de type « collaboratif », qui permettent par exemple à IFSI, Entraide et Fraternité et la Croix rouge de développer des interactions centrées depuis longtemps sur le contenu :**

La vocation « internationaliste » et militante de IFSI/FGTB instaure de fait un travail en réseau avec d'autres syndicats du monde. Dans cette approche syndicale de la coopération au développement, les partenariats, tant avec des organisations du Nord que du Sud, sont parties intégrantes de la vie du réseau. L'objectif de l'organisation est de renforcer les mouvements syndicaux au Sud au moyen de la coopération, en renforçant les capacités des partenaires dans l'idée d'un plaidoyer international et en respectant leur autonomie financière. Il s'agit d'une configuration partenariale tripartite : la centrale professionnelle belge est responsable de la dimension politique du partenariat ; IFSI est responsable de la dimension technique, des budgets, du cadre de l'action et de la méthodologie ; le partenaire syndical au Sud est responsable de son discours et des actions qu'il entreprend.

IFSI/FGTB sélectionne ses partenaires selon les critères suivants : leur potentiel d'absorption de fonds et de renforcement de capacités, de réelles aptitudes à structurer les militants, des contextes sans trop de fragmentation syndicale (éviter la présence de nombreux syndicats rivaux), ce qui l'amène à travailler dans des pays intermédiaires et pas dans les pays les plus fragiles. Le partenariat est au cœur de la stratégie d'IFSI/FGTB, et dépasse le cadre d'une relation entre un bailleur Nord et un bénéficiaire Sud. Il se caractérise par une planification de projets concrets non imposée, une bonne lecture des stratégies des partenaires, qui pilotent réellement les projets, une forte personnalisation de la relation partenariale mais aussi une relation institutionnelle solide. Une différence est établie par l'organisation entre la coopération (verticale et qui implique une dépendance) et le mouvement international (tous égaux dans le mouvement, peu importe la taille de l'organisation). En définitive, IFSI/FGTB ne cherche pas à toucher des bénéficiaires sur le terrain, mais bien à renforcer les organisations du mouvement. Dans ce cas, on peut dire que le travail en mode partenarial est un volet de l'identité même d'IFSI/FGTB, de sa raison d'être, qui est pour elle tellement évident qu'il n'est pas nécessairement rendu explicite.

Pour la Croix Rouge de Belgique, un partenariat réussi implique une compréhension mutuelle des gains, une gestion de qualité, un soutien efficace, un engagement à long terme et une flexibilité basée sur la compréhension des défis et des faiblesses des organisations impliquées. Avant le début de l'accompagnement par le Cota, l'organisation avait déjà commencé à tester son propre outil d'évaluation sur la qualité du partenariat (le *Measurable Partnership Chart* ou MPC). Cet outil n'évalue pas le projet, ni le partenaire, mais bien la relation de partenariat elle-même, révélant la volonté affirmée de la Croix Rouge de Belgique de travailler en continu à l'entretien et à l'amélioration de ses relations avec ses partenaires.

IFSI/FGTB et la Croix-Rouge de Belgique sont deux OSC de nature, d'histoire, de vision et de pratiques différentes, qui partagent néanmoins la volonté de renforcement d'un mouvement international comme élément commun de leur approche du partenariat. Les bénéficiaires de leur action sont des centrales ou sociétés et pas des « bénéficiaires finaux ».

Entraide et Fraternité est une organisation liée au courant social et revendicatif de l'église catholique, qui travaille historiquement avec les communautés de base et qui s'est spécialisée sur les thèmes de l'agriculture paysanne, de l'accès à la terre ou encore de la souveraineté alimentaire. Pour mener à bien ses projets, l'organisation travaille avec des partenaires de longue date au Sud, dans une approche classique avec transferts de fonds et renforcement des compétences. Environ 80 partenariats sont suivis, en plus d'une vingtaine de partenariats plus ponctuels dans le cadre de projets précis, ce qui constitue une large base relationnelle à travers le monde. Pour des projets qui ne dépendent pas de la DGD, Entraide et Fraternité finance les activités sur fonds propres. En général, l'organisation a recours à de petits projets, afin de ne pas noyer ses partenaires sous des flux financiers importants et de les aider à conserver leur structure et leur autonomie.

- **Des relations basées sur une nécessité, qui permettent par exemple à Quinoa et SCI de mettre en place leurs actions, sans qu'une implication du partenaire dans la stratégie globale et le contenu des actions mises en œuvre ne soit recherchée.**

SCI-B fait partie d'un mouvement international pour la promotion de la paix et de la non-violence, par la rencontre entre volontaires travaillant ensemble sur un chantier ponctuel. Ces chantiers sont mis en œuvre grâce aux partenariats avec des ONG du Sud, qui sont en charge de leur organisation matérielle et logis-

tique. SCI-B entretient donc des relations collaboratives depuis sa création, d'abord avec des organisations des pays du Nord et ensuite, depuis le début des années 1990, avec des organisations de pays du Sud. Sans organisations partenaires, les accueils et envois de volontaires seraient impossibles ; les partenaires sont donc des relais organisationnels nécessaires. Au-delà de l'histoire, du langage et d'un répertoire d'actions communs qui rapprochent SCI-B et ses partenaires, des valeurs d'engagement et d'échange sont partagées. Néanmoins, la compréhension de la structure partenaire, de sa culture et de ses modalités d'intervention n'ont jamais fait l'objet de démarches intentionnelles de part et d'autre. Ainsi, de par la nature de ses activités et son mode opératoire, SCI est dépendante des organisations du Sud pour mener à bien sa mission. Dépourvues d'échanges techniques ou financiers, ces relations permettent à chacun de fonctionner à sa façon. Les partenaires n'ont pas les mêmes contraintes, mais il y a un échange et un intérêt mutuel, ainsi que des éléments qui structurent la relation.

Quinoa travaille également en mode partenarial depuis sa création. Les projets internationaux, portés par de jeunes volontaires, se construisent et se réalisent dans le cadre d'une relation entre Quinoa et des organisations situées au Sud. Les groupes de jeunes s'organisent, s'autofinancent et partent un mois et demi auprès des organisations du réseau (tourisme intelligent, militant, voyages d'étude). Ces organisations se mettent à disposition pour accueillir les groupes et faire de leur voyage une expérience éducative, bien qu'elles ne soient pas, à l'inverse de Quinoa, des organisations dont la mission principale est l'éducation citoyenne. Quinoa compte une dizaine de partenaires dans le monde, avec des relations de longue durée pour certains. Les partenaires sont choisis en fonction de critères politiques : partage de valeurs, militantisme, etc., avec pour élément central l'engagement politique anticapitaliste, féministe et alternatif. De fait, l'organisation met un terme à ces relations lorsque des divergences politiques apparaissent ou lorsque le contexte politique est trop instable ou insécuritaire. Quinoa accorde un intérêt certain aux actions menées par ses partenaires, en utilisant par exemple leurs pratiques comme études de cas, ou encore leurs luttes sociales et projets alternatifs comme des exemples dans son travail éducatif. Il n'y a pas de transferts de fonds entre Quinoa et ses organisations partenaires au Sud, mais plutôt un soutien moral, par des actions de solidarité par exemple (lors d'arrestations, de harcèlement politique) ou lors de catastrophes affectant un partenaire (tremblement de terre par exemple). Avec ses interlocuteurs belges, Quinoa procède différemment, via des investissements financiers dans des coopératives ou des

structures d'agriculture alternative par exemple. L'organisation finance chaque année la visite d'un partenaire du Sud en Belgique et essaie de faciliter l'accès de ces organisations à des sources de financement variées.

Quinoa et SCI sont différentes des autres organisations accompagnées par le Cota, en ce sens que leur axe de travail principal (l'ECMS) se concentre sur la Belgique, avec le Sud comme « outil » pour parvenir à un résultat. Il n'y a pas de transfert financier Nord - Sud, pas de renforcement des capacités prévu, pas nécessairement de positionnement stratégique commun avec les organisations partenaires, qui sont plutôt des opérateurs nécessaires pour mener à bien des processus éducatifs.

Les organisations pour lesquelles le partenariat n'était pas induit, et qui intègrent depuis peu la logique partenariale comme axe structurant de leur mode opératoire.

- Pour certaines d'entre elles, l'introduction de la logique partenariale comme méthode de travail constitue à bien des égards un changement radical, faisant significativement évoluer leur positionnement identitaire.

Iles de Paix est une ONG qui intervient directement au Sud. Traditionnellement, pour chaque projet conçu, l'organisation déploie ses propres équipes et leur confie l'entière responsabilité de la mise en œuvre. L'organisation a donc la pleine maîtrise des actions qu'elle déploie et entretient des relations directes avec les populations impliquées dans ses projets. Cet aspect est devenu un élément essentiel de sa stratégie de communication, vers ses donateurs privés notamment. Après avoir commencé à développer des relations de partenariat au début des années 2000, Iles de Paix considère maintenant qu'il faut aborder ces relations de façon pragmatique, en fonction des capacités de chaque partenaire, ce qui induit des partenariats à géométrie variable, avec un partage chaque fois différent des attributions et des responsabilités. En parallèle, Iles de Paix affiche depuis peu la volonté de faire évoluer ces relations vers des partenariats « idéaux », à savoir une relation de collaboration équilibrée, soutenue et durable, qui permette d'atteindre des objectifs de développement communs. L'organisation se base sur les stratégies régionales formulées par ses équipes pour identifier des partenaires : si ces organisations apportent une compétence et correspondent à des critères prédéfinis, elles peuvent susciter de l'intérêt. Le partenariat tel que pensé par Iles de Paix est donc avant tout utilitaire et stratégique, en fonction de finalités ou de buts communs.

- **Pour d'autres, l'introduction de la logique partenariale remet en cause des modes opératoires, sans pour autant impacter les fondements identitaires de l'organisation.**

Avocats Sans Frontières développe un nouveau mode de travail depuis 2010, qui intègre la relation partenariale de manière plus affirmée. Cette approche est donc récente, même si la collaboration avec les barreaux de différents pays était une pratique déjà existante. Cependant, cette collaboration était plus souvent de l'ordre de la nécessité que de la volonté, puisque seuls les barreaux délivrent des autorisations aux avocats étrangers pour pouvoir plaider, et que la mobilisation des avocats pour leur formation ou pour la fourniture de l'aide légale ne pouvait outrepasser l'autorisation formelle des barreaux. Cependant, si elle modifie en profondeur ses méthodes de travail, l'introduction de l'approche partenariale ne modifie pas significativement l'identité d'ASF.

L'organisation s'appuie sur des partenariats multiples dans une même zone ; chaque zone est une « mission » avec un haut degré d'autonomie et représente une entité décentralisée. Il n'est pas question de « famille ASF », les organisations impliquées n'appartenant pas à un réseau affirmé comme tel et soudé par des valeurs ou un projet politique commun. Les relations de partenariat de l'organisation sont exclusivement centrées sur le renforcement de compétences, voire le renforcement institutionnel ou stratégique.

2. Une pratique issue de contraintes externes ou d'une volonté propre à l'organisation ?

Au regard de la partie précédente, qui met en avant l'impact de l'identité organisationnelle sur l'approche partenariale, on constate que le partenariat, s'il est toujours plus ou moins présent et plus ou moins accepté chez les OSC accompagnées par le Cota, n'est pas nécessairement le fruit d'un choix ferme et délibéré de la part des organisations qui le pratiquent, mais qu'il peut aussi être la résultante de contraintes externes. Ces contraintes sont souvent le fait des financeurs, qui imposent la logique partenariale comme mode d'intervention (par exemple : les nouvelles règles de financement de la DGD ou d'autres bailleurs comme le Fonds belge de sécurité alimentaire).

Des contraintes externes qui ont amorcé, ou accéléré, le développement du travail en partenariat et la réflexion sur le sujet.

Iles de Paix a enclenché ces dernières années une mutation stratégique, en intégrant la dimension partenariale dans ses modes opératoires. L'organisation

travaillait en prise directe avec ses bénéficiaires, avant d'amorcer un virage partenarial au début des années 2000, via le rapprochement avec des organisations paysannes et les autorités locales dans ses pays d'intervention. En 2012, Iles de Paix a débuté une réflexion visant à responsabiliser les organisations locales dans la conduite des programmes. Cette mutation est en partie le fait d'une analyse de contexte, qui a acté l'essor des organisations de la société civile au Sud. La collaboration avec ces acteurs a donc semblé évidente et nécessaire. En même temps, il apparaît que la mutation enclenchée par Iles de Paix n'aurait pas été aussi profonde et rapide si les principaux financeurs publics n'avaient pas imposé la pratique du partenariat comme critère de financement. Même si l'organisation bénéficie de fonds propres importants, elle a fortement développé l'appel aux fonds publics ces quinze dernières années, se soumettant ainsi à certaines injonctions des décideurs.

Pour ASF, bien qu'un mouvement interne prône depuis longtemps le développement de relations partenariales dans chacun des pays d'intervention, il est évident que ce mode opératoire est aussi et surtout le fait de contraintes imposées par les financeurs publics (DGD, Union européenne), qui apportent la majeure partie des fonds de l'organisation. Dans ce contexte, ASF cherche à préciser le rôle du partenaire et à le renforcer, dans une finalité à long terme visant à rendre les organisations autonomes et aptes à décider elles-mêmes de leurs choix stratégiques. Cette approche soulève les interrogations suivantes : comment bien définir les rôles et responsabilités de chacun dans une relation partenariale ? Comment déléguer progressivement des tâches qu'ASF réalisait auparavant directement ?

On notera que les organisations qui développent un mode opératoire partenarial en partie sous la contrainte, sont celles qui présentent des profils plus « techniques », à savoir celles dont le cœur de métier est essentiellement tourné vers des projets demandant une forte technicité dans leur montage et leur mise en œuvre. C'est le cas d'ASF et d'Ile de Paix, même si l'une est plutôt généraliste (spécialisée dans les dynamiques de développement local pouvant toucher des secteurs aussi variés que l'éducation ou l'agriculture) et l'autre plus spécialisée (centrée sur la défense des droits humains).

Une volonté de renforcer la cohérence entre les valeurs prônées et le vécu du quotidien

Pour quatre des organisations accompagnées, le renforcement du travail en partenariat s'inscrit dans une volonté de mise en cohérence du discours et de la pratique.

Ainsi, Quinoa a repensé sa vision de l'action citoyenne et du rôle de ses partenaires en tant qu'organisations d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire, ce qui implique de repenser également sa posture et ses pratiques de partenariat. La réciprocité est apparue comme essentielle pour l'organisation, qui s'est interrogée afin de savoir ce que retireraient les partenaires du Sud de l'accueil de volontaires belges, amorçant par là un travail de fond sur la place et l'intérêt de ces organisations dans la relation de partenariat. Ces organisations n'étant pas des structures éducatives à la base, la finalité de la collaboration n'est pas la même pour elles que pour Quinoa. Dès lors, des questions se posent : faut-il développer une vision politique commune, une analyse partagée des problèmes globaux, une théorie commune du changement social, pour entretenir des relations de partenariat ? Comment entretenir des relations équitables malgré les différences ?

SCI-B souhaite renforcer la dimension Nord-Sud de ses actions, en consolidant notamment la réciprocité avec les organisations partenaires et en tentant de mieux les inclure dans le projet éducatif global. Afin de renforcer le « travailler ensemble », l'ONG a essayé d'intégrer des volontaires du Sud dans ses programmes, mais l'expérience ne s'est pas révélée concluante car ils n'avaient pas de compétences avancées et/ou d'intérêt en matière de projets éducatifs. Les questions suivantes se sont alors posées : comment identifier un « bon » partenaire au Sud pour travailler sur un projet éducatif commun ? Comment instaurer des mécanismes de collaboration pour renforcer la confiance ? Pour SCI-B, l'objectif était en définitive est d'aboutir à une stratégie de partenariat donnant de la cohérence à ses actions.

Entraide et Fraternité souhaite coconstruire un plaidoyer commun à long terme avec ses partenaires, en dépassant le cadre strict d'un volet Sud et le one shot instrumental, afin notamment de réduire les rapports de force existant et de travailler sur des éléments concrets. Cette volonté vise la mise en place d'une stratégie globale concertée, questionne la dimension politique de l'action de l'organisation et fait écho à une vision du développement orientée vers le changement social.

Enfin, IFSI/FGTB se situe dans le cadre d'un syndicalisme de réseau, pour lequel le partenariat est implicite. Les relations partenariales existaient avant les contraintes imposées en la matière par la DGD et se sont construites autour d'un engagement politique fort. Elles s'inscrivent dans une vision politique assumée de contre-pouvoir et un sentiment d'appartenance syndicale globale, alimenté par des objectifs

politiques communs qui transcendent les contextes locaux. IFSI/FGTB souhaite développer son approche spécifique du partenariat en négociant chaque étape de la relation, afin d'ancrer son cadre stratégique et sa démarche dans une approche concrète et plus cohérente entre ses différentes actions et projets.

On constate ainsi que si les sept OSC accompagnées ont toutes un vécu partenarial significatif, les racines en sont différentes : fondement identitaire, volonté de mise en cohérence entre un discours et des pratiques, nécessité imposée par les bailleurs de fonds... les raisons de l'instauration ou du maintien de relations partenariales sont multiples et se croisent, donnant naissance à des approches et à des pratiques propres.

Face à ces différents types de positionnement et de perception, il est important d'interroger la notion en elle-même : qu'entend-on par les termes de « partenariat » et de « relation partenariale » ? Existe-t-il des définitions de référence ? Comment se traduisent-elles dans les pratiques quotidiennes des OSC belges ?

PARTIE 3

La relation partenariale : entre tentatives de définition et mise à l'épreuve du quotidien

Le travail en partenariat est devenu depuis une quinzaine d'années un nouveau mot d'ordre dans le secteur de la coopération au développement. Ce principe a été consacré dans la déclaration de Paris (2005) et réaffirmé lors des sommets d'Accra (2008) et de Busan (2011), qui ont réuni une grande partie des acteurs du secteur⁴.

L'efficacité supposée des projets de développement impose aux OSC des normes et des contraintes parfois contradictoires. Travailler en partenariat, renforcer les capacités des organisations du Sud, sont devenus des obligations pour accéder aux fonds publics. Ces contraintes extérieures pèsent lourdement sur la façon de penser et de vivre la relation partenariale, et ne permettent pas toujours aux OSC d'interroger leur propre perception et mise en pratique de cette relation. La capitalisation des enseignements issus des accompagnements réalisés par le Cota trouve sa justification dans le besoin de certaines organisations de faire évoluer leurs relations de partenariat. Il s'agit pour ces dernières d'intégrer les nouveaux enjeux qui traversent les secteurs de la coopération au développement, de la solidarité internationale et de l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire, mais aussi de favoriser leur évolution propre (qu'elle soit souhaitée ou induite par l'évolution du secteur).

Comme on l'a vu dans la partie précédente, les sept OSC impliquées dans le programme 2014-2016 du Cota entretiennent toutes des relations de partenariat, mais chaque partenariat est différent ; il est le produit d'un parcours, d'un vécu, d'une histoire et d'un contexte spécifiques. Partant de ce constat, le travail de capitalisation réalisé vise avant tout à faire émerger des points de vigilance et à identifier les facteurs qui facilitent ou qui freinent une relation partenariale satisfaisante pour les deux parties.

Dans cette troisième partie, il s'agira de partir de définitions théoriques ou « convenues » du partenariat, pour progressivement les déconstruire et en transposer les différents éléments dans des relations partenariales spécifiques et non généralisables, pour permettre à ces relations de s'enrichir et d'évoluer.

On répondra ainsi aux interrogations suivantes : comment la relation partenariale a-t-elle évolué entre OSC

du Nord et du Sud ? Quels types de partenariat se sont formés avec le temps ? Dans la pratique, comment se vit le partenariat ? A partir de quand peut-on réellement parler de relation de partenariat ? Comment cette relation peut-elle être satisfaisante pour les deux parties ? Quels sont les facteurs qui facilitent ou qui freinent l'instauration d'une relation partenariale « rêvée » ? Quels sont les facteurs qui peuvent contribuer à améliorer ou détériorer la qualité de la relation ? Quelle est la qualité réelle de la relation partenariale et comment la mesurer ?

Les éléments mis en avant par la suite ont été obtenus par la reconstruction des expériences de relations partenariales au sein de chaque OSC. Suite à ces reconstructions dissociées, le Cota a amorcé une réflexion qualitative transversale sur les types de relations partenariales mises en œuvre, afin d'en identifier les principaux apprentissages et les aspects qui permettent de les renforcer et de les faire évoluer. L'axe de réflexion présenté dans cette troisième partie se concentre spécifiquement sur la nature des relations partenariales tissées entre les OSC Nord et leurs partenaires Sud, sur leur évolution historique, leur mise en œuvre dans la pratique et sur ce qui influe sur la qualité de la relation.

I. Etat des lieux des principaux travaux européens en la matière

Si l'on se décentre un moment du contexte belge pour appréhender le niveau européen, on constate que là aussi, la question du partenariat n'est pas nouvelle et que de nombreux travaux ont été menés sur cette question.

Le Cota a défini un périmètre de recherche documentaire centré sur les prescripteurs de normes institutionnelles et les leaders d'opinion ou structures représentatives que sont les fédérations d'ONG, les institutions internationales (UE, OCDE) et, en Belgique plus spécifiquement, les principales organisations (OSC, bureaux d'étude ou ONG) qui ont travaillé la question.

D'une manière générale, les plateformes nationales d'ONG abordent peu la notion de partenariat, et lorsqu'elles le font, c'est le plus souvent pour diffuser des

⁴ Voir partie I section A 1.

définitions édictées par des institutions au pouvoir normatif, ou bien sous l'angle de la création et/ou de la diffusion d'outils, en mêlant le plus souvent partenariat et renforcement des capacités⁵. On constate de plus que les fédérations d'ONG ne critiquent que rarement le concept même de partenariat et sa mise en œuvre au quotidien, allant plutôt dans le sens d'un partenariat qui viserait le renforcement d'organisations du Sud par un travail de proximité avec des organisations du Nord.

Il faut aller du côté de la recherche universitaire ou auprès d'organisations spécialisées (par ailleurs recommandées par les plateformes nationales le plus souvent⁶) pour trouver des éléments plus critiques. La thèse de doctorat d'Olga Navarro-Florès par exemple, présentée à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) en 2006⁷, interroge un peu plus en profondeur l'adéquation supposée (mais rarement vérifiée) entre les définitions du partenariat communément acceptées par le secteur de la coopération au développement et les pratiques quotidiennes des ONG.

Pour les organisations belges qui ont traité le concept, les productions se limitent le plus souvent à des articles d'opinion orientés vers la gestion de l'interculturel (comprenant la communication) dans la relation partenariale. Cet aspect a déjà été largement traité et ce rapport n'a pas matière à le développer.

II. Les définitions du partenariat dans le secteur de la coopération au développement

Dans son acception la plus courante, le terme de partenariat renvoie à l'idée d'une association d'acteurs qui choisissent de mutualiser leurs efforts pour réaliser un objectif commun. Le partenariat se décline souvent en systèmes d'alliances, de réseaux, de collaborations, ou d'autres appellations définissant des modes de collaboration divers et variés. Devenu un mode opérationnel central dans le secteur de la coopération au développement, le partenariat est un concept large, pour lequel il existe de nombreuses définitions. Doit-on d'ailleurs parler de « partenariat », de « relation partenariale », de « relation de partenariat » ?

1. Quelques exemples de définitions

Pour la DGD

En 2008, en conclusion d'une évaluation portant sur les partenariats des ONG belges⁸, la DGD a identifié les facteurs qui déterminent, selon elle, la qualité d'une relation partenariale. Ont alors été mis en avant :

- Une vision et une mission claires au sein des organisations partenaires, ou la volonté de les formuler (objectif commun) ;
- La coordination des partenaires, en termes par exemple d'agenda partagé de développement, de culture d'organisation et d'économies d'échelle (action concertée et cohérente) ;
- L'incorporation de l'organisation du Sud dans des dynamiques sociopolitiques plus larges et la prédisposition à comprendre ces dynamiques afin de pouvoir les influencer (prise en compte du contexte, au-delà des actions communes) ;
- Le respect par l'ONG du Nord des dynamiques internes du partenaire du Sud, ainsi que l'attention portée à l'harmonisation des pratiques avec les autres bailleurs de fonds du partenaire (éviter la normalisation des pratiques sous la pression d'un bailleur dominant) ;
- La recherche d'un dialogue franc, continu et réciproque qui intègre des mécanismes de gestion des conflits (transparence) ;
- Une attention à la réflexion et l'éducation en commun (organisations apprenantes) ;
- L'utilisation d'une approche flexible dans les processus de planification et d'élaboration du budget (ouverture, adaptabilité) ;
- Une attention portée au fait d'être redevable au niveau des résultats, aussi bien envers les groupes cibles que les instances de financement (redevabilité) ;
- La plus-value de la coopération qui s'étend au-delà d'une relation unique de financement (éviter la sous-traitance et la dépendance financière) ;
- L'élaboration d'une stratégie et d'une trajectoire en ce qui concerne la durée du partenariat ainsi que d'une stratégie de sortie détaillée (relation stratégique qui évolue avec le temps).

Ces éléments de définition sont assez divers et recouvrent plusieurs réalités, parfois bien différentes. Ils focalisent sur une approche « projet » et le vocabu-

⁵ A l'image du guide sur le partenariat de Coordination Sud.

⁶ Par exemple, la plateforme britannique Bond qui renvoie vers les organisations Partnership brokers association ou Keystone.

⁷ Navarro-Flores, Olga, 2006 : « Les relations de partenariat Nord-Sud : du paradoxe au compromis : une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale. » Thèse de doctorat en administration, Montréal, Université du Québec à Montréal, 459 pages.

⁸ « Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités », DGD, 2008. Consulter le rapport d'évaluation ici : http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/evaluation_partenariats_ong_renforcement_capacites_fr.pdf

laire utilisé est en partie révélateur de cette approche (« processus de planification et d'élaboration du budget », « stratégie de sortie », « harmonisation des pratiques avec les autres bailleurs de fonds » ...). Pour la DGD, il était avant tout question en 2008 de coordination, de dynamiques internes aux organisations, de planification ou encore de redevabilité, mais pas de posture relationnelle. Dans cette évaluation, le partenariat était défini comme devant être utile à l'évolution des organisations et comme un moyen de mettre en œuvre des actions plus efficaces. Les fondements même de la relation de partenariat, dans son aspect dynamique et progressif, n'étaient pas interrogés.

Les éléments de définition proposés par la DGD insistent par ailleurs sur l'apprentissage commun. L'apprentissage collectif ne se décrétant pas, il est important, pour envisager un réel apprentissage, de s'interroger et de vérifier si toutes les conditions sont réunies. L'apprentissage réciproque induit en effet l'échange, le partage, la mutualisation. Si l'on se situe dans une lecture statique et opérationnelle du partenariat, il paraît difficile que deux organisations apprennent réellement, et il semble plus probable qu'elles ajusteront leurs actions, leurs modalités de gestion ou de communication à la présence de l'autre, plutôt que de se situer dans une dynamique d'apprentissage à proprement parler, caractérisée par une relation plus poussée entre elles.

La définition de la DGD pose également la question de la « stratégie de sortie » ; ce concept ne manque pas d'interroger. Le terme de « sortie » n'est-il pas à mettre implicitement en relation avec le renforcement des capacités, qui induit qu'une fois le partenaire « renforcé », on sorte de la relation ? Au-delà du renforcement des capacités, il est possible (et même souhaitable) de débiter un partenariat autour de l'action (un projet, un programme), mais on peut aussi décider de poursuivre cette relation au-delà de l'action. Si la décision des partenaires est néanmoins de cesser le partenariat à l'issue d'une phase opérationnelle, une stratégie de sortie peut alors s'envisager. Mais qu'il s'agisse de renforcement de capacités ou de projets communs, cette stratégie de sortie dépend de l'objet du partenariat, de son inscription sur le moyen ou le long terme et de sa finalité. A l'inverse, si l'on s'inscrit dans une lecture relationnelle du partenariat, ne peut-on pas imaginer de maintenir et de faire vivre la relation au-delà de l'action, comme marqueur d'une communauté de valeurs et de vision politique par exemple ? On touche ici aux limites des définitions à tendance normative, qui valorisent un partenariat sta-

tique (souvent sur la temporalité d'un projet ou d'un programme) au détriment d'une relation partenariale dynamique.

Pour le Cercle de coopération des ONG de développement du Luxembourg

En février 2013, le Cercle de coopération des ONG de développement du Luxembourg a publié un document intitulé *Repères et outils pour des partenariats équitables et solidaires*. Le partenariat y est présenté comme « une relation de collaboration et de coordination d'égal à égal entre plusieurs organisations qui visent à atteindre des buts communs, en jouant de la complémentarité de leurs compétences et de leurs approches. Cette relation se base sur l'écoute, la réciprocité, le consensus, la confiance et le respect mutuel. Elle se consolide autour de valeurs communes et partagées grâce à des échanges réguliers, à la transparence et à la mise en place de règles claires concernant les droits, les devoirs et les responsabilités de chacune des parties. »⁹ En complément de cette définition générique, le document propose six lignes directrices visant la mise en œuvre de partenariats « équitables et solidaires », affirmant que :

- Le partenariat se construit sur la base de critères clairs et transparents définis au préalable par les partenaires respectifs et à partir desquels les partenaires se choisissent ;
- Les partenaires partagent la même vision sur le partenariat et doivent se mettre d'accord sur les besoins identifiés, les objectifs poursuivis et les résultats attendus de leur coopération, et formuler ensemble une stratégie commune ;
- Les rôles et responsabilités mutuels des partenaires sont discutés ensemble et clairement définis dans une convention formelle, régulièrement révisée. Les partenaires sont égaux dans la définition de la convention ;
- Le partenariat nécessite une participation active de toutes les parties concernées (partenaires et groupes et personnes vulnérables et marginalisées) à chaque phase de la gestion du cycle de projet (de la planification à l'évaluation, y compris la stratégie de sortie) ;
- Le partenariat s'inscrit dans les dynamiques sociales existantes et favorise la participation à des réseaux existants et/ou la création de nouveaux réseaux d'organisations de la société civile et de nouvelles synergies ;
- Le partenariat favorise l'autonomie organisationnelle et opérationnelle des différents acteurs.

⁹ *Repères et Outils pour des Partenariats Équitables et Solidaires*, François-Xavier Dupret, Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg, février 2013

Dans cette définition, on voit clairement apparaître les notions d'égalité, de complémentarité, de réciprocité et de transparence. L'accent est d'abord mis sur la posture relationnelle (confiance, respect), puis sur la mise en pratique de la relation partenariale (se choisir, avoir un but commun, se répartir les tâches, etc.). Le Cercle des ONG du Luxembourg insiste également sur le lien entre « logique projet » et partenariat, et sur le lien implicite entre partenariat et renforcement des capacités, ce qui n'est pas sans rappeler les éléments mis en avant par la DGD. On notera également qu'un fort accent est mis sur le cadrage et l'organisation de la relation, dont on pourrait penser au contraire qu'elle ait besoin de souplesse et d'adaptabilité de la part des organisations impliquées pour évoluer avec le temps.

Pour Olga Navarro-Flores (Université du Québec à Montréal)¹⁰

Dans sa thèse intitulée *Les relations de partenariat Nord-Sud, du paradoxe au compromis*, Olga Navarro-Flores corrobore l'importance des notions d'égalité et de réciprocité mises en avant dans les définitions du partenariat proposées par les acteurs (institutionnels ou associatifs) de la coopération au développement, au Luxembourg et en Belgique par exemple. Elle écrit notamment qu'« un authentique partenariat implique un engagement pour une interaction à long terme, une responsabilité partagée des réalisations, des obligations réciproques, égalité, réciprocité et équilibre de pouvoir »¹¹, ou encore qu'« un partenariat est une tentative des organisations du Nord et du Sud de faire correspondre des principes, valeurs et idéaux institutionnels. L'accent est mis sur la confiance, le respect et l'égalité réciproque et des efforts sont menés pour construire un degré de réciprocité dans la prise de décision, l'évaluation et les questions de redevabilité ».

Elle nuance néanmoins son propos, en avançant que l'adoption généralisée de la rhétorique égalitariste du partenariat représente un paradoxe, car cela n'a finalement guère modifié les rapports de pouvoir inégaux fondamentaux qui existent entre le Nord et le Sud. Elle estime que ce paradoxe traduit en fait un compromis, où les acteurs du Nord et du Sud négocient les termes de leur relation de coopération, tout en tenant compte de ces rapports de pouvoir inégaux. En d'autres termes, les ONG, ancrées dans leur environnement sociopolitique respectif au Nord et au Sud, reproduiraient les règles institutionnelles au sein de leur relation de partenariat, tout en produisant de nou-

velles règles susceptibles d'influencer en retour ces environnements.

Pour Olga Navarro-Flores, derrière l'adoption de définitions du partenariat qui mettent en valeur l'égalité, la transparence, la réciprocité, etc., les acteurs du Nord reproduisent en fait les rapports de pouvoir Nord-Sud, en imposant notamment au sein de leurs relations de partenariat des règles institutionnelles provenant de leur environnement sociopolitique : les politiques de développement, les critères de sélection des programmes et les conditions de financement de ces programmes. Les acteurs du Sud, quant à eux, doivent respecter ces conditions. Toutefois, les acteurs du Nord et du Sud construisent leurs partenariats en produisant de nouvelles règles institutionnelles au sein-même de leurs relations, lesquelles se reflètent notamment dans le partage du pouvoir entre les acteurs. Les organisations du Nord mettent au profit de leurs partenaires un savoir-faire et des ressources financières essentielles à la mise en œuvre des programmes de développement des acteurs du Sud. Ces derniers partagent avec eux leurs relations privilégiées avec les populations dites « cibles », la connaissance du contexte et surtout, un savoir-faire lié à une perspective de développement issue des populations elles-mêmes. On voit apparaître ici l'idée, que nous développerons par la suite, d'un nécessaire dialogue a priori entre organisations, pour sortir des définitions idéalisées du partenariat et aller vers une relation réaliste, négociée et assumée.

2. Des définitions plurielles qui convergent en partie

On constate que ces différentes définitions, qu'elles soient issues de prescripteurs de normes, de plateformes d'ONG ou du monde universitaire, se rejoignent en partie, notamment sur les aspects de réciprocité, d'égalité, d'équilibre, de droits, d'obligations et de responsabilités partagées, mais aussi de valeurs communes. Elles font ressortir que le partenariat contient une somme d'éléments objectifs (buts communs, imputabilité partagée...) et une somme d'éléments subjectifs, tenant plus du savoir-être (la confiance partagée nécessaire à l'établissement et la consolidation de la relation, la qualité du dialogue formel mais aussi informel, l'écoute...). Elles sont cependant différentes, en ce sens qu'elles privilégient tantôt une lecture statique (et normative) et tantôt une lecture dynamique (et relationnelle) du partenariat.

¹⁰ Professeure au département management et technologie de l'Université du Québec à Montréal, membre de la chaire en responsabilité sociale et développement durable et membre de la chaire de recherche en gestion de projet.

¹¹ Fowler, cité par Olga Navarro-Flores, *Les relations de partenariat Nord-Sud : du paradoxe au compromis*, Thèse UQAM, Montréal, Coll. Thèse et Mémoires, 201, 2007

S'il semble exister une conception plus ou moins consensuelle du partenariat dans le secteur de la coopération au développement, la mise en œuvre concrète des principes de travail en partenariat ne peut s'enfermer dans des carcans sémantiques. L'opérationnalisation demeure en effet confrontée aux réalités du secteur : concurrence de plus en plus forte pour l'obtention de financements, course aux projets, objectif de rentabilité, pression financière et sur les résultats, persistance d'approches paternalistes et descendantes, décalage entre les valeurs humanistes affichées et les pratiques quotidiennes de terrain, etc. Il semble que la tendance actuelle impulsée par les bailleurs, néglige le savoir-être au profit du savoir-faire (montage et exécution de projet, techniques de redevabilité financière, gestion administrative de la collaboration). On peut y voir un facteur qui tend à rendre les relations partenariales entre ONG du Nord et du Sud complexes, puisque très « gestionnaires ». De même, une partie des éléments contenus dans ces définitions est à relativiser une fois passée au filtre de la relation telle qu'elle est vécue dans la pratique quotidienne. C'est ce qu'avance Olga Navarro-Flores dans ses travaux ; le partenariat vécu apparaît en définitive beaucoup plus complexe que le partenariat pensé ou défini.

On soulignera alors la distinction importante qui existe entre le partenariat, contractualisé ou non, idéalisé ou non, et la relation partenariale, qui inclut la façon dont ce partenariat est conçu et imaginé mais aussi la façon de le mettre en œuvre et de le vivre au quotidien. D'un côté, une approche statique d'un état figé et normé ; de l'autre, un processus dynamique, évolutif et mouvant, soumis aux interactions entre acteurs et au contexte dans lequel il s'inscrit. Le concept de relation partenariale, à travers sa dimension dynamique, semble plus adapté aux pratiques des OSC accompagnées par le Cota. Dans ce contexte, les présupposés établis par les différentes définitions du partenariat ne constituent pas des points de départ, mais bien des repères qui doivent permettre de se positionner, de se questionner et de se déterminer sur la question partenariale ; ils ne devraient idéalement pas être vécus comme des « à tout prix et maintenant ».

III. Les perceptions et les pratiques du secteur de la coopération au développement

Si on s'éloigne du cadre théorique posé par les défini-

tions précédentes, et au vu de la typologie des OSC impliquées dans les accompagnements mis en œuvre par le Cota¹², on constate qu'il existe différents types de relations partenariales dans le secteur de la coopération au développement, de la solidarité internationale et de l'ECMS, dépendamment de ce que veulent les organisations, de leurs identités, de leurs objectifs et intérêts respectifs, ou encore de leurs histoires institutionnelles. La nature de ces relations est déterminée par des facteurs internes (stratégie, taille de l'organisation) et des facteurs externes (contexte du partenariat, secteur d'intervention). Une relation partenariale est complexe et changeante ; différentes modalités de coopération peuvent intervenir à différents moments de la relation.

Au fil des accompagnements, le Cota a pu distinguer deux grandes catégories de partenariats : ceux que l'on pourrait qualifier de « circonstanciels », limités dans le temps et dans les objectifs (souvent liés à la mise en œuvre d'un projet), et ceux plus « stratégiques », inscrits sur le long terme, nécessitant une vision, une projection et des objectifs communs qui dépassent la simple mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. L'expérience nous montre que les deux peuvent se justifier, se compléter et s'alimenter. Il ne s'agira pas de porter un jugement sur la nature du partenariat engagé, car il n'y a pas de bon ou de mauvais partenariat, mais bien de s'assurer que les deux partenaires en ont la même compréhension et que le choix opéré soit le fruit d'un véritable accord, car en définitive, ne vaut-il pas mieux un bon partenariat circonstanciel plutôt qu'un partenariat stratégique idéalisé, mais dont le périmètre et le contenu seraient peu ou mal définis, et sujets à malentendus ?

Au sein des deux catégories de relations partenariales, circonstancielle et stratégique, on peut encore identifier des typologies plus fines¹³.

1. Les partenariats circonstanciels

On retrouve ici des modalités de partenariat tournées vers l'action et ne prenant que peu ou pas en considération des dimensions relationnelles de long terme plus stratégiques.

- La sous-traitance ou la « délégation de gestion » : une ONG du Nord finance un partenaire du Sud pour exécuter en tout ou partie un projet de développement de manière ponctuelle. C'est par

¹² Cf. section II de ce rapport.

¹³ Pour déterminer ces quatre catégories nous nous sommes inspirés les typologies citées dans les ouvrages suivant : Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud, GRET – Document de travail n° 16 15 et Denis Cattin et Martin Schreiber. Partenariat : Entre désir et réalité. Dans Echos du Cota. N°100. 2003

exemple le cas de systèmes de financement dits « en cascade », dans lesquels un bailleur du Nord finance une organisation du Nord, qui finance elle-même une organisation du Sud (qui parfois finance elle-même une organisation de terrain). Dans ce cas, l'organisation partenaire au Sud est redevable vis-à-vis du partenaire Nord (redevabilité technique et financière). Le partenaire Nord reste et demeure implicitement le contrôleur de la qualité des actions mises en œuvre, le contrôleur de la conformité administrative et financière et surtout, il reste maître des opportunités (et notamment du choix de la nature et des domaines d'intervention).

- La coopération opérationnelle : une organisation du Nord coopère avec un partenaire du Sud dans la mise en œuvre d'un programme spécifique. Il ne s'agit pas d'une sous-traitance ou d'une gestion déléguée, puisque les deux partenaires font « ensemble ». Il s'agit d'une alliance opérationnelle de mise en commun des compétences et des moyens techniques et financiers, sans véritable engagement politique ou institutionnel sur le long terme. Le renforcement des capacités est orienté plutôt vers le technique et l'opérationnel que vers l'institutionnel. Généralement, les fonds sont sollicités, obtenus et gérés par l'organisation du Nord. On trouve néanmoins des exemples d'organisations qui mettent en place un système de ressources humaines croisées (chaque poste est « doublé » au Nord et au Sud) pour permettre aux deux organisations de participer équitablement, ou du moins plus équitablement, à la gestion du projet. La redevabilité reste néanmoins du côté de l'organisation du Nord, qui a sollicité et obtenu les fonds, ou qui les a apportés si elle bénéficie de fonds propres en quantité suffisante.

2. Les partenariats stratégiques

Dans cette catégorie, on retrouve les partenariats inscrits sur le long terme et décentrés d'une action précise et ponctuelle (bien que nourris par cette dernière), visant une relation plus pérenne et plus politique.

- La coopération institutionnelle : une ONG du Nord appuie un partenaire du Sud dans la mise en œuvre d'un programme d'activités. Ce type de relation s'inscrit dans le long terme et prend en compte le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles du partenaire ;
- Le partenariat affirmé (ou partenariat sociopolitique) : les deux partenaires sont des acteurs reconnus par la société civile et engagés dans une lecture politisée des problématiques sur lesquelles ils travaillent. La collaboration est de type

institutionnel, avec une complicité politique et une collaboration opérationnelle pour la mise en place d'interventions sur le long terme (actions collectives de plaidoyer, de lobbying par exemple). Les partenaires s'engagent pour une cause ou des causes bien définies et qui transcendent les objectifs directs des projets, mais plus rarement les objectifs de renforcement de capacités.

3. Des zones de convergence entre les deux approches

Vu sous l'angle dynamique induit par la notion de relation partenariale, cette dichotomie entre partenariats stratégiques et circonstanciels, bien qu'elle soit réelle, doit être nuancée et appréciée dans le temps et la durée ; une même relation partenariale peut par exemple débuter sous la forme d'une sous-traitance, pour évoluer avec le temps vers des dimensions plus institutionnelles ou stratégiques. Il est alors possible de caractériser la relation partenariale non seulement en fonction des deux catégories mises en avant ci-dessus (circonstancielle ou stratégique), mais aussi en distinguant le contenu de la relation et ses modalités. On peut citer à ce propos les travaux d'Alan Fowler (2000) et de Mark Leach (1997), qui ont présenté deux typologies de partenariat qui se complètent utilement. La première (Fowler, 2000) met surtout l'accent sur le contenu du partenariat, tandis que la seconde (Leach, 1997) met plutôt en lumière les conditions et modalités de la relation entre les deux parties.

Dans la pratique, la majorité des OSC du Nord vivent des relations partenariales dans lesquelles elles jouent théoriquement le rôle de soutien à un projet ou à un programme, se concentrant sur un thème ou un secteur spécifique. Dans ce schéma, l'organisation du Nord et le partenaire du Sud partagent une vision commune du développement et s'entendent sur des objectifs, des résultats et des méthodes de rapportage, pour une intervention que le partenaire Sud met en œuvre et que l'organisation du Nord est censée appuyer. La collaboration peut aussi être plus étroite, l'organisation du Nord et le partenaire Sud partageant le pouvoir de décision sur la planification et la mise en œuvre d'un programme commun réalisé par le partenaire Sud, et appuyé techniquement et financièrement par l'organisation du Nord.

A contrario, on retrouve peu d'OSC pour lesquelles on pourrait parler de partenariat caractérisé par une réelle réciprocité et par une gouvernance mutuelle (ce qui signifie que le partenaire du Sud est impliqué non seulement dans l'élaboration du programme commun mais aussi dans la politique générale de l'organisation du Nord). Quelques organisations tendent vers ce

type de partenariat, mais sont d'accords sur le fait que la prédominance de la relation financière en empêche bien souvent la construction. On voit donc qu'au-delà des typologies de partenariat circonstanciels ou stratégiques, deux organisations peuvent partager une vision politique et une envie réelle de travailler en étroite collaboration institutionnelle, sans pour autant parvenir à le faire, bloquées par des contraintes administratives et financières par exemple, et s'inscrivant malgré elles dans une reproduction du schéma général d'un Nord qui commande et appuie et d'un Sud qui exécute et est appuyé.

IV. Déconstruire les représentations figées et les mettre à l'épreuve de la pratique

Le travail d'accompagnement réalisé par le Cota a mis en évidence que si les définitions en vigueur dans le secteur de la coopération au développement, de la solidarité internationale et de l'Education à la citoyenneté mondiale et à la solidarité, en Belgique notamment, sont globalement intégrées et partagées par les acteurs, elles n'en demeurent pas moins théoriques et le plus souvent idéalisées. La pratique des OSC impliquées dans ce programme de recherche-action a révélé des écarts parfois importants entre le partenariat défini théoriquement (dans une note politique par exemple) et le partenariat vécu par l'organisation et ses membres.

1. Des points de vigilance pour aborder au mieux la relation partenariale

Partant de ce constat, le Cota a identifié cinq points de vigilance préalables à l'étude et à l'évolution des relations partenariales des OSC :

- Il n'y a pas de bon modèle de partenariat dans l'absolu. Il n'y a que des modèles de partenariat qui correspondent (ou ne correspondent pas) à la culture, aux valeurs et à la stratégie d'intervention des organisations impliquées à un instant T ;
- On peut utiliser les définitions théoriques du partenariat comme point de référence, comme idéal, mais il n'apparaît pas pertinent d'en faire une cible « à tout prix ». Les objectifs doivent être définis en fonction des réalités propres de l'OSC, qui peut ensuite se fixer des marges de progrès en fonction de cela ;
- Il est essentiel, lorsque l'on parle de relation partenariale, de ne pas faire preuve de naïveté ni d'angélisme sur le niveau d'égalité dans les relations Nord-Sud et sur les dommages collatéraux du système de l'aide au développement, qui tend à devenir un véritable marché sur lequel se positionnent des organisations du Nord comme du

Sud. Ce marché induit des rapports de force qu'il faut prendre en considération. Il convient d'adopter une approche pragmatique, qui considère le contexte global de l'aide au développement et son influence sur la nature et la qualité des relations partenariales Nord-Sud ;

- Dans l'analyse des relations partenariales, il faut distinguer, tout en les maintenant en relation, la dimension de l'agir (le « faire ensemble ») et celle de la relation (« l'être ensemble »), sans a priori sur l'ordre de priorité et sur les liens fonctionnels qui existent entre ces deux dimensions ;
- Les contextes au sein desquels évoluent les organisations partenaires du Sud doivent également être pris en considération. Ils impactent directement les attentes du partenaire, sa vision des organisations du Nord, sa capacité à sortir de la volonté de répondre à des besoins immédiats pour se positionner en acteur de changement sur le long terme. Indépendamment des visions, perceptions et positionnements des OSC du Nord, la réalité vécue des organisations du Sud influe grandement sur la nature, la qualité et l'évolution d'une relation partenariale.

En prenant en compte ces points d'attention, le Cota a pu extraire des dynamiques d'accompagnement des pistes d'amélioration et d'évolution des pratiques partenariales des OSC, dans le but d'aboutir à des relations de partenariat clairement définies, assumées par les deux parties et génératrices de résultats satisfaisants tant dans l'immédiat (le projet) que sur le temps long (les dynamiques de changement).

2. Comment faire évoluer la relation ?

Au fil des accompagnements et du travail de capitalisation qui a suivi, des constats et des éléments de réponse, permettant d'envisager une évolution des pratiques partenariales du secteur, ont émergé. Ces enseignements sont partagés ici, et ont été mis en lumière au travers d'un ensemble de questionnements :

- Dans la pratique, comment se vit le partenariat en comparaison avec les définitions convenues et communément acceptées par le secteur ?
- Quels types de partenariat se sont formés avec le temps ? Comment la relation partenariale a-t-elle évolué entre OSC du Nord et du Sud ?
- Ces partenariats sont-ils équilibrés et satisfaisants pour les deux parties ?
- Quels sont les facteurs qui facilitent ou qui freinent une relation partenariale satisfaisante pour toutes les parties, qui améliorent ou détériorent la qualité de la relation, et pourquoi ?

- Que veut dire « qualité de la relation partenariale » et comment mesurer cette qualité ?

A la lumière de ces interrogations, six pistes d'évolution ont été dégagées.

Sortir de la sous-traitance et se responsabiliser pour mieux travailler ensemble

La logique partenariale ne modifie pas en substance l'aspect vertical et descendant du système de la coopération au développement, dans lequel, traditionnellement, le partenaire Nord conçoit les projets et le partenaire Sud se voit déléguer en tout ou partie la mise en œuvre des actions, sous la responsabilité de son partenaire Nord. Corollaire de cette logique top-down, la dépendance financière des organisations du Sud envers les OSC belges est la règle quasi-absolue dans les relations dites de partenariat que le Cota a pu observer. Le partenariat semble donc bien souvent prendre la forme d'une sous-traitance qui ne dit pas son nom. Dans ce cas, ne vaudrait-il pas mieux définir les termes d'une bonne sous-traitance plutôt que d'un illusoire « partenariat » ?

Dans un tel système, c'est bien l'organisation du Nord qui est en situation de responsabilité finale, devant le bailleur de fonds notamment, et qui peut finir par se substituer au partenaire Sud lorsque ce dernier n'est pas en capacité de répondre aux exigences de qualité, par exemple celles des rendus administratifs et financiers. On peut alors s'interroger : cette forme de substitution n'est-elle pas déresponsabilisante pour les organisations du Sud ? Plus encore, la substitution répétée ne risque-t-elle pas de devenir frustration pour celui qui se substitue, l'amenant à douter de la volonté ou de la capacité de son interlocuteur ? Un tel état d'esprit peut dégrader progressivement la qualité de la relation et la rendre encore plus verticale qu'elle ne l'était à l'origine. La question de l'exercice de la responsabilité dans la relation partenariale est centrale, puisqu'elle conditionne le niveau de réciprocité, d'égalité entre les partenaires, mais aussi et surtout le respect que chacun accorde à l'autre. Demander à un partenaire d'assumer ses erreurs peut être difficile, mais constitue peut-être aussi une force, celle de le considérer d'égal à égal, donc de le respecter dans sa capacité à agir.

Se substituer à un partenaire du Sud pour honorer des obligations vis-à-vis d'un bailleur se comprend sur le court terme, mais représente une faiblesse à long terme et risque de détruire en très peu de temps tout l'édifice construit conjointement. Cela peut également contribuer à renforcer l'image de bailleur de fonds des OSC du Nord, renforcé autant par certaines de leurs

pratiques que par le système au sein duquel elles évoluent. Car si les pratiques partenariales n'induisent pas toujours un meilleur « travailler ensemble », c'est aussi du fait des contraintes techniques, administratives et financières qui pèsent sur les organisations du Nord. Si l'on prend l'exemple du système des appels à projets, les délais accordés aux ONG pour la conception et la soumission de leurs propositions ne permettent généralement pas d'engager une vraie démarche de travail en commun avec un partenaire du Sud sur la définition du contenu du projet et de ses modalités de mise en œuvre. Certains cadres normatifs sont également très technicistes et peu ou pas accessibles à la majorité des partenaires du Sud, qui ne sont pas rompus à ces approches. Ces constats interrogent la cohérence entre ce que demandent ou exigent les bailleurs de fonds (travailler en partenariat, responsabiliser le partenaire du Sud) et les critères attendus (ou exigés) de mise en œuvre opérationnelle et administrative des projets.

Se pose alors la question de la responsabilité des bailleurs de fonds dans les phénomènes de substitution. Pour la plupart des financements venant du Nord, la responsabilité administrative et financière finale pèse intégralement sur le partenaire Nord, qui est généralement le seul à signer le contrat de financement. Juridiquement, il est donc l'unique responsable. Or, ce sont ces mêmes bailleurs qui exigent parallèlement que le partenaire Sud soit responsabilisé. N'y a-t-il pas alors incohérence entre le discours et l'opérationnalisation administrative des financements publics ? Les bailleurs de fonds ne devraient-ils pas favoriser le développement de contrats de financement tripartites (bailleur, partenaire Nord et partenaire Sud) ? Une telle disposition aurait le mérite d'introduire de la cohérence entre les conditionnalités des financements et la pratique administrative, investissant formellement et directement le partenaire Sud d'une partie de la responsabilité.

Renforcer les capacités : s'ouvrir à l'autre et prendre le temps

L'injonction des bailleurs de fonds au travail en partenariat s'accompagne généralement d'une obligation de renforcer les capacités des acteurs du Sud. Les accompagnements conduits par le Cota ont permis de mettre en avant l'incohérence, voire la contradiction qui peut exister entre les principes énoncés du partenariat et les positionnements classiques que supposent le renforcement des capacités (financier, matériel, technique, etc.). En effet, renforcer les capacités induit le plus souvent une relation perçue ou vécue comme très descendante, d'autant que nombre d'acteurs du Nord conditionnent le renforcement des

capacités à une phase préalable de diagnostic organisationnel très formelle et très normée, au cours de laquelle le partenaire du Sud est « passé à la loupe », sans que la réciproque ne soit vérifiée. Dans ce cas, l'organisation du Sud est-elle un partenaire ou le bénéficiaire d'un renforcement multiforme venu de l'extérieur, sans réelle appropriation ? Les deux positionnements semblent possibles dès lors que les actions de renforcement des capacités sont pensées et convenues à deux, et lorsque le partenaire du Nord se met lui aussi en position d'ouverture, en mettant sur la table ses propres faiblesses. Cela semble également possible lorsque le partenaire Nord sort d'une posture apparentée à celle d'un « donneur d'ordre ». Pour être réellement producteur de changements au sein d'une relation partenariale, le renforcement des capacités doit nécessairement évoluer et passer d'une pratique très normée et descendante à une pratique qui s'envisage à travers le prisme de la réciprocité, du dialogue et du renforcement librement consenti et non imposé. L'expérience montre également que plus qu'une question de technicité (outils pour le renforcement des capacités), le renforcement des capacités est avant tout une question de posture, de savoir-être, ce qui n'est mentionné dans aucun guide pratique.

Par ailleurs, on observe que la temporalité courte des projets (deux ou trois ans) ne correspond pas à la temporalité nécessaire pour renforcer de façon profonde, mutuelle et durable les capacités d'une organisation. Les actions de renforcement nécessitent d'abord une forte volonté de changement chez le partenaire. Le renforcement des capacités doit être appréhendé comme un processus, sur un temps long, ancré dans les priorités, l'agenda et la temporalité de l'organisation appuyée. Renforcer les capacités ne se décrète pas. Il faut pour cela s'adapter au temps du changement, qui ne coïncide pas nécessairement au temps du projet. L'injonction au renforcement des capacités sur la seule temporalité d'un projet ne semble pas faire effet. Le renforcement des capacités ne serait-il alors pas plutôt subi que réellement voulu ? Les actions qui sont finalement menées dans ce cadre ne seraient-elles pas une succession d'activités ponctuelles, correspondant plus à ce que souhaite le partenaire du Nord qu'à ce que souhaiterait réellement le partenaire du Sud, sorte de projection de la vision du Nord sur le Sud ? Envisagée comme conditionnalité de l'aide, le renforcement des capacités ne deviendrait-il pas un artefact dont les partenaires Sud s'accommodent sans conviction ni volonté, dès lors où il permet de générer des fonds ?

Les organisations partenaires au Sud qui se sont significativement renforcées au cours des années, l'ont fait sur base de processus endogènes et par des choix internes explicites et constants. Un renforcement de capacités efficace ne peut s'obtenir qu'en appréhendant les organisations comme des systèmes ouverts, flexibles et mouvants.

Trois points d'attention dérivent de ce constat :

- Le renforcement de compétences requiert des trajectoires à long-terme et un appui continu, mêlant activités formelles et informelles ;
- Les OSC doivent développer des systèmes de suivi/évaluation adaptés pour accompagner les trajectoires de renforcement de capacités de leurs partenaires au Sud ;
- Les OSC ne doivent pas uniquement s'investir dans les capacités techniques et gestionnaires de mise en œuvre, mais également sur d'autres capacités centrales (vision, stratégie, politique)¹⁴.

Ainsi envisagé, le renforcement de compétences peut faire sens au cœur d'une dynamique partenariale.

La transparence : un principe acquis ou une pratique négociée ?

La notion de transparence semble elle aussi caractériser une relation partenariale saine et équilibrée ; on la retrouve presque systématiquement dans les définitions génériques du partenariat. Mais là également, la transparence ne devrait-elle pas être relativisée et envisagée de façon plus pratique et moins idéologique ?

Les organisations partenaires doivent être en capacité d'échanger et de définir collectivement les champs d'application de la transparence. Lorsque les partenaires s'entendent pour travailler ensemble sur un programme, un projet ou une action concrète, il apparaît nécessaire de coconstruire ce projet commun. Chaque partenaire devrait être en capacité d'argumenter et de justifier ses choix opérationnels ayant un impact sur le budget, mettant alors en œuvre une transparence construite, qui ne se limite pas à exhiber à l'autre ses bonnes pratiques ou pire encore, sa bonne foi, mais bien à définir ensemble, de manière claire et ouverte, des zones d'exécution et de responsabilité partagées et/ou séparées.

¹⁴ Éléments issus de l'évaluation menée par la DGD en 2008 et intitulée : « Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités ». Consulter l'évaluation ici : http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/evaluation_partenariats_ong_renforcement_capacites_fr.pdf

Il incombe donc aux parties-prenantes de définir ensemble le champ de ce qui relève de la transparence, puis de définir les mécanismes et les outils qui la faciliteront. Le partenariat n'induit pas de tout dévoiler à son interlocuteur, mais plutôt de se mettre d'accord sur ce que l'on accepte de mettre en commun ; c'est bien ce « commun » qui doit faire l'objet de transparence.

Enfin, les processus d'accompagnement conduits par le Cota ont mis en exergue un élément central déterminant la qualité de la relation partenariale, en particulier dans sa phase de démarrage. Bien se connaître soi-même, savoir ce que l'on veut et ce que l'on attend de la relation partenariale avant d'enclencher un dialogue avec l'autre, est essentiel. Cela facilite les échanges entre deux organisations et permet de fluidifier la communication, pour au final identifier ce qui pourrait faire cause et action communes. Il s'agit ici d'être transparent avec soi-même, pour pouvoir l'être ensuite naturellement avec l'autre.

Apprendre à coconstruire plutôt que rechercher l'égalité à tout prix

De nombreuses organisations essaient de mettre en place un dialogue critique, en permettant la participation du partenaire et en organisant une prise de décision transparente. Les règles de la participation dans la prise de décisions sont, de fait, déterminantes pour tendre vers des partenariats plus égaux¹⁵. Néanmoins, le travail en partenariat doit s'entendre au-delà des mots, des concepts et des principes énoncés ; il doit s'agir d'une véritable philosophie d'action, pour laquelle il est nécessaire de comprendre ce que travailler ensemble signifie réellement. Il ne s'agit pas de viser l'égalité parfaite dans la répartition du travail et des responsabilités, ce qui est le plus souvent illusoire et peut même s'avérer contreproductif. Plutôt que de vouloir éradiquer à tout prix les déséquilibres existants entre deux organisations, ne vaudrait-il pas mieux que ces déséquilibres soient discutés, négociés, convenus par les deux parties et, surtout, mis en perspective (quels objectifs nous fixons-nous ? A quoi voulons-nous arriver ensemble et quels moyens pouvons-nous déployer chacun de notre côté pour y arriver ?). Plus que la recherche de l'égalité dans la relation, le partenariat suppose avant tout d'apprendre à travailler ensemble en fonction des forces, faiblesses et potentialités de chacun.

Travailler sur les relations partenariales conduit de façon générale à s'interroger sur les modalités de la co-construction d'une action, d'un projet ou d'un pro-

gramme (comment construire quelque chose à deux). Cela implique nécessairement de se mettre d'accord sur un certain nombre de points et de trouver un compromis. Par exemple, dans la mise en œuvre de leurs actions, les partenaires doivent s'entendre sur la notion de qualité et identifier un point de convergence sur les critères qui définissent une action dite « de qualité » ce qui, au regard des écarts de perception ou des prismes culturels distincts, peut révéler des différences importantes. Clarifier conjointement le niveau de partenariat désiré (d'une manière générale ou sur des aspects spécifiques) pour, au final, en décliner les modalités correspondantes et les assumer, permet de faire évoluer une relation partenariale de façon satisfaisante pour toutes les parties.

Relativiser le savoir-faire et s'interroger sur le savoir-être

Comme on l'a vu précédemment, la lecture technique ou administrative des actions de développement fait la part belle aux savoirs et aux savoir-faire, et favorise des relations plutôt descendantes entre organisations du Nord et du Sud, qui confinent parfois à la sous-traitance. Le partenariat à proprement parler semble à l'inverse mobiliser et mettre à l'épreuve les capacités de chacun à savoir-être, ce qui fait appel à des postures, à la capacité d'empathie de chacune des parties-prenantes, à des capacités d'écoute et de compromis. La relation partenariale est une dynamique qui se construit petit à petit, des fondations aux finitions. Et comme tout chantier de construction, cela ne va pas sans difficulté, sans contraintes qu'il faut apprendre à aborder et à dépasser. Chaque étape de la construction est importante ; en laisser une de côté, c'est courir le risque de construire une relation sur des fondations instables.

Vu d'une perspective historique d'assez longue durée, les OSC ont souvent choisi leurs partenaires sur la base de liens personnels, ou sur le hasard d'une rencontre, grâce à des connections, et beaucoup moins sur la base d'un screening objectif. Il semblerait pourtant que, sans nier la nécessaire part nécessaire d'affinités interpersonnelles dans le commencement d'une relation de partenariat, les organisations désireuses de collaborer ne puissent faire l'économie d'une appréciation des capacités de leur futur partenaire à agir, à gérer, et de la réalité de son discours politique ou de ses valeurs affichées. Idéalement, cette appréciation a priori devrait être réciproque.

On a néanmoins pu observer dès 2008 une tendance dans la gestion d'un certain nombre de grandes orga-

¹⁵ Evaluation des relations partenariales des OSC belges par la DGD, 2008.

nisations belges¹⁶ à évoluer d'un « partenariat historique, sans fin » vers des partenariats plus clairement cadrés par l'atteinte d'objectifs déterminés. Les accompagnements réalisés par le Cota démontrent qu'il est fondamental de rechercher en permanence l'équilibre entre ces deux dimensions, entre les relations formelles ou institutionnelles et les relations informelles (et donc plus axées sur le savoir-être). L'informel a cela d'important qu'il permet notamment d'humaniser la relation et d'affiner la connaissance réciproque ; il peut aider à résoudre certains problèmes, certaines difficultés. Si ce mode communicationnel a toute sa place dans une relation partenariale, il ne saurait se substituer aux relations institutionnelles, qui sont gages de continuité et sont supposées réguler et organiser la relation au-delà des personnes.

Evoluer avec le temps : le partenariat pour avancer et se remettre en question

Vouloir enfermer le partenariat dans le carcan de définitions figées appliquées au secteur très restreint de la coopération au développement ne reflète pas le caractère dynamique d'une relation partenariale. Au final, chaque partenariat est unique et ne doit pas s'envisager comme une ligne de vie où le désengagement est le but ultime. L'objectif final ne serait-il pas plutôt d'apprendre à travailler ensemble, notamment pour dépasser une division Nord-Sud qui n'a plus lieu d'être aujourd'hui ? Le partenariat appliqué au secteur de la coopération au développement est restrictif et presque exclusivement envisagé sous l'angle du renforcement des capacités et du désengagement, dans des temporalités courtes qui favorisent l'instauration et le maintien de relations descendantes. Sortir de ce prisme technocratique est une façon de toucher à l'essentiel de la relation partenariale, qui est un cadre dynamique propice à sans cesse questionner sa propre organisation, à toujours se remettre en question pour aller de l'avant.

La pratique montre que le partenariat n'est pas un tout homogène et uniforme. Il existe autant de relations partenariales que d'organisations parties-prenantes, et chacune de ces relations est unique. Il revient alors aux partenaires de l'alimenter, de la définir et de la faire évoluer. Une dynamique partenariale s'organise en partant de la réalité propre à chacun des partenaires (identité et culture, capacités techniques, financières, organisationnelles, etc.). Elle peut évoluer dépendamment de ce que chacun souhaite et de la manière dont chacun se projette. Dans le cadre d'une collaboration entre deux organisations issues de cultures différentes, chacun des partenaires devra

faire preuve d'écoute, s'attacher au poids des mots, à leur signification réelle, interroger sa posture, ses réactions et sa lecture des situations.

Une dynamique partenariale quelle qu'elle soit suppose également une confiance qui n'est pas innée. Elle se travaille, se gagne progressivement. Les partenaires apprennent à se connaître et assument les possibles déséquilibres entre eux pour en faire des moteurs. Le partenariat se formalise et s'institutionnalise, mais il met également en jeu des relations humaines s'inscrivant dans une complexité situationnelle, culturelle et relationnelle. Entrer sereinement dans une dynamique partenariale c'est peut-être se dire que rien n'est jamais acquis ni gagné ; le partenariat se nourrit, s'alimente et se questionne. Entrer sereinement dans une dynamique partenariale c'est aussi se dire dès le début qu'elle peut un jour prendre fin et que ce n'est pas grave en soi ; ce qui peut être dommage, c'est de mettre fin à un partenariat sans que les deux parties en aient préalablement discuté et l'aient conjointement acté.

Le travail en partenariat nécessite donc du temps : celui de se rencontrer, d'apprendre à se connaître, celui du « travailler ensemble », de la recherche du compromis. Cette modalité d'action est reconnue comme facteur de durabilité, mais est-elle compatible avec la pression actuelle et grandissante, dans le secteur de la coopération et du développement au Nord, sur l'obtention de résultats sur le très court terme et la recherche de la performance à tout prix ?

En parallèle de ces pistes de réflexion générales sur la manière d'appréhender et de faire évoluer des relations de partenariat, les accompagnements réalisés par le Cota ont également produit des effets concrets sur l'identité et le fonctionnement des sept OSC accompagnées, qui sont abordés dans la quatrième et dernière partie de ce rapport.

¹⁶ Evaluation des relations partenariales des OSC belges par la DGD, 2008.

PARTIE 4

Effets du processus de recherche-action sur l'identité et le fonctionnement des OSC

Comme nous l'avons vu précédemment, beaucoup d'organisations développent des approches, des stratégies et des outils qui visent à renforcer les dynamiques partenariales autour de leurs actions. Plusieurs facteurs entrent en jeu : mode d'action intrinsèque à l'organisation et définissant en tout ou partie son identité, agenda international et conditionnement des subventions publiques à la mise en œuvre de dynamiques partenariales Nord-Sud, émergence de la société civile au Sud et nécessité de l'intégrer dans les dynamiques de développement enclenchées, etc. Ces multiples facteurs sont importants, car ils conditionnent en grande partie la nature et l'ampleur des effets générés par ce mode d'action.

Cette quatrième partie vise à mettre en lumière les effets de l'approche partenariale sur les six organisations accompagnées durant la période 2014-2016. Pour cela, le Cota a choisi de travailler sur base d'une grille d'appréciation qui s'inspire des cinq core capabilities (5C) développés par ECDPM¹⁷. Le Cota a néanmoins pris la liberté d'adapter ces cinq repères au contexte spécifique de cette recherche-action. Grâce à la tenue d'un livre-journal du changement pour chacune des organisations accompagnées, le Cota a pu apprécier les principales tendances qui se dégagent concernant :

- Les changements observés relatifs à la vision et aux choix stratégiques de l'organisation. Cette première catégorie fait donc implicitement référence à l'identité d'une organisation (son objet social, sa raison d'être et le chemin qu'elle s'est tracé pour atteindre sa mission) ;
- Les changements observés relatifs à l'implication du personnel de l'organisation dans les relations partenariales. Cet aspect prend en compte la dynamique organisationnelle de chacune des OSC accompagnées ;
- Les changements observés relatifs à l'approche d'intervention. Cette dimension est primordiale, puisqu'elle recouvre l'ensemble des aspects liés aux modalités de mise en œuvre d'actions concrètes de développement ou d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire ;
- Les changements liés à la gouvernance multi-acteurs. Il s'agira ici d'apprécier la manière dont chacune des organisations accompagnées orga-

nise et participe à une dynamique de coordination et de prise de décision à plusieurs. Ce critère d'appréciation est abordé dans le même chapitre que les changements liés à l'approche d'intervention, considérant que la gouvernance, pour la plupart des organisations accompagnées, était surtout et étroitement lié à la conduite d'une action commune. Cela rejoint donc assez logiquement l'approche d'intervention ;

- Les changements liés à la dynamique institutionnelle de l'organisation. Ce critère d'appréciation est certainement le plus macro, dans la mesure où il permet d'apprécier les grandes mutations d'une organisation (par exemple, les phénomènes de fusion ou de rapprochements stratégiques entre organisations).

Le Cota a souhaité se référer à ces cinq repères car ils recouvrent non seulement l'ensemble des facettes d'une organisation, mais ils sont aussi suffisamment larges pour être adaptés, dépendamment du sujet. Le Cota a également jugé utile d'en ajouter un sixième, qui prend en compte le savoir-être et la posture individuelle vis-à-vis de la relation partenariale. Nous sommes ici dans un domaine où la qualité de la relation humaine est prépondérante, ce qui justifie l'insertion de ce nouvel élément d'appréciation.

Avant de rentrer plus en détail dans le contenu des effets observés, il est important de mentionner les limites du travail réalisé dans cette partie. Il est d'abord nécessaire de préciser qu'un effet ne se mesure pas (au sens d'une mesure quantitative et objectivement vérifiable), mais s'apprécie. Les éléments déclencheurs d'un effet sont généralement multiples, tenant à la fois de la mise en œuvre d'une action précise et orientée vers la recherche de cet effet spécifique, mais aussi d'autres facteurs non-maîtrisés (le contexte par exemple). Si le Cota a pu observer quelques effets, ces derniers ne sont pas uniquement imputables aux dynamiques d'accompagnement mises en œuvre. Par exemple, bien avant le démarrage de la dynamique d'accompagnement, ASF avait déjà enclenché une réflexion sur ses propres dynamiques partenariales ; différentes initiatives avaient été menées en ce sens et ont fortement contribué à certains changements observés.

¹⁷ <http://ecdpm.org/publications/5cs-framework-plan-monitor-evaluate-capacity-development-processes/>

Un effet s'apprécie sur le moyen terme, mais le temps de la recherche-action dont il est ici question s'est avéré trop court (deux années d'accompagnement effectif sur trois initialement prévues) pour faire état de changements durables. Apprécier des changements structurels nécessiterait une prise de recul beaucoup plus importante, sur des intervalles de temps compris entre cinq et dix ans. A travers ce processus de capitalisation, le Cota ne sera donc en mesure que de dessiner de grandes tendances de changement, et surtout, de mettre en évidence les questionnements-clés qui ont émergé durant les processus d'accompagnement.

Avant de procéder à l'appréciation guidée des effets, le Cota réaffirme l'hypothèse de départ selon laquelle il n'y a pas de partenariat idéal, qui fasse référence ou autorité. Il y a autant de formes de partenariat qu'il y a de négociations entre organisations pour définir les formes de partenariats les plus adaptés et pertinentes possibles. L'essentiel est que chaque forme de partenariat soit, d'une part, appropriée et assumée par les organisations parties-prenantes et, d'autre part, mise en perspective. Cela revient à se mettre d'accord entre partenaires sur des questions fondamentales telles que « où en sommes-nous sur la forme de partenariat développée ? » et « que souhaitons nous développer à l'avenir ? »

1. Éléments de changements liés à la vision, à la mission et aux choix stratégiques

L'introduction de la question partenariale au sein d'une organisation l'amène généralement à s'interroger sur le bien-fondé et l'actualité de sa vision du monde, de sa propre mission et de la manière de s'y prendre (sa stratégie) pour la réaliser.

1. Partenariat et identité

La pratique du partenariat touche à l'identité même des organisations. Interroger la relation partenariale peut impacter la façon dont l'organisation se pense et se définit, avant même de toucher la façon dont elle agit. A travers les six processus d'accompagnement menés, et indépendamment de l'approche d'accompagnement mise en œuvre, le Cota a pu observer que faire réfléchir une organisation sur ses relations à l'Autre revient souvent à réinterroger les éléments constitutifs de sa propre identité. S'interroger sur sa relation à l'Autre amène inévitablement à réfléchir d'abord sur soi, sur ce que l'on veut, pourquoi et comment.

Vision du monde et du changement

Si deux organisations ne semblent pas devoir nécessairement partager une même mission et une même stratégie pour dialoguer, il semble en revanche qu'elles doivent a minima s'accorder sur une même vision du monde et du changement attendu pour pouvoir entrer en partenariat et agir ensemble, même si la collaboration ne porte dans un premier temps que sur la mise en œuvre d'un projet précis et très concret. Le fait de devoir négocier avec un tiers sur ce point influence nécessairement la manière dont l'organisation pense sa propre vision du monde et du changement.

Cependant, la professionnalisation et la technicisation croissante dans le secteur ONG, la temporalité des appels à projet (délai de réponse très court nécessitant de fortes capacités de réaction et d'agilité technique) et la pression sur les résultats amènent certaines organisations à négliger cet aspect de la relation. La collaboration se réduit alors très rapidement à sa dimension technique, sans vision commune ou du moins cohérente partagée par les deux partenaires.

Ce constat ne vaut pas pour les organisations de type mouvement ou fédération, ou les organisations très militantes et activistes. En effet, dans ces deux cas de figure, le dialogue autour d'une vision commune constitue la base du partenariat. C'est d'autant plus important lorsque la relation de partenariat porte par exemple sur des actions de plaidoyer commun.

Missions communes ou complémentaires ?

Par principe, deux organisations peuvent avoir une vision commune du changement, mais elles peuvent aussi définir deux manières différentes d'intervenir sur une dynamique de changement. En théorie, il semble important que les deux partenaires partagent une vision commune du changement pour agir ensemble, mais la nature des réponses apportées par chacune des organisations peut être différente, et s'inscrire en complément de celle portée par le partenaire.

Dans la pratique, on notera que le partenaire Nord projette parfois ses rêves de changement sur le partenaire Sud sans intégrer suffisamment la question de son identité initiale. Inversement, le partenaire Sud a parfois du mal à affirmer sa propre identité, souvent par peur de perdre un soutien ou des subsides. Le risque est alors que la relation partenariale ne respecte pas les fondements identitaires de chacun, et que les attentes du partenaire Nord vis-à-vis du partenaire Sud soient disproportionnées ou inappropriées. Ce décalage peut générer des tensions, qui, pour autant qu'elles aient une dimension stratégique, se manifestent généralement dans l'exécution d'un projet.

Stratégie partenariale idéalisée versus stratégie partenariale pragmatique

Les processus d'accompagnement ont permis de mettre en exergue le décalage entre une politique partenariale « convenue » et « idéalisée » et l'exercice quotidien du travail en partenariat Nord-Sud. L'analyse des notes politiques relatives au partenariat mises à la disposition du Cota par les organisations parties-prenantes à la démarche, ont révélé une vision générale fortement idéalisée de la relation partenariale. Les grands principes évoqués plus haut y sont généralement repris (réciprocité, égalité, transparence, responsabilité partagée) sans que chacun de ces principes ne soit analysé à la lueur des expériences concrètes et pratiques développées par les organisations, alors même qu'elles évoquent un grand nombre de difficultés en la matière. Très souvent, ces notes politiques fixent même, en apparente contradiction avec les principes qu'elles énoncent, des critères permettant de « sélectionner » des partenaires adéquats (et donc correspondants aux exigences de qualité de l'organisation au Nord).

Sur six organisations accompagnées, quatre ont mené un travail de révision de leur note politique autour du partenariat. L'exercice, très étalé dans le temps, a principalement consisté à contextualiser la question des partenariats et à travailler à deux niveaux : un premier niveau dit « pragmatique », consistant à décrire la réalité et la manière dont la relation partenariale est réellement vécue et perçue, et un second niveau dit « idéal », qui projette l'organisation vers l'avenir et la construction d'un partenariat « rêvé ».

2. Partenariat et image extérieure

Le processus de recherche-action a également permis de mettre en évidence la relation complexe entre identité, dynamique partenariale et stratégie de communication externe, dans un contexte où le discours des organisations s'oriente fortement vers la recherche de donateurs et de bailleurs de fonds.

Partenariat et relation au « bénéficiaire final »

Comme nous l'avons vu précédemment, les organisations du Nord se positionnent désormais essentiellement en facilitateurs de changement qui renforcent les capacités d'organisations au Sud, afin que ces dernières soient à même de promouvoir un développement plus endogène. L'essentiel de leur action n'est donc plus centré sur le « bénéficiaire final » mais sur le niveau intermédiaire, à savoir celui des organisations au Sud, qui sont le plus souvent en charge de la mise en œuvre des projets au niveau local. Cette

évolution imprègne progressivement l'identité des organisations du Nord, et certaines des organisations accompagnées semblent passer ce cap avec quelques contradictions.

D'un côté, elles actent le fait d'intervenir désormais en appui et en renforcement des capacités d'un partenaire Sud auquel est déléguée, en tout ou partie, la mise en œuvre des actions. D'un autre côté, ces organisations Nord souhaitent conserver une relation directe au bénéficiaire final, ce dernier étant généralement l'objet de communication la plus efficace pour stimuler les dons citoyens. On notera ici une première contradiction, car la fin des stratégies de mise en œuvre directe entraîne de fait un éloignement du bénéficiaire final, du moins un repositionnement sur lequel il est important de s'interroger.

Partenariat et gestion de la qualité

De même, confier la mise en œuvre des actions à une organisation partenaire au Sud suppose en toute logique un transfert des exigences de qualité de l'organisation Nord vers ce partenaire. Ce transfert induit une remise en question des critères et des standards de qualité, ou rend pour le moins nécessaire de mettre en débat ces exigences et les conditions à réunir pour les assurer avec le partenaire Sud. Cependant, on note qu'une partie des organisations Nord qui se retirent de la mise en œuvre directe ne souhaitent pas remettre en question les exigences de qualité des actions développées, car elles constituent très souvent une garantie vis-à-vis des donateurs privés. On notera ici une seconde contradiction : se retirer de la maîtrise d'œuvre directe induit une gestion différente de la qualité.

Les processus d'accompagnement montrent ainsi que travailler en mode partenarial amène inévitablement les organisations du Nord à questionner leurs stratégies de communication externe, à remettre en débat et à inévitablement réorienter deux éléments importants conditionnant leur image à l'extérieur et, dans certains cas, la force des dons citoyens : la relation au bénéficiaire final et la gestion de la qualité dans la mise en œuvre des actions.

3. Partenariat et action politique commune

Un dynamique partenariale intrinsèque

Tout au long du processus de recherche-action, nous avons pu observer à quel point les dynamiques partenariales sont singulières lorsqu'elles sont basées sur un combat partagé, une lutte commune ou sur la mise en œuvre d'un projet précis et déterminé dans

ses objectifs et dans le temps. Ainsi, nous constatons que pour les organisations de type syndicats et mouvements, le partenariat est plus intrinsèque, lié à la culture et à l'identité même de l'organisation. Par exemple, il est quasiment « culturel » pour un syndicat de s'inscrire dans une dynamique internationaliste et de nouer des liens avec d'autres centrales syndicales dans le monde. Il en est de même pour des organisations de type mouvement, comme la Croix-Rouge, ou pour des organisations dont l'action de plaidoyer organisée en réseau est le cœur même de l'action. Les relations partenariales dont nous parlons ici ont donc une base politique forte, et sont ancrées sur le long terme, au-delà de tout financement ponctuel de projet. Ces dynamiques partenariales se nourrissent généralement d'une mission ou d'un objet politique précis (comme le droit à la terre ou la défense des travailleurs du textile par exemple), qui fonde et légitime la relation et la lutte commune.

L'organisation de la relation

Dans ce type de dynamique relationnelle fortement politique, le positionnement des acteurs peut être double. D'un côté les organisations du Nord et du Sud s'organisent pour mener ensemble une lutte commune ; de l'autre, l'organisation du Nord vient en appui, en renforcement de son pair au Sud. Il peut s'agir par exemple d'un syndicat Nord qui conseille et appuie un syndicat Sud dans la défense et la revendication d'un droit spécifique.

Ces deux types de relations n'aboutissent pas aux mêmes enjeux et aux mêmes défis. Dans le premier cas, il s'agit essentiellement pour les partenaires de définir les modalités du « travailler ensemble » (comment s'organiser pour mener un plaidoyer commun par exemple), en essayant de dépasser certaines contraintes telles que l'éloignement géographique ou les écarts de moyens dont chacun dispose (finances, ressources humaines, technicité...) et la part qu'il met à disposition du collectif pour organiser la lutte commune. Dans le second cas, on revient à une logique classique de renforcement des capacités, qui semble néanmoins prendre des contours plus « simples » à partir du moment où ces relations de renforcement des capacités s'inscrivent dans le cadre d'une appartenance à un mouvement commun, avec des valeurs collectivement identifiées et partagées.

II. Éléments de changements liés à l'approche d'intervention

1. Partenariat et dynamique de changement au Sud

Mener une action de promotion de dynamiques de développement au Sud et mener des actions d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire au Nord sont deux démarches qui s'inscrivent plus globalement dans une dynamique de changement social.

Durant les trois années de réalisation du programme, et plus spécifiquement en 2015, le Cota a organisé une série d'activités sur la thématique du changement¹⁸. Les activités développées avaient différents objectifs, mais ont toujours permis d'aborder le positionnement d'une relation partenariale Nord-Sud par rapport à une dynamique de changement au Sud. Les questions suivantes ont émergé : qui est acteur de changement au Sud ? Comment se positionne un acteur Nord dans une dynamique de changement au Sud sur laquelle il est, a priori, peu légitime pour influencer et/ou intervenir ?

Partenariat et gestion déléguée

Dans le cas d'actions de développement classiques à forte plus-value technique, le partenaire Sud est censé être l'acteur de changement de première ligne, celui qui détient la légitimité. Le partenaire Nord devient alors un facilitateur, un catalyseur de dynamiques de changement sociétal. C'est donc le partenaire Sud qui doit assurer la durabilité et l'ancrage social des actions mises en œuvre. Très souvent, l'organisation du Nord traduit son nouveau positionnement via la construction de dispositifs de renforcement des capacités et d'empowerment, assortis de stratégies dites « de sortie » ou de « désengagement » (ce qui est une exigence forte des bailleurs), étalées sur des temps très courts. Dans ce type de montage, le partenaire Sud bénéficie généralement de subventions en cascade (le bailleur subventionne le partenaire Nord qui lui-même délègue une partie de la gestion des fonds à un partenaire Sud). Ce type de montage est censé responsabiliser le partenaire Sud et renforcer ses capacités à exercer cette responsabilité.

La pratique montre cependant tout autre chose. D'abord, le contenu des projets reste très souvent conçu et rédigé par l'organisation du Nord. Ensuite, la gestion administrative et financière reste quoiqu'il en soit dans les mains de cette organisation, dans la mesure où vis-à-vis du bailleur, et juridiquement par-

¹⁸ Un café-débat, un atelier de travail avec des ONG et des acteurs du développement social à Bruxelles et un séminaire national co-organisé avec la CTB, Acodev, ngo federatie et la plateforme Be-cause Health.

lant, seule sa responsabilité est engagée. Une partie de cette responsabilité peut être déléguée au partenaire Sud, mais cette délégation suppose que le partenaire Nord reste le seul et unique interlocuteur à rendre des comptes in fine.

Il en va de même en termes de gestion de la qualité. Les standards en la matière sont souvent édictés par l'organisation Nord, qui les répercute sur l'organisation Sud dans le cadre d'une délégation de gestion. Dans le cas de financements DGD par exemple, seul le partenaire Nord est signataire du contrat ; le partenaire Sud n'a donc juridiquement aucune obligation vis-à-vis du bailleur. Ce décalage entre un montage idéalisé et la réalité des pratiques administratives semblent en fait promouvoir des logiques de sous-traitance qui ne disent pas leur nom. Certaines conventions passées entre organisations du Nord et du Sud s'apparentent plus à des contrats de prestation de service, comprenant les obligations de redevabilités du partenaire Sud, qu'à des protocoles de partenariat qui établiraient un certain parallélisme entre les parties-prenantes. Au contraire, les conventions étudiées sont généralement très descendantes.

Ainsi, si les acteurs Sud sont en théorie « responsabilisés », et donc en mesure de jouer un rôle d'acteur de changement, les organisations partenaires au Nord restent dans les faits les principaux décideurs, les acteurs Sud n'étant souvent que des courroies de mise en œuvre, disposant d'une plus ou moins grande latitude.

Partenariat et plaidoyer

Dans le cas d'actions de plaidoyer et/ou de lobbying, donc à forte plus-value politique, et plus axées sur le militantisme et l'activisme, le constat peut être fort différent. En effet, dans ces dynamiques, il existe souvent un objet, une finalité sociale, qui dépasse les frontières des pays d'origine et des contextes d'intervention de chacun des partenaires. La présence d'une cause commune, assortie de valeurs partagées autour desquelles les partenaires se retrouvent et s'engagent, estompe ces différences. Si cela n'empêche pas toujours les financements en cascade et tout ce qui peut en découler en termes de responsabilité finale, l'action politique commune ou la reconnaissance et l'attachement à des valeurs et des finalités « supra » restreint considérablement le phénomène.

On notera donc que l'affirmation d'une cause ou de valeurs communes intrinsèquement liées à l'action semble amoindrir les effets collatéraux du principe de délégation de gestion.

Partenariat et citoyenneté mondiale

Dans le cas d'organisations dont l'action est spécifiquement tournée vers la mise en œuvre de missions de volontariat ou de bénévolat, dans une optique d'éducation à la citoyenneté mondiale (quelle que soit la forme choisie : congés solidaires, chantiers internationaux, etc.), le positionnement des partenaires Nord et Sud peut varier, même si le changement attendu reste au niveau macro, et n'est pas lié à un contexte spécifique, mais plutôt à un contexte global. Dans certains cas, le partenaire Sud est avant tout une structure d'accueil du volontaire et les liens avec l'organisation du Nord se limitent à des échanges à distance sur les conditions de cet accueil (programme, logistique, etc.) ; l'organisation du Sud est alors plutôt un prestataire de service. Les exigences de base (qualité, coût, délais) sont généralement fixées par le partenaire Nord et souvent négociées avec le partenaire Sud. Dans ce cas, le partenaire Nord reste en théorie l'acteur principal du processus de changement ; l'organisation du Sud n'intervient que partiellement, durant le temps de séjour du volontaire ou bénévole. L'organisation Nord est ainsi en pleine maîtrise du processus global de changement, son partenaire n'intervenant qu'à un moment précis de ce processus, dans un rôle d'acteur de changement secondaire.

Ces différents cas de figure révèlent l'importance, voir la nécessité, de situer assez clairement le positionnement d'une organisation dans une dynamique de changement. Partant de là, il semble également important de bien situer l'ensemble des freins, mais aussi des leviers, qui permettent aux partenaires d'assumer pleinement leur positionnement (ce qui relève du plein exercice de la responsabilité). A ce stade, la notion de responsabilité du partenaire Sud est de l'ordre de l'injonction, mais cette injonction ne deviendrait-elle pas contradictoire dès lors que les mécanismes administratifs et financiers imposés par le bailleur de fonds ne vont pas dans le sens d'une plus forte responsabilisation du partenaire Sud ?

2. Partenariat et stratégie de renforcement des capacités

Le renforcement des capacités, une exigence liée au désengagement

La plupart des bailleurs (DGD incluse) conditionnent l'octroi de subsides publics non seulement à la mise en œuvre d'une stratégie partenariale, mais aussi à la définition d'une stratégie et d'un plan de renforcement des capacités du partenaire Sud. Cette seconde exigence est la plupart du temps justifiée par la nécessité pour les acteurs Sud « de prendre en charge leur

propre destin ». Ces actions de renforcement de capacités sont très généralement liées à la « stratégie de désengagement » ou « stratégie de sortie » d'un projet (selon la formulation des bailleurs), et à la nécessaire responsabilisation du partenaire Sud pour assurer la durabilité des actions entreprises.

Cette combinaison d'exigence contribue à une évolution identitaire des organisations au Nord, qui passent progressivement du « faire directement » au « accompagner une organisation du Sud à faire ». Les logiques programmatiques, de mise en œuvre et de suivi-évaluation s'en trouvent fortement bouleversées. Certaines organisations l'ont bien intégré dans leurs documents stratégiques (par exemple dans une théorie du changement qui formule bien les différentes échelles d'intervention, avec un niveau intermédiaire qui cible les acteurs de la mise en œuvre), mais pas nécessairement dans leurs pratiques quotidiennes et dans leurs savoir-faire et savoir-être.

Partenariat idéalisé et renforcement des capacités : une incompatibilité ?

Les processus d'accompagnement ont permis de mettre en avant les incohérences entre les deux exigences précitées. D'un côté, les notes politiques ou stratégiques des organisations Nord apparaissent idéalisées, insistant très souvent sur les notions de réciprocité, de partage des responsabilités, voire d'égalité. D'un autre côté, les stratégies de renforcement de capacités des organisations Sud sont généralement très normées (elles peuvent par exemple se traduire en un plan de renforcement des capacités décliné en actions formelles, pouvant prendre différentes formes comme l'assistance technique continue, la formation, le coaching ponctuel, etc.), sont axées sur les capacités de gestion (finances, programmation, suivi-évaluation, reporting), envisagées de façon très linéaire et mises en œuvre de façon descendante (l'organisation Nord renforce et l'organisation Sud est bénéficiaire du renforcement).

Au-delà d'une incohérence manifeste, on peut se demander si les stratégies de renforcement des capacités telles qu'élaborées et mises en œuvre actuellement, ne nuisent pas au développement d'une relation partenariale tendant vers la réciprocité et la responsabilité partagée. Ces deux processus ne sont-ils pas tout simplement incompatibles ? Les accompagnements réalisés par le Cota ont notamment permis de mettre en avant de nouvelles façons d'envisager le renforcement des capacités (entre pairs par exemple), qui permettraient de nuancer, voire de faire disparaître cette contradiction.

3. Partenariat et transfert de fonds

Adéquation des systèmes de gestion

La majeure partie des relations partenariales Nord-Sud basées sur la mise en œuvre de projets concrets incluent un volet « transfert de fonds », du partenaire Nord vers le partenaire Sud. Par un système de financement « en cascade », le partenaire Sud reçoit des fonds pour mettre en œuvre tout ou partie d'un projet, ou pour renforcer ses capacités. Des fonds directement centrés sur le renforcement des capacités peuvent, par exemple, permettre à l'organisation Sud de recruter du personnel, de se former, de bénéficier de locaux adéquats. Il reste que ces actions sont toujours en lien avec le contenu d'un projet mis en œuvre, et ne sont jamais mises en œuvre pour elles-mêmes.

Si le transfert de fonds suit une logique en cascade, les obligations liées aux modalités de gestion et à la redevabilité suivent le même schéma. Cela sous-entend implicitement que le partenaire Sud doit ajuster, adapter son système de gestion administrative et financière aux exigences fixées par le partenaire Nord, exigences qui découlent en grande partie de celles du bailleur. Dans certains cas, il ne s'agit pas d'adaptation ni d'ajustement mais de création d'un système « hors-sol », voire de l'application telles quelles des exigences du bailleurs.

Certains accompagnements ont permis d'expérimenter un schéma consistant à mettre en parallèle le système de gestion du partenaire Sud et les exigences du partenaire Nord, pour limiter les phénomènes de multiplication des systèmes de gestion (un système pour un bailleur) et de favoriser autant que possible l'ancrage des systèmes de gestion dans l'existant du partenaire Sud. Si ce schéma semble assez naturel et logique, il reste que la pression sur les résultats, sur les décaissements et le timing toujours plus serré des appels à projet ne permet pas de mener systématiquement ce travail de fond, qui s'apparente en définitive à du renforcement des capacités et qui peut prendre du temps, surtout dans une logique partenariale sur projet.

Organisation de la redevabilité

Dans le schéma traditionnel de la coopération belge, le partenaire Nord, qui reçoit les fonds pour exécuter un programme ou un projet, est seul redevable de la bonne exécution du budget prévisionnel et de la conformité des dépenses aux exigences administratives et financières. Le partenaire Sud qui gère également des fonds « par ricochet » n'est pas redevable directement vis-à-vis du bailleur. Il l'est cependant vis-à-vis du partenaire Nord qui lui transfère une partie

des fonds. Dans ce cas de figure, l'organisation Nord est à la fois « partenaire » de l'action et « bailleur ». Le terme de bailleur est ici fondamental, dans la mesure où il implique une fonction de « contrôle ». C'est en effet le partenaire Nord qui contrôle la conformité des dépenses du partenaires Sud (contrôle de la conformité des pièces justificatives, validité des mémoires financiers, etc.), même si cette fonction de contrôle est assumée par « ricochet » elle aussi, puisque découlant des exigences du bailleur de fonds initial.

Tout l'enjeu est ici de savoir comment concilier une dynamique partenariale qui consacre la réciprocité et l'équité dans la relation, et la fonction de « contrôle » attribuée de fait au partenaire Nord ? Certaines organisations Nord allient les deux en se substituant à l'organisation Sud lorsque cette dernière ne produit pas les pièces comptables et autres justificatifs de qualité nécessaire. Cela a pour effet non seulement de déresponsabiliser le partenaire Sud, mais cela peut également générer de la frustration chez le personnel de l'organisation Nord, qui se retrouve en position de « faire à la place de ». Au final, les relations se dégradent plus qu'elles ne se renforcent, et la confiance entre les deux partenaires peut sérieusement s'abîmer.

Durant le processus de recherche-action, nous avons pu expérimenter une technique consistant à considérer les actions de redevabilité comme un support à du renforcement des capacités, voir à du coaching dans l'action et la proximité. Cela se traduit très concrètement par l'organisation de séances de travail collectives régulières réunissant les staffs administratifs et financiers des deux organisations partenaires. Ces rencontres, qui souvent préexistaient aux accompagnements mis en œuvre par le Cota, devaient être perçues non pas comme un acte de contrôle, mais plutôt comme un échange et une forme de coaching visant à améliorer la qualité des pièces administratives et financières transmises. Dans certains pays, on parle de « compagnonnage de métiers » (deux personnes qui font le même métier se renforcent mutuellement).

Idéalement, afin de lever ces paradoxes, et comme cela est pratiqué par d'autres bailleurs, la convention signée avec la DGD devrait être tripartite et intégrer le partenaire Sud. Il en va peut-être de la symbolique, mais cela permettrait de rendre la relation plus simple et la communication sur le sujet plus aisée. Quoiqu'il en soit, la question de la gestion financière demeure un sujet délicat, que les partenaires n'osent pas toujours aborder de front. Considérant que cette question peut être à l'origine de frustrations, de malentendus qui peuvent sérieusement nuire à la qualité de la relation partenariale, il est important de l'évoquer entre orga-

nisations partenaires sans tabous mais avec tact, et dans un état d'esprit constructif d'amélioration commune des pratiques. Si ces questions ne sont pas abordées de front, elles risquent de constituer un facteur de nuisance permanent, limitant de fait la portée des actions communes mises en œuvre et dégradant progressivement la relation partenariale.

4. Partenariat et approche projet

Durée limitée et pression sur les résultats : la nécessité de trouver LE bon partenaire

La majeure partie des organisations Nord développe des approches de type « programme/projet ». Jusqu'à la mise en place de la réforme de la coopération belge, la durée des projets pouvait varier et s'étaler de 1 ans (projet) à 3 ans (programme). La durée actuelle des programmes financés par la DGD est de 5 ans. Cette temporalité courte, associée à la pression sur les résultats concrets et directs, amène naturellement les organisations Nord à développer deux types de stratégies :

- La première consiste à identifier un partenaire qui est performant et suffisamment solide pour rendre des comptes en matière de qualité des actions mises en œuvre ;
- La seconde consiste plutôt à identifier une organisation « malléable », souple, plus petite et qui, au final, peut être renforcée pour assurer les obligations liées à une gestion déléguée.

Si ces deux stratégies sont différentes, elles reposent sur la même nécessité : identifier un partenaire qui pourra mettre en œuvre les activités et les fonds en respectant un niveau minimum de qualité, dans les délais impartis. A cette fin, certaines organisations Nord développent des grilles multicritères qui leur permettent d'identifier LE bon partenaire. Ces grilles de sélection ont pour avantage de bien définir le profil recherché par l'organisation Nord et de constituer un cadre rassurant. Dans ce cas de figure, l'approche projet, limité dans le temps, rend la recherche de partenaire très mécanique et technique. Ce mode de sélection s'apparente peut-être plus à la recherche d'un prestataire que d'un partenaire.

L'approche projet comme moteur du « travailler ensemble »

Si l'approche projet, entendue comme une somme de contraintes en termes de délais et de résultats, peut modifier les contours d'une dynamique partenariale pour la rendre plus proche de la gestion déléguée ou de la prestation de service, elle peut aussi constituer

un moteur indispensable à la connaissance mutuelle et au développement d'une relation plus stratégique, ancrée sur le long terme.

En effet, l'approche projet est un moyen puissant pour que deux organisations apprennent à se connaître. Il ne s'agit pas ici de connaissance théorique (échange de documents institutionnels, communication protocolaire, etc.) mais bien de connaissance réciproque sur la base d'un vécu en commun, d'une expérience conduite ensemble. Le projet ou le programme peut ainsi être à la base d'une relation qui peut potentiellement s'étoffer, se renforcer au fur et à mesure que les deux partenaires apprennent à travailler ensemble.

Le processus de recherche-action conduit par le Cota a cependant démontré qu'un projet ne peut être moteur d'une relation plus stratégique que si les deux partenaires dégagent du temps formel et informel pour apprendre de ce qu'ils font ensemble (apprentissage collectif) et apprécier les évolutions, le chemin accompli et les difficultés rencontrées.

Dans le même ordre d'idée, il peut être utile, voir nécessaire, que les partenaires prennent le temps de définir un schéma de communication qui soit non seulement « sur projet » (dans le cadre des instances de pilotage du projet par exemple) mais aussi hors projet (communication institutionnelle, points de bilan réguliers sur la relation partenariale de façon générale), et qui inclue un dispositif de gestion des conflits (qui communique avec qui en cas de conflit ou de malentendu). Disposer d'un tel schéma de communication semble essentiel, dans la mesure où il permet de limiter tout facteur qui pourrait nuire à l'apprentissage collectif, et même d'encadrer et d'encourager les espaces d'apprentissage.

Le suivi-évaluation comme levier d'un apprentissage entre partenaires ?

Au cours du processus de recherche-action, nous avons pu pousser plus loin la réflexion sur l'apprentissage collectif, en abordant le thème du suivi-évaluation orienté performance, mais aussi orienté changement. Considérant que les données générées par un dispositif de suivi-évaluation constituent une base solide pour apprendre de ce que l'on fait, de « comment on le fait », de s'interroger et de remettre en débat le « pourquoi on le fait », il semblait naturel de voir quel pouvait être la place du partenaire Sud dans un tel dispositif.

Lors du travail mené avec les organisations sur leur propre dispositif de suivi-évaluation, nous avons pu observer les phénomènes suivants :

Les organisations Nord étant de moins en moins dans le « faire directement » mais se positionnant plus comme facilitateur ou en « renforcement de capacités », les dispositifs de suivi-évaluation vont tout naturellement se déplacer en partie vers un niveau « intermédiaire » qui consiste, par exemple, à suivre le développement des partenaires dans leurs capacités à organiser des services ;

Tout ou partie des activités de délivrance de services sont de plus en plus confiées aux partenaires Sud, qui sont le plus souvent au contact direct du « bénéficiaire » du projet. Ainsi, toutes les informations nécessaires au suivi des activités dépendent de la capacité du partenaire Sud à collecter des données, à les encoder et les traiter. Il devient donc un acteur incontournable pour la mise en œuvre de dispositifs de suivi-évaluation ;

Même si les organisations Nord sont de plus en plus éloignées de l'action de terrain au profit d'organisations Sud, il n'en demeure pas moins qu'elles restent les garantes de la qualité des actions mises en œuvre, et qu'elles doivent donc compter sur les partenaires Sud pour faire remonter les données nécessaires au suivi-évaluation et, par extension, à la redevabilité envers le bailleur de fonds.

On peut donc pressentir que le défi majeur des organisations Nord dans les prochaines années sera de construire avec leurs partenaires Sud des dispositifs de suivi-évaluation conjoints permettant non seulement d'être redevable vis-à-vis du bailleur, mais aussi d'apprendre collectivement de l'action. L'enjeu sera alors de le construire en étroite collaboration avec le partenaire Sud, afin que ce dernier soit totalement maître des champs couverts par le suivi-évaluation, la mécanique de collecte, de centralisation et de traitement des données.

5. Partenariat et gouvernance de projet

Nous entendons ici par gouvernance l'art et la manière d'organiser les relations avec ses partenaires, relativement à la mise en œuvre d'actions communes. Il s'agit alors de définir comment :

- Définir les contours techniques, financiers et humains d'une action mise en œuvre en commun ;
- Organiser le pilotage de cette action ;
- Définir les règles et le système de valeurs qui doivent réguler la relation partenariale.

Une relation traditionnellement descendante

De manière générale, tout le monde s'entend pour dénoncer le fait que les projets et programmes sont conçus au Nord, et que les partenaires au Sud sont en charge de l'exécution. Ce mode de définition d'un projet suit la même logique que le cheminement des fonds, qui vont encore très majoritairement du Nord vers le Sud. L'ensemble des organisations accompagnées dénoncent cet état de fait et souhaitent développer des modes d'action plus basés sur la co-construction.

La co-construction ne se décrète pas, elle se travaille

Les processus d'accompagnement ont néanmoins montré que le principe de la co-construction ne peut pas se décréter, mais qu'il doit faire l'objet de négociations avec le partenaire Sud, car cela suppose plus qu'une simple déclaration d'intention. En effet, à travers l'expérimentation de quelques mécanismes ou dispositions favorisant la co-construction, on constate que cela prend du temps, alors même que le système des appels à projets ou programmes nécessite une réactivité (les délais de réponse sont généralement très courts) et une connaissance du langage et des outils (formulaires de réponse standardisés) propres aux bailleurs de fonds. Ainsi, et dans les faits, la co-construction ne devrait pas devenir une idéologie mais devrait être appréciée au cas par cas, selon l'opportunité de financement, les capacités de l'un ou de l'autre partenaire et surtout, l'envie du partenaire Sud de s'impliquer dans une telle démarche. Ainsi, la co-construction ne doit pas être une pratique imposée (et donc vouée à l'échec), mais une pratique négociée qui consiste à définir avec son partenaire, et pour chaque opportunité, le partage des rôles et des tâches dans l'identification et la formulation du contenu d'un projet (qui peut faire quoi en fonction de ses moyens et de ses capacités).

Concrètement, nous avons pu définir avec certaines organisations accompagnées les termes de conventions-cadres de partenariat, qui se situent hors-projet, sans mention de financement et qui détaillent les modalités de travail en commun, des valeurs partagées ainsi qu'un dispositif de communication hors projet. Dans ces conventions, la co-construction a été mentionnée comme un principe de travail, ses contours étant ensuite étudiés au cas par cas par les deux partenaires.

Partenariat et modalités de prise de décision sur projet

La question de la prise de décision renvoie à l'exercice de la responsabilité. Organiser la gouvernance d'un projet, c'est en grande partie organiser la prise de décision collective (qui prend les décisions, comment, selon quels mécanismes). A ce jour, la responsabilité finale quant à la mise en œuvre technique, administrative et financière d'un projet revient à celui qui a officiellement signé le contrat avec le bailleur de fonds (celui qui est officiellement redevable). Dans le cas de la coopération au développement belge, le signataire reste l'organisation Nord, qui va ensuite signer une convention avec son partenaire Sud pour éventuellement « déléguer » certaines décisions, mais à certaines conditions.

Très souvent, des comités de pilotage sont mis en place au niveau des projets, qui sont censés rassembler les décideurs et lors desquels l'état d'avancement du projet est présenté. Dans la pratique, il semble que ces instances ne suffisent pas à rythmer et séquencer les processus décisionnels, car leurs réunions sont trop espacées dans le temps (1 à 2 comités de pilotage par an en général) et ne sont donc pas adaptées aux prises de décisions rapides, pourtant nécessaires dans certains contextes d'intervention.

Nous avons pu expérimenter, avec l'une des organisations accompagnées, des modalités de prises de décisions plus rapides et inscrites dans une convention cadre de partenariat. Ces modalités relèvent autant de l'aspect formel (rencontres à fréquence régulière et organisées) que de l'informel, qu'il faut savoir provoquer. Nous n'avons encore pas pu mesurer les effets réels de ces modes de communication, au vu des échelles de temps relativement courtes qui ont été les nôtres.

Partenariat et mise en œuvre technique des actions

La gouvernance d'un projet prend également en compte les modalités du « travailler ensemble », et la façon dont les partenaires s'articulent pour mettre en œuvre, suivre et évaluer les actions. De la même manière que des dispositions relatives à la prise de décisions collectives sont identifiées, les partenaires définissent également des instances de suivi technique d'un projet (comité de suivi, comité technique, etc.) qui sont censées représenter des cadres de dialogue pour définir les stratégies de mises en œuvre des activités (stratégies opérationnelles).

Au fil des accompagnements, nous avons pu tester un système plus flexible que celui du « comité », en établissant des mécanismes de mise en œuvre reposant sur des référents techniques (des homologues) chez chacun des partenaires. Ce système doit permettre plus de flexibilité que le comité, car il est moins formalisé et moins lourd. Cependant, il n'est pertinent que si préalablement :

- Les responsabilités dans la mise en œuvre des activités ont été clairement définies, réparties et communiquées ;
- La redevabilité des référents techniques a été organisée : à qui, sur quoi, comment et quand doivent-ils rendre des comptes ?
- Un système de communication globale a été identifié, qui intègre les référents techniques comme une des échelles de communication entre partenaires.

III. Éléments de changements liés à l'implication du personnel

1. Partenariat et pratique du renforcement de capacités

Renforcement des capacités et évolution des compétences et des métiers au Nord

Le processus de recherche-action a montré que les organisations Nord ont intégré le renforcement des capacités dans leur logiciel d'action, en réponse aux exigences des bailleurs, sans pour autant avoir toujours fait évoluer les compétences-métiers en leur sein. En effet, renforcer une organisation afin qu'elle soit à même de faire par elle-même nécessite l'émergence de nouvelles compétences, qui ne sont pas spécifiquement liées à la thématique abordée par les partenaires, mais qui sont plus en lien avec l'andragogie, mêlant des aspects formels et informels, suivant une approche cyclique et systémique (une seule et même activité contribue généralement peu à renforcer effectivement une capacité/compétence – c'est souvent une combinaison d'activités qui permet d'enclencher un changement de pratiques) et travaillant sur la recherche de la réciprocité dans l'apprentissage (technique du renforcement par le compagnonnage de métiers par exemple).

Cette évolution des métiers interne aux organisations du Nord n'a pas toujours été envisagée ni anticipée, ce qui a parfois entraîné la mise en échec des stratégies et plans de renforcement conçus et mis en œuvre. Ces derniers sont souvent très normés et cadrés techniquement, ne laissant que peu de place à des méthodes plus flexibles reposant avant tout

sur une vision politique du partenariat et une convergence des intérêts entre les priorités du partenaire et les nécessités liées à la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

2. Partenariat et logique de décloisonnement organisationnel

Partenariat et plaidoyer : un nécessaire décloisonnement

La conduite du processus de recherche-action nous aura également permis de suivre le cas spécifique des organisations qui développent deux approches complémentaires :

- Une approche centrée sur la délivrance de services, directement ou plus généralement par le biais d'un partenaire Sud qui est renforcé dans ses capacités à délivrer un service ;
- Une approche centrée sur les droits, positionnant l'action de plaidoyer au cœur de ses finalités. Le plaidoyer est alors entendu comme une « condition de réussite », un facteur de durabilité des actions enclenchées (grâce au plaidoyer à destination des décideurs publics, se dessine la possibilité d'institutionnaliser la délivrance d'un service ou de reproduire une expérience circonscrite dans un premier temps). Le partenaire Sud est également partie-prenante de cette dimension, dans la mesure où il doit être un acteur de plaidoyer de premier plan sur son territoire d'action et/ou d'influence.

Cette double approche est souvent retranscrite dans le modèle organisationnel du partenaire Nord, avec un pôle « politique » ou « plaidoyer » et un pôle « partenariat », centré sur la mise en œuvre des projets. Des relations fonctionnelles sont généralement instaurées entre ces deux pôles, car les capacités et la force du plaidoyer, comme la réussite technique d'un projet, reposent en partie sur le partenaire Sud.

Dans ce cas de figure, on constate que le travail en partenariat impulse une réflexion sur les modalités de décloisonnement interne au sein des organisations : comment mieux articuler les fonctions de plaidoyer et de délivrance de service ? Comment faire du plaidoyer une action transversale et non un silo ?

Partenariat et impulsion d'une dynamique collective

De manière plus générale, on constate dans toutes les organisations accompagnées que l'approche partenariale implique l'ensemble des fonctions d'une

organisation. Comme nous avons pu le constater, la logique de travail en mode partenarial et la délégation d'activités avec transfert de fonds impactent les services opérationnels d'une organisation (ceux qui ont la charge de suivre la mise en œuvre des actions ou de concevoir de nouveaux projets), mais aussi les services administratifs et financiers (sur les aspects de redevabilité financières notamment), la communication (qui s'éloigne du bénéficiaire final pour favoriser le niveau intermédiaire des opérateurs), les ressources humaines (modification du profil des personnes recrutées avec plus d'attention apportée aux capacités relationnelles, à la posture d'une personne en charge de renforcer les capacités, et non de faire directement) et la fonction de management (développement des relations « institutionnelles » et développement d'un discours politique sur le partenariat). Sur ce dernier point, on notera que le processus de recherche-action nous a permis d'accompagner quelques organisations dans la définition de leurs orientations politiques en matière de partenariat, en développant une vision en deux temps :

- La prise en compte de la nature des relations actuelles, même si elles ne sont pas totalement satisfaisantes ;
- Un second temps qui consiste à définir ce vers quoi l'organisation souhaite aller (vers quelle forme de partenariat rêvé ?), en insistant alors sur le chemin à parcourir pour y arriver.

Nous avons pu observer que certaines organisations ont du mal à assumer la nature des relations partenariales développées (assumer qu'un partenaire soit plus un opérateur qu'un véritable partenaire par exemple), et rédigent des notes politiques fortement éloignées de leur vécu et de leurs pratiques quotidiennes. Les différents travaux menés avec les organisations accompagnées ont notamment permis de mettre en débat l'ensemble des fonctions concernées par le partenariat, pour tendre vers une approche intégrée qui prenne en compte les différentes sensibilités et les différents métiers existant au sein d'une même structure.

3. Partenariat et continuité au-delà des changements de personnel

Tout au long des trois années de recherche-action, nous avons pu constater que la dynamique partenariale nécessite constance et continuité dans le temps, alors que beaucoup de relations entre organisations tiennent essentiellement à des personnes et à la qualité des interactions entre elles. Cet aspect est d'autant plus important que nous constatons un turn-over du personnel considérable dans les organisations

Nord. Or, plus le turn-over est important, plus la nécessité de construire des relations institutionnelles, qui dépassent les personnes impliquées dans un projet, est importante elle aussi.

IV. Éléments de changements liés à la dynamique institutionnelle

Cet élément de changement très macro est difficilement appréciable au terme de deux années d'accompagnement. Nous pouvons simplement remarquer que certaines organisations du Nord ont étoffé et développé leurs relations partenariales avec des organisations elles aussi implantées au Nord. Cet état de fait est en grande partie imputable à la réforme de la coopération belge et, plus spécifiquement, à la priorité mise sur le développement des collaborations entre acteurs non gouvernementaux. Nous notons également le souhait affiché de certaines organisations de diversifier leurs relations partenariales au Sud ; cette orientation n'est pas le fait du programme de recherche-action mené par le Cota, mais bien de la volonté de certaines organisations de limiter les risques dus à une stratégie mono-partenariale.

V. Éléments de changements liés à la posture et au savoir-être

Nous avons délibérément fait le choix d'intégrer cette dimension à notre analyse, car les relations partenariales sont avant tout le reflet de relations humaines. La question du savoir-être et de la posture nous est apparue tout au long des processus d'accompagnement comme étant centrale, et ce d'autant plus que beaucoup de relations partenariales n'ont pas comme point de départ un screening réciproque, mais bien une relation interpersonnelle dans laquelle chacun apporte son héritage.

1. Echanges formels, informels et respect du partenaire

Trouver l'équilibre entre le formel et l'informel

Il est communément admis que la qualité d'une relation partenariale ne se joue pas uniquement sur les aspects formels, qui sont généralement cadrés par une convention de collaboration, mais aussi sur la qualité et la fréquence des échanges informels entre les deux partenaires.

Les processus d'accompagnement montrent que plus que l'un ou l'autre, c'est l'équilibre entre les deux qui semble important. La recherche de cet équilibre doit permettre :

- De ne pas personnaliser la relation et de ne pas la restreindre à une ou deux personnes qui auraient noué de bonnes relations. Cela pourrait nuire à la continuité de la relation, surtout si les personnes changent ;
- De ne pas tomber dans une relation uniquement contractuelle et technique, si le partenaire n'est pas considéré comme un simple exécutant, un opérateur par délégation et si le partenaire le souhaite également.

Savoir jongler entre ces deux postures ne nécessite ni savoir-faire, ni savoirs dédiés, mais bien un certain savoir-être, en enclenchant le bon canal de communication au bon moment et en sachant maintenir cet équilibre.

Respect du partenaire et de son identité

Nous avons pu constater lors de la conduite du processus de recherche-action que l'obligation de résultats, voir la pression sur les résultats, pouvait avoir des effets négatifs sur la relation partenariale. Lorsque la technicité et les obligations de gestion prennent le dessus, il se peut que l'une ou l'autre des organisations oublie jusqu'à l'identité même de son partenaire, et perde en capacité à faire la part des choses entre ce que peut faire le partenaire relativement à sa culture et ses capacités, et ce qu'il ne peut pas faire ou qui se situe hors de son champ de compétence. Cela revient à attendre de l'autre ce qu'il ne peut pas donner.

2. Partenariat et renforcement de capacités : quelle posture ?

Comme nous l'avons vu précédemment, le renforcement des capacités d'organisations du Sud prend une place croissante dans l'action des organisations Nord. On parle alors « d'accompagner les organisations de la société civile du Sud », de renforcer leur « pouvoir d'agir » (*empowerment*), mais aussi de développer leurs compétences en gestion de projet et, très souvent, en gestion administrative et financière.

Généralement, le processus de renforcement des capacités est unilatéral, partant du principe que seul le partenaire Sud a besoin d'être renforcé. Le partenaire Nord reçoit en échange du partenaire Sud la connaissance du contexte, du « terrain » et des acteurs ; tel est le deal qui semble s'être installé. Le renforcement des capacités est par ailleurs, le plus souvent, une condition de financement du partenaire Sud, condition toujours acceptée par celui-ci.

L'approche adoptée est en général très normée techniquement. Cela démarre par l'élaboration d'un dia-

gnostic du partenaire, suivi d'un plan de renforcement comprenant des actions de formation, mais aussi d'un appui matériel, en ressources humaines ou financières. Ce renforcement porte autant sur le cœur de métier (la thématique) que sur les capacités de gestion. Les actions formelles de formation sont généralement complétées par des actions d'accompagnement, de coaching, d'appui-conseil pour lesquelles des ressources humaines sont parfois dédiées.

De façon générale, on constate que les actions de renforcement de capacités portent peu leurs fruits. Les compétences requises pour ces actions sont soit de l'ordre du savoir (transfert de connaissances), soit de l'ordre du savoir-faire (transfert d'une pratique), et plus généralement de l'ordre du savoir-être. Or, on constate que beaucoup d'organisations Nord s'engagent dans le renforcement de capacités sans avoir nécessairement fait évoluer les compétences de leur personnel en interne. Pourtant, la posture de celui qui « fait directement » et la posture de celui qui « accompagne à faire » ne font pas appel aux mêmes prérequis et compétences (objectivité, neutralité, adaptation au rythme du partenaire et à ses capacités de base, etc.). Accompagner à faire prend du temps, car l'enjeu consiste d'abord à instaurer de la confiance entre celui qui appuie et l'organisation qui est appuyée, puis à favoriser le développement des capacités selon les priorités du partenaire, son agenda et ses capacités de base.

3. Partenariat et concurrence pour l'accès aux financements

Enfin, il semble important de situer la relation partenariale dans un contexte Nord et Sud fortement marqué par la concurrence et la course aux financements. Plusieurs cas concrets observés pendant ce processus de recherche-action ont montré que beaucoup d'organisations n'étaient pas forcément à la recherche d'une relation partenariale idéale ou d'un projet novateur, mais plutôt de financements pour assurer la continuité de leurs actions, voire leur survie.

Ce contexte commun aux organisations du Nord et du Sud se manifeste de manière différenciée. La pression sur les financements pousse parfois les organisations du Nord à développer des relations partenariales non seulement stratégiques, mais aussi fortes et ancrées dans la durée, ce qui permet de justifier d'une légitimité à intervenir et à recevoir des financements. Cet état de fait est complété par des stratégies pluri-partenariales (diversification des partenariats) teintées parfois d'opportunisme (développer des actions qui suivent les grandes tendances des bailleurs, s'adapter aux évolutions contextuelles plutôt qu'être innovant).

Au Sud, c'est un véritable marché des financements qui se développe parfois, poussant des organisations de la société civile à développer elles aussi des attitudes opportunistes et peu centrées sur le développement d'une relation partenariale de qualité.

La raréfaction des financements publics, alliée à la pression sur les résultats et sur la performance, engendre des postures et des comportements qui ne facilitent pas le développement de relations partenariales saines et fortes, l'attention des organisations se portant plus sur la manne financière à court terme que sur des stratégies de long terme.

Conclusion

Au terme de ce processus de recherche action, le Cota a dégagé des enseignements et des questionnements relatifs à la pratique du partenariat au quotidien au sein d'un échantillon d'OSC belges.

Si l'émergence progressive de la notion de partenariat dans le secteur de la coopération au développement a abouti, à partir des années 2000, à une formalisation sans cesse plus précise de cadres de référence en la matière, elle s'est surtout cristallisée autour des exigences des bailleurs et des prescripteurs de normes, générant une sorte « d'injonction au partenariat » qui a in fine circonscrit l'approche de nombreuses ONG du Nord à une logique financière et opérationnelle.

Loin des définitions convenues, l'exercice du partenariat au quotidien par les six organisations accompagnées par le Cota a révélé un écart important entre la théorie et la pratique. Qu'il soit inscrit dans leur ADN (mouvements internationaux et syndicats), qu'il soit une pratique « raisonnée » qui a émergé au fil des évolutions institutionnelles, ou qu'il soit une simple contrainte intégrée de l'extérieur, le partenariat tel que pensé et vécu par ces organisations s'accommode mal des grands principes de réciprocité, d'égalité et de transparence que les bailleurs et autres prescripteurs de norme lui ont assigné. Il existe autant de relations partenariales que d'organisations, l'essentiel étant de partager ouvertement le niveau de proximité et de collaboration existant à un instant T entre deux structures, pour définir l'évolution souhaitée de ces niveaux de proximité et de collaboration à court, moyen ou long terme.

D'un point de vue opérationnel, la recherche action mise en œuvre a permis de faire émerger six types de changements au sein des organisations, qui sont directement influencés par la pratique partenariale. Ces changements observés sont relatifs à la vision et aux choix stratégiques de l'organisation, à l'implication de son personnel dans les relations partenariales, à l'approche d'intervention, à la gouvernance multi-acteurs, à la dynamique institutionnelle de l'organisation et aux postures et savoir-être de ses membres. Ce dernier point, ajouté par le Cota aux cinq critères d'appréciation d'ECDPM, qui ont été choisis comme grille de lecture pour ce travail de capitalisation, est fondamentale, car la relation entre deux organisations s'appuie avant tout sur les relations humaines entre les personnes qui les composent.

Pour vivre le partenariat de façon harmonieuse pour les deux parties, il est fondamental que les organisations s'interrogent sur leurs capacités, leurs attentes, et les

changements auxquels elles souhaitent contribuer ensemble. Cela induit de déconstruire des dogmes parfois solidement installés. Si l'on prend l'exemple du renforcement de capacités, qui fait depuis des années office de pratique de référence en matière de partenariat, on constate que, s'il propose effectivement une approche en théorie moins « descendante » que la simple intégration d'un partenaire Sud à un projet en tant qu'opérateur de première ligne, il est un domaine d'activité qui nécessite, de la part de celui qui renforce, une évolution interne en termes d'andragogie, de posture, d'ouverture à la critique ou encore d'empathie. Pourtant, dans la réalité, les organisations du Nord renforcent le plus souvent unilatéralement leurs interlocuteurs du Sud, sans réelle adéquation avec leurs attentes ou besoins réels, perpétuant ainsi une logique descendante qui se matérialise par ailleurs par les modèles de financement en cascade, où les OSC du Sud sont le dernier maillon d'une chaîne financière dans laquelle elles n'ont aucun pouvoir décisionnel et aucune responsabilité finale.

Il reste donc beaucoup à faire pour transcender le cadre rigide imposé aux ONG par les bailleurs, qui font aujourd'hui du partenariat une modalité privilégiée d'accès aux financements et de mise en œuvre de projets et de programmes. Il appartient aux ONG, dans la définition de leur vision, de leur mission et de leurs orientations stratégiques, de privilégier la « relation partenariale », processus dynamique et évolutif basé sur les interactions et la volonté commune, au « partenariat », état statique et figé délimitant un simple cadre de collaboration stratégique ou opérationnel.

Financé par la coopération belge au développement

**LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** 