

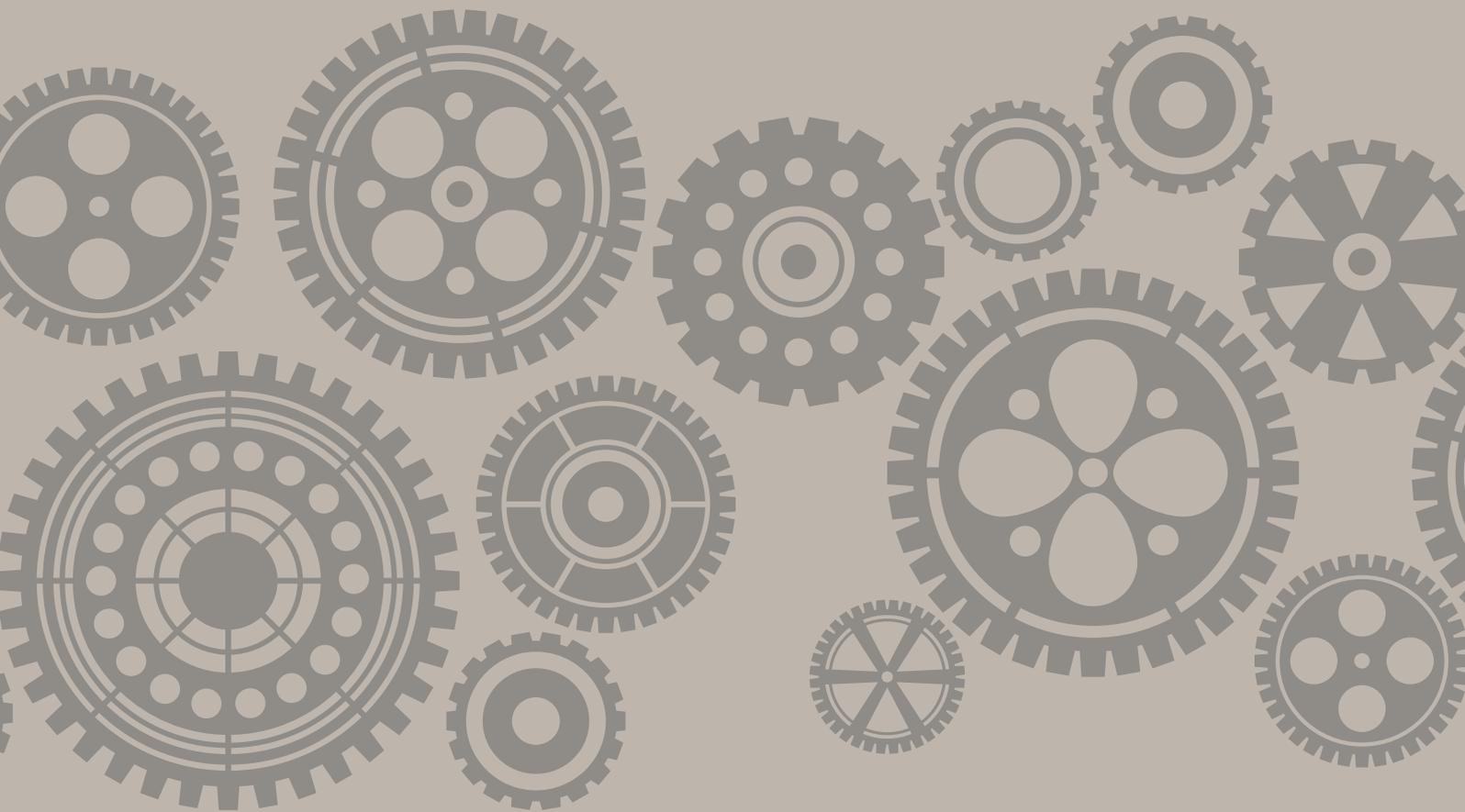


LE PARTENARIAT NORD-SUD À L'ÉPREUVE DU QUOTIDIEN

UNE DYNAMIQUE RICHE, COMPLEXE, AUX MULTIPLES FACETTES

Céline Lemmel (ASF)
Franck Signoret (COTA)

Février 2016



1. CONTEXTE : LE PARTENARIAT, UN CONCEPT PLUS COMPLEXE QUE « TOI + MOI = NOUS »

Dans le secteur de la coopération au développement comme dans bien d'autres, le partenariat est devenu un terme et une pratique incontournables. Tout projet, toute action mise en œuvre contient nécessairement une dimension partenariale. Mais que recouvre cette notion de « partenariat » et surtout, comment se traduit et se décline ce concept dans le quotidien de la gestion de projet ? Est-ce un tout uniforme et une modalité de travail normée par des principes et des valeurs figées ? Ou est-ce plutôt un concept mouvant, dynamique dont les principes de base se déclinent en autant de formes qu'il y a d'organisations, de contextes sociaux, économiques et politiques ?

Ce sont autant de questions qu'Avocats Sans Frontières et le COTA explorent depuis 2014. A travers cet article, les deux organisations ont souhaité, à partir de leurs expériences concrètes, tirer des questionnements et enseignements et ainsi participer au débat.

Avocats Sans Frontières et le Barreau de Bujumbura : un partenariat presque « naturel »

L'organisation non gouvernementale (ONG) Avocats Sans Frontières (ASF) et le Barreau près de la Cour d'appel de Bujumbura (le Barreau) ont commencé à travailler ensemble au début des années 2000. L'action d'ASF est centrée sur l'accès à la justice pour tout un chacun¹. Pour ce faire, ASF s'est très rapidement positionnée au Burundi sur la fourniture d'un service d'aide légale aux populations les plus vulnérables et c'est dans ce cadre qu'ASF mobilise des avocats inscrits au Barreau de Bujumbura.

Le Barreau de Bujumbura est un ordre professionnel qui regroupe les avocats inscrits dans le ressort de la Cour d'appel de Bujumbura. L'une des missions du Barreau consiste à « servir d'auxiliaire incontournable de la justice tout en s'assurant que tous les membres défendent collectivement toutes les personnes et leurs intérêts et en particulier dans les domaines légaux et juridiques² ». En tant qu'organisation de la société civile dotée d'un statut légal, le Barreau est un acteur central de l'accès à la justice et de l'état de droit au Burundi.

Sur le terrain de l'aide légale, le partenariat entre ASF et le Barreau semble donc tout naturel et aller de soi.

Entre 2004 et 2010, ASF développe un mode d'intervention direct, organisant et formant ses propres « pools d'avocats », alors missionnés pour fournir des services d'assistance judiciaire et de conseil juridique. Le partenariat avec le Barreau de Bujumbura se limitait alors à la mise à disposition formelle des avocats dont le travail était encadré et pris en charge par ASF.

A partir de 2010, ASF a fait évoluer sa stratégie et surtout la nature de ses relations partenariales avec le Barreau de Bujumbura. L'ONG souhaitait désormais ancrer plus fortement ses activités au sein du Barreau pour progressivement les lui transférer. D'une stratégie consistant à faire directement, ASF a choisi de favoriser le développement des capacités du Barreau pour qu'il soit à même de délivrer lui-même les services d'aide légale. Consciente que cela ne pourrait pas se faire rapidement, ASF a instauré une phase dite « de transition » qui consistait notamment à accroître progressivement le niveau de responsabilisation du Barreau dans la fourniture de services d'aide légale.

¹ ASF agit au croisement entre la promotion des droits humains et l'aide au développement ; ses programmes sont centrés sur l'accès à la justice au niveau local et national et ont pour buts la promotion et la protection des droits de l'Homme et, plus particulièrement mais pas exclusivement, ceux qui touchent au procès équitable et à l'exercice des droits de la défense. www.asf.be

² Plan d'action 2010-2013 du Barreau de Bujumbura

C'est à partir de 2014 qu'ASF souhaite franchir un nouveau pas dans sa relation partenariale avec le Barreau. Plus que l'aide légale, ASF souhaite développer et étoffer les modalités de sa collaboration avec le Barreau dans le sens d'une relation plus stratégique, qui dépasse la mise en œuvre de projets sur le court terme et qui s'oriente vers le développement d'un dialogue d'égal à égal, plus transparent et basé progressivement sur la co-construction.

Un contexte international favorable au partenariat

Depuis le début des années 2000, le partenariat est le nouveau mot d'ordre, l'une des conditions pour obtenir des financements publics et mener des actions de développement. Ce principe apparaît d'abord dans la Déclaration de Rome (2002) sur l'efficacité de l'aide au développement mais il est réellement consacré dans la Déclaration de Paris de 2005. Les sommets d'Accra (2008) et de Busan (2011) réunissant l'ensemble des acteurs de la coopération au développement ne feront que réaffirmer ce principe, le développer et l'enrichir. La déclaration de Paris met en avant 5 principes fondateurs : l'appropriation des actions de développement par les acteurs au Sud, l'alignement des stratégies des acteurs du Nord sur celles des acteurs du Sud, l'harmonisation des pratiques entre les partenaires techniques et financiers du développement, la responsabilité mutuelle entre acteurs du Nord et acteurs du Sud et la gestion axée sur les résultats. Ces différents principes doivent garantir l'efficacité de l'aide et favoriser la mise en œuvre d'actions durables, menées et prises en charge à terme par les acteurs du Sud. Cet objectif est louable et semble même une évidence. Mais de façon plus générale, quelle organisation aujourd'hui, quelque soit le secteur par ailleurs, travaille seule, en vase clos ? Ce qui

s'apparente à une nouvelle modalité d'intervention pose cependant des questions fondamentales et réinterroge l'action des ONG du Nord dans les pays dits du Sud et, plus largement, réinterroge la place des ONG du Nord dans le concert des acteurs de l'aide au développement.

La mise en œuvre concrète du principe de « travail en partenariat » se trouve alors confrontée aux réalités des secteurs de la coopération au développement et de la solidarité internationale : concurrence de plus en plus forte pour l'obtention de financements, course aux projets, objectif de rentabilité, pression financière et sur les résultats, persistance de certaines approches paternalistes, décalage entre certaines valeurs humanistes affichées et les pratiques quotidiennes de terrain. Le partenariat vécu est alors beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Face à la pratique quotidienne, les principes énoncés qui fondent la relation partenariale (égalité, réciprocité, responsabilité partagée, etc.) deviennent dès lors plus relatifs, à géométrie variable, voir peu ou pas appropriés aux contextes spécifiques et multiples dans lesquels les ONG du Nord interviennent.

ASF se mobilise avec l'appui du COTA

C'est dans ce contexte qu'ASF s'est mobilisée et s'est saisie de la question partenariale avec la volonté de repenser ses modalités de collaboration en tenant compte des réalités du secteur de la coopération au développement et, surtout, des contextes politiques, institutionnels et, plus largement, socio-économiques des pays dans lesquels ASF intervient. Pour mener à bien ce chantier, ASF s'est fait accompagner méthodologiquement par le COTA³. Les deux organisations se sont alors investies dans un processus d'action et de recherche dont l'objectif principal consistait à observer comment les principes

³ Créée en 1979, l'association est issue de la mouvance des Technologies Appropriées (TA). Il s'agit au départ d'un collectif d'ONG belges francophones soucieuses de se doter d'un outil de capitalisation, d'information et de conseil sur ces TA. Le COTA élargit ensuite progressivement son champ d'action aux dimensions sociales, économiques et politiques du développement et étend ses domaines d'appui à tous les aspects de l'ingénierie de projet : www.cota.be

énoncés qui fondent la relation partenariale peuvent s'appliquer dans la pratique quotidienne d'une ONG dont le cœur de métier est de favoriser l'accès à la justice dans des Etat dits « fragiles ».

Le processus a démarré en 2014 et se poursuit encore aujourd'hui. Par cet article et sur la base d'une expérience concrète entre ASF et le Barreau de Bujumbura, ASF et le COTA souhaitent témoigner et partager leurs constats, leurs enseignements mais aussi leurs questionnements.

2. MÉTHODOLOGIE

Le processus d'accompagnement et la place du COTA

Le processus d'accompagnement développé par le COTA repose sur une dynamique existante. En effet, autant ASF que le Barreau de Bujumbura avaient pris conscience de la nécessité de faire évoluer la nature de leurs relations partenariales.

Elle-même partie prenante de la relation partenariale avec les barreaux ou des organisations de la société civile, ASF a jugé nécessaire de conduire ce processus en toute neutralité, en se positionnant comme sujet d'étude et de réflexion au même titre que les organisations partenaires au Sud. ASF a donc fait appel à une organisation extérieure, le COTA, pour l'accompagner, faciliter et animer le processus par un apport méthodologique. Au-delà de la neutralité attendue et des aspects méthodologiques, le COTA offrait également à ASF un espace de dialogue et d'échanges avec d'autres organisations partageant les mêmes préoccupations. Le COTA a également contribué à donner du contenu au concept de partenariat, facilitant ainsi le posi-

tionnement d'ASF et du Barreau sur la nature souhaitée de leur relation partenariale.

Au-delà des aspects méthodologiques et conceptuels, le COTA souhaitait par ailleurs s'assurer de la volonté des deux partenaires à mener à bien un processus qui peut parfois être douloureux ou mal vécu car pouvant remettre en question non seulement des pratiques collectives mais aussi et surtout des pratiques individuelles, relevant à la fois du savoir-faire mais aussi et surtout du savoir-être. S'assurer de cette volonté constante était d'autant plus important que le COTA ne peut et ne doit pas se substituer aux acteurs de la relation partenariale. **Accepter de se remettre en question collectivement et individuellement est la clé de voûte du processus d'accompagnement mené.**

Les principales étapes méthodologiques et l'esprit de l'accompagnement

Dans le cadre du processus d'accompagnement précédemment décrit, ASF et le COTA ont adopté une méthodologie progressive :

- Avant toute chose, il est indispensable de se débarrasser des idées figées et des définitions « toutes faites » du partenariat pour aborder les choses simplement en s'interrogeant sur quelques **pré-requis 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 partenariale ? Comment et sur quoi va-t-on communiquer ? Etc. Plus qu'une construction théorique, il s'agit aussi et avant tout de faire appel au bon sens **en se posant des questions simples et essentielles**. Le niveau de complexité de la relation s'appréciera dépendamment de ce

que les futurs partenaires souhaitent faire ensemble.

- La phase de **déconstruction/reconstruction** qui s'en suit permet une analyse croisée des perceptions et ressentis de chacun des acteurs sur un partenariat historique, dans une démarche constructive. Cette phase est opérée par un acteur tiers, dans le présent cas le COTA, qui en restitue les résultats aux deux partenaires et modère le débat et les échanges qui s'en suivent pour acter collectivement certains ressentis et effacer toute zone de frustration. Le travail de reconstruction est opéré à partir des agendas immédiats des partenaires (élaboration/évaluation d'un projet, d'un plan stratégique, etc.) et se base sur une définition collective des modalités de collaboration sur projet et hors projet afin d'inscrire dès le départ le partenariat dans un cadre plus large que celui d'une action de développement. Cela permet par ailleurs de passer d'un partenariat circonstanciel à la construction d'un partenariat plus stratégique et ancré dans la durée.
- L'adoption d'une **approche pragmatique** basée sur les enjeux immédiats des partenaires et sur l'atteinte de résultats immédiats tangibles qui permettent de rassembler, de fédérer est nécessaire. Dans le cas d'étude, il s'agissait pour ASF et le Barreau de Bujumbura d'élaborer conjointement une convention cadre de partenariat puis des conventions spécifiques portant sur des projets précis. Les termes de cette convention cadre et le processus de construction des conventions spécifiques sont le résultat d'une journée d'atelier collectif qui a permis

de fixer les grands mécanismes de collaboration institutionnelle (dépassant les projets) ainsi que les modalités de collaboration sur projet (modalités de travail collectif, modalités de communication, de pilotage sur une durée déterminée et sur des objectifs spécifiquement liés à un projet).

- Une **approche sur deux temporalités** : l'immédiat (souvent le temps d'un projet, soit 2 ou 3 ans) et le moyen et long terme (au-delà du projet, le partenariat entre institutions). Aucune de ces deux dimensions ne devrait être négligée dans une dynamique partenariale qui se veut stratégique. Ainsi, à partir des enjeux immédiats, il est possible de construire une dynamique sur le long terme ; à l'inverse, une stratégie à long terme déjà définie a besoin d'être animée par des projets à courts termes.

Les processus d'accompagnement ne sont jamais linéaires. Ils nécessitent flexibilité et adaptation constante aux enjeux et aux contextes locaux avec néanmoins un point d'attention permanent : la démarche doit continuer à avoir du sens pour chacun des partenaires. Cela peut sembler a priori secondaire mais la recherche d'un juste équilibre entre adaptabilité, flexibilité et constance dans le sens donné au processus d'accompagnement est un impératif puisqu'il garantit en grande partie le dynamisme continu du processus et favorise l'adhésion constante des acteurs.

3. QUELQUES ENSEIGNEMENTS ET QUESTIONNEMENTS SUR LA RELATION PARTENARIALE

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.

Dans le secteur de la coopération au développement, « un partenariat authentique implique entre autres, un engagement pour une interaction à long terme, une responsabilité partagée des réalisations, des obligations réciproques, égalité, réciprocité et équilibre de pouvoir » (Fowler, 2002 cité dans Navarro-Flores, 2007 : 26⁴). Dans le même esprit, « 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 le concept de confiance mutuelle, de respect et d'égalité et des efforts sont menés pour construire un degré de réciprocité dans la prise de décision, l'évaluation et les questions de redevabilité » (Smillie, 1995 cité dans Navarro-Flores, 2007 : 26⁵).

Ces différentes définitions mettent en évidence deux aspects⁶ : le partenariat contient une somme d'éléments objectifs (objectifs communs, imputabilité partagée, etc.) et une somme d'éléments subjectifs tenant plus du savoir-être (la confiance partagée nécessaire à l'établissement de cette relation, la qualité du dialogue formel mais aussi informel, etc.). En transposant ces éléments aux réalités des partenariats Nord-Sud, nous nous demandons si la tendance

actuelle ne néglige pas trop le savoir-être au profit du savoir-faire (montage et exécution de projet, techniques de redevabilité financière, gestion administrative de la collaboration). N'est-ce pas là un facteur qui tend à rendre les relations partenariales entre ONG du Nord et du Sud très « gestionnaires »? De même, et de façon générale, est-ce qu'une partie des éléments contenus dans ces deux définitions ne sont pas à relativiser par rapport aux enseignements émanant des pratiques quotidiennes ?

Partenariat stratégique ou partenariat circonstanciel ?

Le travail mené conjointement par ASF et le COTA montre qu'une relation partenariale peut se décliner et prendre de multiples formes, dépendamment de ce que veulent les partenaires, de leurs identités, de leurs objectifs et intérêts respectifs, de leurs histoires institutionnelles. Nous avons pu distinguer deux catégories de partenariats : ceux que l'on peut 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 stratégie et des objectifs communs qui dépassent la mise en œuvre d'un projet. L'expérience nous montre que les deux peuvent se justifier et avoir leur place ; il ne s'agit pas de porter un jugement sur la nature du partenariat engagé mais de s'assurer que les deux partenaires en ont la même compréhension et que le choix fait soit le fruit d'un véritable accord. Au final, 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 ?

⁴ Navarro-Flores, Olga. 2007. «Les relations de partenariat Nord-Sud : du paradoxe au compromis. Une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale». Collection thèses et mémoires, n°201, 373 p., collection thèses et mémoires – ESG UQAM.

⁵ Idem

⁶ Tirés de «Les relations de partenariat Nord-Sud : du paradoxe au compromis» par Olga Navarro-Flores, n°201-2007, collection thèses et mémoires – ESG UQAM.

L'expérience d'ASF et du Barreau de Bujumbura a montré que les partenaires doivent avant tout et conjointement clarifier le niveau de partenariat désiré pour, au final, en décliner les modalités correspondantes et les assumer.

ASF et le Barreau ont pendant longtemps mis en avant le caractère « processuel » (sur le long terme, qui prend du temps) de leur partenariat alors que le partenariat tel que développé dans les faits était davantage lié à une approche projet et donc circonstanciel, lié à une obligation plus qu'à une volonté propre. Cet aspect a été modifié au cours de discussions au niveau institutionnel pour au final être formalisé dans une convention cadre de partenariat d'une durée de six ans. Les projets mis en œuvre dans ce cadre ne deviennent que des moyens pour atteindre un objectif commun, ancré dans le moyen terme. Les projets ne sont donc plus des finalités en soi.

Durabilité et exercice de la responsabilité

La démarche mise en œuvre par ASF et le COTA nous a également permis de relativiser les notions de réciprocité, d'égalité, de responsabilité et de transparence. Ces notions ne doivent pas être fixées dans l'absolu mais doivent être **adaptées au contexte et relativisées**. La déclinaison de ces concepts doit d'abord prendre en compte l'identité et les capacités de chacune des organisations partenaires.

La durabilité et l'exercice de la responsabilité des actions ne s'imposent pas au partenaire ; ces deux principes se discutent et se travaillent ensemble (sur quoi souhaiter et pouvoir exercer une responsabilité ? Que veut dire durabilité dans le cadre de la collaboration et par quels moyens l'atteindre ? Etc.). Dans le cas d'une stratégie progressive de transfert d'une responsabilité

du Nord vers le Sud, il semble nécessaire que le partenaire du Sud en ait d'abord réellement envie et que le partenaire du Nord soit dans une stratégie cohérente de transfert de la responsabilité sans qu'il ne continue à exercer un pouvoir de contrôle qui au final tend à rendre la relation très descendante avec déresponsabilisation progressive du partenaire du Sud. Chacune des parties prenantes de la collaboration doit également identifier ses propres intérêts et avoir pleinement conscience de ce que l'exercice de la responsabilité implique (en terme d'outils, de méthodes, de ressources humaines, de compétences à mobiliser, etc.).

Enfin, il ne suffit pas de répartir les responsabilités sur papier ; encore faut-il les assumer et les exercer pleinement dans les faits, dans la réussite comme dans l'échec.

Le partenariat entre ASF et le Barreau de Bujumbura a cela de spécial qu'il concerne deux organisations aux identités et modes organisationnels différents : d'un côté une ONG spécialisée dans la conduite de projets dans le secteur de l'accès à la justice et, de l'autre côté, un ordre professionnel réunissant des avocats dont le cœur de métier n'est pas de faire de la gestion de projet. Peut-on demander à un ordre professionnel, comme l'est un Barreau, de devenir un bureau d'étude spécialisé en gestion de projet juste par souci immédiat de responsabilisation du partenaire du Sud ? A priori non, du moins pas brutalement, sauf à dénaturer complètement l'organisation partenaire.

L'exercice de la responsabilité : partenariat ou sous-traitance ?

Comme nous venons de le voir, la logique partenariale ne modifie pas toujours et en substance l'**aspect vertical et descendant** du système de

la coopération au développement où le partenaire du Nord conçoit les projets, le partenaire du Sud adhère et se voit délégué en tout ou partie la mise en œuvre sous la responsabilité du partenaire du Nord, qui continue à exercer une forme de contrôle. Dans bien des cas, le partenariat ne prendrait-il donc pas plutôt 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 de faire semblant de travailler en partenariat ?

On constate également que dans ce genre de relation, le partenaire du Nord finit généralement par se substituer au partenaire du Sud lorsque ce dernier a failli. Même si cela peut se comprendre, car c'est l'organisation du Nord qui est le responsable final (devant le bailleur de fonds par exemple), cette forme de substitution n'est-elle pas déresponsabilisante voire infantilisante ? Plus encore, la substitution répétée finit souvent par devenir frustration pour celui qui se substitue car il risque de penser que son partenaire n'est pas capable et ne le sera jamais, qu'il joue la carte de la facilité, etc. Cet état d'esprit peut contribuer progressivement à dégrader la qualité de la relation partenariale sur la durée et la rendre parfois très verticale. 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. Demander à un partenaire d'assumer ses erreurs peut être dur mais peut constituer une force, celle de le considérer d'égal à égal, donc le respecter dans sa capacité à agir.

Se substituer pour honorer ses obligations vis-à-vis du bailleur se comprend sur le court terme (redevabilité) mais peut constituer une faiblesse à long terme et détruire en très peu de temps tout l'édifice construit conjointement. Cela peut également contribuer à renforcer l'image de bail-

leur de fonds de l'ONG du Nord et le caractère descendant de la relation. Ainsi, si les pratiques partenariales n'induisent pas toujours un meilleur « travailler ensemble », c'est peut-être aussi du fait des contraintes techniques, administratives et financières qui pèsent sur les ONG et qui ne sont pas toujours adaptées au « travailler ensemble » ou tout simplement aux principes énoncés du partenariat. Si l'on prend l'exemple du système des appels à projets, les délais accordés aux ONG ne permettent généralement pas d'engager une vraie démarche de travail en commun sur la définition du contenu du projet et ses modalités opératoires. Certains cadres normatifs sont également très technicistes et peu ou pas accessibles à certains partenaires. A ce niveau n'y aurait-il pas certaines incohérences entre ce que demandent ou exigent les bailleurs de fonds (travailler en partenariat, responsabiliser le partenaire du Sud..) et la mise en œuvre opérationnelle et administrative des projets ?

Quelle cohérence entre les conditionnalités des financements et les pratiques administratives ?

Le partenariat est très souvent envisagé sous le prisme d'une **obligation imposée par les bailleurs de fonds (partenariat subi et non choisi)** qui subventionnent les ONG (si pas de partenariat, pas de financements). Ce point précis pose 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 pèse intégralement sur le partenaire du Nord qui est généralement le seul à signer le contrat de financement. Juridiquement, il est donc le seul et unique responsable. Or ce sont ces mêmes bailleurs qui exigent parallèlement que le partenaire du Sud soit responsabilisé. N'y a-t-il donc pas incohérence entre le discours et l'opérationnalisation administrative des finance-

ments publics ? Dans cet esprit, les bailleurs de fonds ne devraient-ils pas favoriser le développement de contrats de financement tripartites (bailleur, partenaire du Nord et partenaire du Sud) ? Si cela ne réglerait certes pas tout, une telle disposition aurait le mérite de mettre de la cohérence entre les conditionnalités des financements et la pratique administrative. Le partenaire du Sud serait donc formellement et directement investi d'une partie de la responsabilité.

Partenariat et renforcement des capacités : est-ce compatible ?

L'obligation de travailler en partenariat se double généralement d'une obligation de renforcer les capacités des acteurs du Sud. L'expérience entreprise par le COTA et ASF a 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 quel qu'il soit (renforcement financier, matériel, technique, etc.). En effet, renforcer les capacités suppose très 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 ». Mais alors, le partenaire du Nord est-il lui aussi « passé à la loupe » par son partenaire du Sud ? Généralement non... Au final, et relativement à l'expérience concrète d'ASF au Burundi, la question qui se pose est la suivante : le Barreau est-il le partenaire d'ASF ou le bénéficiaire d'un renforcement multiforme ? Les deux sont-ils compatibles ? Le travail mené avec ASF et le Barreau de Bujumbura montre qu'au-delà des terminologies très techniciennes et très figées, les deux positionnements sont 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'humilité et met sur la table ses propres faiblesses. Pour être réellement producteur de changement 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.

Par ailleurs, on observe que la temporalité des projets (2 ou 3 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 (c'est le moteur). Le renforcement des capacités ne doit-il pas être appréhendé comme un processus, sur un temps long, qui doit être ancré dans l'agenda et la temporalité du partenaire ? 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 le partenaire du Sud ?

Les actions de renforcement des capacités initiées par ASF à l'endroit du Barreau de Bujumbura sont globalement unilatérales car c'est ASF qui renforce et le Barreau. La logique de renforcement des capacités induit de fait une relation entre « celui qui sait » et « celui qui doit être renforcé », donc une relation descendante.

A contrario, les partenaires se sont entendus pour que leurs responsables financiers respectifs travaillent ensemble pour identifier une procédure de la dépense qui tienne compte des habitudes et normes de chacun pour arriver à un compromis et une procédure commune. Il s'agit bel et bien ici d'une action de renforcement des capacités qui s'envisage et se travaille à deux et pour laquelle chacun fait des compromis et apprend de l'autre.

La transparence : un principe ou une pratique négociée ?

La notion de transparence semble elle aussi caractériser une relation partenariale saine et équilibrée. Mais là également, la transparence ne devrait-elle pas être relativisée et envisagée de façon plus pratique et moins idéologique ?

Les deux partenaires doivent être en capacité d'échanger et de définir collectivement les champs d'application de la transparence. L'expérience d'ASF et du Barreau de Bujumbura montre combien il est important d'être transparent sur le budget d'un projet dès lors où une partie de sa mise en œuvre incombe au partenaire du Sud, quel que soit la forme de partenariat choisi. Ce sujet est souvent tabou or il faut admettre qu'il est au cœur des préoccupations et, souvent, des frustrations. Dès lors où les partenaires s'entendent pour travailler ensemble sur un programme, un projet ou une action concrète, n'est-il pas nécessaire de co-construire ce projet commun ? Chaque partenaire devrait ainsi être en capacité d'argumenter et de justifier ses choix opérationnels ayant un impact sur le budget.

Lorsque la transparence est définie par les deux partenaires, il convient alors de définir les mécanismes et les outils qui la faciliteront. Le partena-

riat ne signifie pas « fusion » mais relation où **les partenaires se mettent d'accord sur ce qu'ils acceptent de mettre en commun et c'est bien ce « commun » qui fera l'objet de transparence.**

Le processus conduit a également 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. Bien se connaître soi-même avant d'aller vers l'autre facilite les échanges entre deux organisations et, surtout, permet de fluidifier la communication pour au final identifier ce qui pourrait faire « cause commune » et « action commune ».

Pour exemple, avant de réunir le Barreau de Bujumbura et ASF dans un même atelier, il était nécessaire que chacune des deux organisations clarifie ce qu'elle veut et ce qu'elle attend d'un partenariat.

Au-delà des thématiques prioritaires et méthodes de travail identifiées par les deux partenaires, ASF et le Barreau doivent encore trouver un équilibre entre les exigences de qualité (nécessitant des outils parfois complexes et des processus lourds) et de disponibilité des services offerts pour améliorer l'accès au droit des personnes les plus vulnérables.

Apprendre à « travailler ensemble » et à coconstruire plus que rechercher l'égalité

Le travail en partenariat doit s'entendre au-delà des mots, du concept 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.

Apprendre à travailler ensemble ; n'est-ce pas un des facteurs de réussite d'une action de développement ? On le dit depuis longtemps mais, dans les faits et la pratique quotidienne, on constate surtout que **travailler ensemble ne veut pas forcément dire égalité parfaite** dans la répartition du travail et des responsabilités. Est-il absolument nécessaire de rechercher l'égalité parfaite lorsqu'il s'agit d'organiser le dialogue, la communication, la prise de décision et le travail ?

Un partage du travail et des responsabilités qui pourrait être a priori déséquilibré n'est peut-être pas la question centrale à se poser ; l'important n'est-il pas que ces éventuels 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 peut-être avant tout d'apprendre à travailler ensemble.**

Travailler sur les relations partenariales conduit de façon générale à s'interroger sur les modalités de ce que beaucoup appellent la coconstruction (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 ne doivent-ils pas s'entendre sur la notion

de qualité et identifier un point de convergence sur les critères qui définissent une action dite de qualité ? Très souvent, un partenaire du Nord dira « oui il faut travailler en mode partenarial » mais « on ne peut pas négocier le niveau de qualité » : est-ce une attitude cohérente ? N'est-ce pas une vision très subjective et autocentrée de la notion de qualité ? La conduite de projet en mode partenarial n'impliquerait-elle pas de bien définir à deux les curseurs de la qualité ?

Le partenariat n'est-il pas avant tout du savoir être ?

Bien plus que technique ou administratif, le partenariat semble avant tout mobiliser et mettre à l'épreuve les capacités de chacun à « savoir être ». On parle alors bien des postures, de la capacité d'empathie de chacune des parties prenantes, des capacités d'écoute et de compromis. Le partenariat est une dynamique ; il se construit petit à petit, des fondations aux finitions. Et comme tout chantier de construction, cela ne va pas sans difficulté, sans contrainte 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.

L'expérience partenariale entre ASF et le Barreau de Bujumbura montre aussi à quel point un **savant équilibre entre relations formelles/institutionnelles et relations informelles** est important. L'informel a cela d'important qu'il permet notamment d'humaniser la relation, d'affiner la connaissance réciproque. L'informel peut aider à résoudre certains problèmes, certaines difficultés. Si ce mode communicationnel a sa place dans une relation partenariale, il ne saurait cependant se substituer aux relations institutionnelles qui sont gages de continuité et sont supposées réguler et organiser la relation au-delà des personnes.

Le partenariat : un concept mouvant, une façon de se questionner soi-même

Vouloir enfermer le partenariat dans un carcan, dans une définition très figée appliquée 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. Le but ultime ne serait-il pas plutôt d'apprendre à travailler ensemble pour dépasser cette division Nord-Sud qui à bien des égards n'a plus de sens ? Le partenariat appliqué au secteur de la coopération au développement est au final très restrictif et uniquement envisagé sous l'angle du renforcement des capacités et du désengagement (angle très technique), tout cela dans une temporalité très courte et instaurant une relation finalement très descendante... voir condescendante.

Mais le travail en partenariat ne serait-il pas surtout une formidable occasion de sans cesse se remettre en question pour aller de l'avant : revenir de façon constructive sur plusieurs années de partenariat pour en faire le bilan et en actualiser les modalités et les stratégies.

En regardant de façon rétrospective, il est intéressant de noter l'importance non-négligeable de l'effet du partenariat sur le long terme entre ASF et le Barreau de Bujumbura. Sans ce partenariat, ASF n'aurait sans doute pas choisi les mêmes champs d'intervention ou méthodes d'intervention au Burundi, et le Barreau de Bujumbura serait certainement différent si ce partenariat n'avait pas existé. Il ne comprendrait peut-être pas autant de membres et accorderait peut-être une moindre place à l'aide légale.

4. QUELQUES POINTS ESSENTIELS À RETENIR

Le chemin parcouru par ASF et le COTA aura permis de soulever quelques questions importantes. Quels sont donc les principaux ingrédients d'une relation partenariale fructueuse ?

- S'engager dans un partenariat nécessite de **savoir au préalable qui l'on est et ce que l'on veut**. Aller vers l'autre suppose de savoir ce que l'on met derrière le concept de partenariat et ce que l'on attend d'une relation partenariale.
- Un partenariat réussi **demande et exige du temps** et un investissement dans le formel comme dans l'informel. Ne faudrait-il pas privilégier la qualité à la quantité des partenariats ?
- Il semble important de bien **définir le partenariat, d'avoir conscience des différentes formes qu'il peut prendre** et de bien mesurer le degré de collaboration souhaité et souhaitable. Tout cela nous amène à fortement relativiser les caractéristiques idéalisées du partenariat : transparence, égalité, réciprocité, mutualité, équilibre des pouvoirs, etc. Tous ces « ingrédients » sont certes nécessaires et peuvent constituer des objectifs à terme mais ils ne sauraient être un point de départ dans la construction du partenariat.
- Le partenariat c'est **en grande partie du savoir-être** (capacité d'empathie, de dialogue, d'écoute, etc.) et un savant dosage entre le formel/institutionnel et l'informel. Les deux sont importants et fortement complémentaires.

-
- **Le partenariat c'est savoir assumer les déséquilibres** entre partenaires et en faire des forces pour faire évoluer la relation vers une forme communément souhaitée. Pour cela, n'est-il pas important de savoir **définir d'un commun accord des « étapes clés » dans l'évolution de la relation partenariale** ?
 - **Le partenariat c'est pouvoir combiner les pressions** pesant sur les ONG (exécuter des projets pour exister) et construire des relations partenariales en sachant ce que l'on veut. Ce double ancrage est possible en étant sincère dans ses ambitions partenariales et en mesurant ces ambitions aux capacités de chacun.
 - Une relation partenariale de type « stratégique » se construit dans la durée et peut se heurter au turn-over du personnel et au **manque de continuité dans une organisation**. Un turn-over trop important ne facilite pas le développement de relations partenariales stratégiques. Et en même temps, rester trop longtemps à un poste instaure une certaine routine dans le partenariat qui finit par ne plus être dynamique. De nouvelles personnes qui viennent pour le repenser, le faire évoluer est un facteur important ; encore un savant dosage entre « trop de changements » et « pas assez de changements ».

CONCLUSION

La pratique semble montrer que le partenariat n'est pas un tout homogène et uniforme. Il existe autant de relations partenariales que d'organisations parties prenantes. Chaque relation partenariale est unique. Il revient alors aux partenaires de savoir lui mettre du contenu, de la définir et de la faire évoluer si tel est le souhait des parties. Une dynamique partenariale s'organise (organisation de la communication, de la prise de décision, partage des responsabilités et redevabilité mutuelle, etc.) 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 cultures différentes, chacun des partenaires devra certainement savoir faire preuve d'écoute, s'attacher au poids des mots, de leur signification réelle.

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 (convention cadre de partenariat...) mais il met également en jeu des relations humaines dans un cadre interculturel pas toujours facile à appréhender.

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, se questionne... Sinon il peut tout simplement mourir faute de dynamique et de remise en question. 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 du temps, 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 sur l'obtention de résultats sur le très court terme et la recherche de la performance à tout prix ?

