

La coopération de société civile à société civile
STRATÉGIES ET PRATIQUES DE PARTENARIAT

Acronymes utilisés

ACP (pays)	Afrique Caraïbes Pacifique
ANE	Acteur Non Etatique
APD	Aide Publique au Développement
C2A	Commission Agriculture et Alimentation (de Coordination SUD)
C2D	Contrat Dette et Développement
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EAD	Education au développement
FMI	Fonds Monétaire International
FSD	Fonds Social de Développement
MAAIONG	Mission d’Appui à l’Action Internationale des ONG (ex-MCNG)
MAE	Ministère des Affaires étrangères –
NEPAD	Nouveau Partenariat Pour le Développement de l’Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisation paysanne
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
OSIM	Organisation de solidarité internationale issue des migrations
PCPA	Programme Concerté Pluri-Acteurs
PFDD	Plate-forme Dette et Développement
PLD	Plan local de développement
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Organisations et institutions ayant participé au séminaire

ACDIC-Cameroun (Association Citoyenne de défense des intérêts collectifs), **ACDIC**-France, **ACRA**-Italie (Association de Coopération Rurale en Afrique et Amérique Latine), **Action Mopti**, **AFDI** (Agriculteurs Français Développement International), **AFDI** – Togo, **Aube M’Bour**, **AVSF** (Agronomes et Vétérinaires sans frontières), **Cacoadel** – Sénégal, **CCFD** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement), **CDTN** – Niger (Confédération Démocratique des Travailleurs du Niger), **CEDAC** – Cambodge (Centre d’Etude et de Développement Agricole Cambodgien), **CFSI** (Comité Français pour la Solidarité Internationale), **CGT** (Confédération Générale du Travail), **CIEDEL** (Centre International d’Etudes pour le Développement Local), **CIEPAC** (Centre International pour l’Education Permanente et l’Aménagement Concerté), **Cités Unies** France, **Coordination SUD**, **Commission Européenne DG Développement**, **Eau Vive**, **Echoppe**, **Echoppe / Artisans du soleil**, **ENDA-Graf** – Sénégal, **ESSOR**, **F3E** (Fonds pour la promotion des études préalables, études transversales, évaluations), **FCLM** (Fondation Charles Léopold Mayer), **FISEMA** – Madagascar (Fédération des Syndicats des travailleurs de Madagascar), **FJEC** - Congo-Brazzaville (Forum des Jeunes Entrepreneurs du Congo), **GERES** (Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités), **GRDR** (Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural), **GRET** (Groupe de Recherche et d’Echanges Technologiques), **Inter-réseaux / Grain de sel**, **ISF** (Ingénieurs Sans Frontières), **Mairie de Brou-sur-Chantereine**, **Mission pour la Coopération Non Gouvernementale / MAE**, **Réseau IMPACT**, **Réseau Réciprocité**, **ROPPA** - Burkina Faso (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l’Afrique de l’Ouest), **SAILD** – Cameroun (Service d’Appui aux Initiatives Locales de Développement), **SOS Faim** Luxembourg, **SOS Sahel France**, **SOS Sahel International**, **Syfia Médias**, **TECH-DEV** (Technologie pour le développement), **UNMFREO** (Union des Maisons Familiales Rurales)

Le séminaire *Coopérations de sociétés civiles à sociétés civiles. Stratégies et pratiques de partenariat* (29 juin – 1er juillet 2005) fait partie du programme pilote « Sociétés civiles » engagé par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) en 2004. Il bénéficie du soutien du ministère des Affaires étrangères (DGCID/MAAIONG).

La préparation de ce séminaire a été assurée par Dominique Laure (chargée de programme), Etienne du Vachat (chargé d'étude) avec l'appui de Daniel Neu (Gret). L'élaboration de cette synthèse, à partir des Actes du séminaire, a été assurée par Jeanne Planche, auteur de *Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles*, GRET-CFSI, 2004

La montée en puissance des organisations de la société civile dans les pays du Sud et la reconnaissance de leur rôle d'acteurs du développement mais aussi d'interlocuteurs des pouvoirs publics sur la définition des politiques, contribuent à faire évoluer les modes de coopération.

Ces évolutions conduisent les organisations du Nord à modifier leurs stratégies et pratiques dans le sens du renforcement des capacités de leurs partenaires du Sud et de l'accompagnement de nouvelles constructions institutionnelles associant une diversité d'acteurs.

Le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), en tant que collectif rassemblant une diversité d'acteurs de solidarité internationale, a souhaité accompagner ces évolutions en s'appuyant sur le partenariat entre ses membres et des organisations du Sud. Il a engagé un programme pluriannuel sur le thème de l'accompagnement des organisations de la société civile du Sud, qui poursuit trois objectifs – renforcer les acteurs de la société civile du Nord et du Sud à travers le partenariat; – soutenir des processus de structuration de la société civile et de concertation avec les pouvoirs publics; – contribuer au débat général sur le rôle des acteurs de la société civile dans le développement et la réduction de la pauvreté.

L'organisation d'échanges entre organisations du Nord et du Sud constitue un élément essentiel de construction et de validation de cette démarche. Cette publication est issue du séminaire *Coopérations de sociétés civiles à sociétés civiles. Stratégies et pratiques de partenariat* (29, 30 juin – 1er juillet 2005).

SOMMAIRE

INTRODUCTION. vers une coopération de sociétés civiles à sociétés civiles

I > regards croisés sur le partenariat

II > apprentissages et difficultés du partenariat

III > le partenariat, quelles stratégies ?

IV > équilibre et réciprocité, l'enjeu du partenariat

V > démocratie, développement local

VI > participation et politiques nationales

VII > peser sur les politiques internationales

VIII > sociétés civiles et politiques de coopération

CONCLUSION. quels enseignements sur les stratégies et pratiques de renforcement des capacités?

introduction au séminaire

Yves Berthelot, président du CFSI

Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire Général des Nations Unies, parlant des réformes de l'ONU après avoir quitté l'organisation, suggérait que la seule réforme qui lui redonnerait force viendrait de la société civile. Pour lui, il était important que les organisations de la société civile (OSC) fussent associées aux travaux de l'ONU. C'est ce qui se fait de plus en plus, malgré les réticences de nombreux gouvernements. Mais il soulignait aussi qu'il importait que ces OSC fassent pression sur leurs gouvernements pour qu'ils utilisent mieux l'ONU et prennent en compte les propositions qu'elles font sur le développement, l'environnement, l'égalité des genres, la faim. Il importait enfin que les OSC fussent à la fois des partenaires responsables, c'est-à-dire compétentes, réalistes et fermes, qu'elles ne se laissent pas manipuler.

Si j'ai évoqué ces remarques de l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies, c'est pour souligner l'importance de la société civile et le rôle qu'elle a à jouer dans l'avenir du monde. Ce séminaire s'inscrit dans cette perspective et a pour objet de réfléchir aux modes de coopération entre sociétés civiles du Nord et sociétés civiles du Sud. Cette coopération ne peut être basée que sur le dialogue et l'attention aux propositions de chacune.

Le CFSI est un réseau d'OSC françaises, qui regroupe ONG «traditionnelles», syndicats, mutuelles, associations de collectivités territoriales et qui a pour partenaires réguliers des organisations de la société civile à l'Est et au Sud : associations représentatives, ONG d'appui, organisations paysannes (OP), syndicats, organismes de service, organisations issues de l'économie sociale.

Le CFSI a trois domaines d'activité : le soutien aux OSC du Sud, notamment aux associations paysannes, la sensibilisation de l'opinion publique française aux causes de la faim dans le monde et aux remèdes possibles et le plaidoyer auprès des autorités gouvernementales françaises, de l'Union Européenne et des instances internationales.

Actuellement, sur le premier de ces trois domaines, le CFSI s'est donné deux priorités : contribuer à renforcer les OSC du Sud et soutenir les transformations institutionnelles nécessaires. Je saisis cette occasion pour remercier le ministère français des Affaires Etrangères, qui a financé l'organisation de ce séminaire et qui contribue à un programme du CFSI de « renforcement des capacités de la société civile ».

Ce séminaire, auquel vous avez bien voulu vous joindre, vise à se doter d'une réflexion commune sur les attentes, les conditions et les impacts d'une coopération de société civile à société civile. On y parlera beaucoup, je l'espère, du partenariat. Non pas d'un partenariat bilatéral, exclusif, qui tend parfois à couper les «partenaires» de leur environnement et de certaines réalités. Mais plutôt d'un partenariat établi dans une cohérence stratégique mutuelle et laissant place à la réciprocité. Nous souhaitons porter notre regard sur le partenariat de projet mais aussi sur les modalités partenariales s'élargissant aux enjeux du développement local, à l'implication dans les politiques publiques et à l'international permettant de peser sur les politiques internationales.

Peut-être pourrions nous contribuer ensemble à dessiner des formes renouvelées de ce partenariat de société à société, en en définissant les conditions et en en précisant les modalités? C'est notre souhait le plus profond.

vers une coopération de sociétés civiles à sociétés civiles

Jean-Louis Vielajus, délégué général du CFSI

Les praticiens de la coopération et de la solidarité internationale ont peu d'occasions de débattre librement des relations entre acteurs de sociétés civiles du Nord et du Sud. Celles-ci constituent pourtant le cadre fondateur de cette coopération, un cadre qui a très fortement évolué dans les dernières décennies.

L'évolution la plus visible est celle de l'émergence et de la multiplication d'organisations de la société civile (OSC) dans les pays du Sud. L'ouverture démocratique, dans beaucoup de pays, et l'affaiblissement du rôle des Etats (comme conséquence des politiques d'ajustement structurel) ont été suivis de la création d'organisations représentatives, d'ONG d'appui, d'associations de défense des droits de l'homme. Les syndicats, longtemps liés au parti unique, ont repris leur liberté et cherché à asseoir leur légitimité. Sous l'effet de la décentralisation, la dynamique associative s'est étendue des villes principales vers les villes secondaires et le milieu rural.

Cette effervescence a été suivie de près par les agences de coopération multilatérales et bilatérales. Certaines d'entre elles y ont vu la suite logique de l'ajustement structurel et assigné aux OSC le rôle de service aux populations pauvres, là où les administrations et entreprises publiques avaient vu leurs moyens limités ou supprimés. D'où la généralisation de services spécialisés « société civile » dans ces agences, la priorité donnée au « renforcement des capacités », l'ouverture des procédures de financement vers les OSC, soit de façon spécifique, soit en concurrence avec le secteur privé.

Les OSC du Nord sont évidemment touchées elles aussi par ces évolutions. Le changement a d'abord concerné leur pratique principale, celle de gestion de projets de développement. Les OSC du Nord, et en premier lieu les ONG, avaient pris l'habitude de concevoir et/ou de mettre en oeuvre des projets à l'intention des « bénéficiaires ». Elles ont changé leur pratique pour tenir compte du « partenariat » nécessaire avec des organisations locales de plus en plus présentes et dotées de compétences propres. Au départ, bien souvent, ce partenariat se caractérisait pas une relation entre une maîtrise d'ouvrage (au Nord) et une maîtrise d'œuvre (au Sud). Progressivement, il s'est mué en un appui financier, technique et méthodologique (du Nord) à une maîtrise d'ouvrage (au Sud). Une telle mutation a eu pour conséquence une révision plus complète du rôle des OSC du Nord vis-à-vis des enjeux de lutte contre la pauvreté et les inégalités. La conduite de projet dans une relation bilatérale ne constituant plus l'alpha et l'oméga de la pratique de coopération, ces OSC ont élargi leur champ de vision. Cet élargissement suit plusieurs cercles concentriques : du bilatéral au local, du local au national, du national à l'international.

Le passage du bilatéral au local prend en compte la réalité de la décentralisation, avec le transfert de compétences aux collectivités locales et la nécessité de la participation et de la démocratie participative dans la construction du développement local.

Le passage du local au national correspond à une volonté de participer à l'élaboration de politiques publiques qui s'attaquent aux causes et aux conséquences de la pauvreté et des inégalités.

Le passage du national à l'international résulte du constat de l'impact des politiques et des régulations internationales sur le développement économique et social et du risque qu'elles comportent de maintenir ou d'aggraver la situation d'inégalité au détriment des plus faibles.

Autant d'enjeux qui déplacent les frontières entre Nord et Sud. Et qui fondent durablement des alliances entre acteurs de la société civile du Nord et du Sud, en dessinant le futur de leurs relations.

C'est sur cette vision que le programme de ce séminaire a été construit et qu'ont été invités à y participer quinze représentants d'OSC du Sud engagés dans ces actions remarquables, près de cinquante représentants d'OSC françaises, mais aussi belges et italiennes.

Nous avons jugé nécessaire d'engager nos débats avec la notion de partenariat, en considérant que ce qui fonde notre coopération, ce qui fait notre spécificité est une combinaison d'actions pour le développement et de relations entre organisations. Dès lors, il est toujours utile de mieux comprendre les formes prises par le partenariat, tirer les leçons de sa pratique, s'ouvrir à la réciprocité et d'apprendre des nouvelles stratégies de partenariat émergentes.

Avec le partenariat en toile de fond, le thème des « passages » structure la suite du séminaire. Le passage au développement local et à la démocratie participative ; le passage aux politiques nationales et à la participation ; le passage aux politiques internationales et à la fonction de plaidoyer.

Et c'est avec des représentants de politiques de coopération (française, européenne) que nous concluons ces échanges, de façon à mieux comprendre leurs orientations et leur stratégie et à se poser collectivement la question de la complémentarité avec les acteurs de la société civile.

Ce premier séminaire s'inscrit dans le cadre du programme pluriannuel du CFSI sur la « coopération de société civile à société civile », programme soutenu par le ministère des Affaires étrangères. Nous espérons qu'il sera un succès. Notre ambition est d'en faire un rendez-vous annuel, d'en resserrer progressivement les thèmes d'échange et d'être une occasion de débat animé avec des représentants de politiques de coopération. Nous comptons sur vous pour créer et alimenter ce rendez-vous.

I> REGARDS CROISÉS SUR LE PARTENARIAT

Pour la majorité des organisations françaises engagées dans la solidarité internationale, le partenariat est la principale forme de coopération. Cette notion recouvre une très grande diversité d'approches et de pratiques. Dans le contexte actuel de changement et de redéfinition des stratégies de coopération ces deux études analysent le regard porté par des organisations du Nord et du Sud sur le partenariat.

Clémence Pajot, coordination SUD

LE PARTENARIAT VU PAR DES ONG FRANÇAISES ¹

Une réflexion assez récente en France

En France, ce n'est que depuis quelques années que les organisations de solidarité internationale (OSI) conceptualisent et formalisent leurs réflexions sur le partenariat. Groupes de travail, séminaires, guides de bonnes pratiques et formations se multiplient. Les OSI prennent aujourd'hui explicitement en compte les stratégies d'acteurs, l'existence d'intérêts parfois divergents entre partenaires. Cette démarche est avant tout celle des associations de développement mais concerne peu à peu également les associations d'urgence et les organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM).

Une définition et des critères de qualité

Dans le cadre d'une démarche impulsée par la plate-forme des ONG européennes CONCORD, Coordination SUD a approfondi la question de la définition du partenariat Nord / Sud de qualité.

Definition « Le partenariat est la relation entre deux ou plusieurs organismes pour la mise en œuvre d'un projet, qui repose sur la coopération, respectant l'égalité de pouvoir des parties et se basant sur l'échange, la confiance, le respect des engagements, la transparence et la réciprocité. C'est un processus dynamique qui doit s'inscrire dans la durée, sur des compétences données et une vision partagée d'un objectif de solidarité internationale. »

Une liste de 9 critères de qualité, vers lesquels toute relation de partenariat devrait tendre, a été établie.

1. Convergence de vue sur les finalités du projet
2. Co-élaboration d'une stratégie de mise en œuvre
3. Degrés et mode d'implication des partenaires dans le projet
4. Entente sur une répartition des rôles, activités et moyens
5. Complémentarité des compétences et des moyens
6. Réciprocité
7. Inscription de cette relation dans le temps
8. Qualité de la relation humaine dans le partenariat
9. Transparence

Il existe un consensus global autour des 5 premiers critères ainsi que du dernier. Les critères 6, 7 et 8 font débat : que signifie « réciprocité » dans le partenariat ? quelle temporalité du partenariat ? La qualité des relations doit-elle s'appliquer aux individus ou aux organisations ?

Le risque de s'enfermer dans un carcan de critères pouvant dénaturer le partenariat est aussi souligné.

Différentes approches du partenariat

D'un partenariat opérationnel pour la mise en œuvre d'un projet de développement à court terme à un partenariat stratégique visant à amener les partenaires du Sud à l'autonomie et à faciliter la transformation sociale, les OSI françaises ont des conceptions variées de cette relation. Ces approches dépendent de la philosophie de l'association, des situations spécifiques et du contexte local, de conceptions individuelles.

L'analyse des pratiques permet de distinguer deux approches bien distinctes : la mise en œuvre de projets tournés vers les bénéficiaires pour lesquels le renforcement de capacités est un objectif secondaire ou inexistant ; l'appui aux organisations à travers le renforcement institutionnel ou de capacités, le partenaire conservant la maîtrise d'ouvrage des projets.

Renforcement de capacités et partenariat

Les OSI associent la notion de renforcement de capacités à celle de partenariat. Elles affirment qu'il est parfois illusoire de prétendre à une égalité dans la relation et qu'il est plus honnête de reconnaître des niveaux différents de compétences et de capacités. Il s'agit alors de renforcer la relation dans un respect mutuel et de mener des actions d'appui (technique, organisationnel, philosophique).

Lorsque l'organisation partenaire est déjà forte et autonome, la coopération sur un pied d'égalité est possible. L'appui stratégique passe par la construction de réseaux et le soutien au plaidoyer en Europe. Certaines organisations du Sud, notamment latino-américaines, sont à même d'appuyer des organisations du Nord sur des questions de stratégie, de méthodologie, de plaidoyer.

¹ Cet état des lieux a été réalisé à partir des réponses d'une trentaine d'ONG membres de Coordination SUD à un questionnaire et des travaux de quelques ONG ayant amorcé une réflexion sur le partenariat

Certaines OSI française expriment un besoin d'appui notamment à la formalisation et à la valorisation des approches et pratiques de partenariat.

Différentes situations de partenariat

Suivant les besoins identifiés, les contextes d'intervention, la philosophie des ONG et la stratégie des projets, on distingue 5 situations de partenariat :

- l'organisation du Sud opérateur pour l'OSI française
- l'OSI française appuie l'organisation du Sud

- co-maîtrise d'ouvrage
- maîtrise d'ouvrage au Sud
- création d'une équipe locale qui deviendra une organisation « autonome »

Les partenariats se créent et se consolident souvent autour de relations personnelles ce qui peut entrer en contradiction avec le fait de vouloir trouver des partenaires crédibles, transparents et légitimes. D'autres au contraire peuvent être très formalisés (convention, contrat) et le choix basé sur des critères de sélection définis en amont.

Etienne du Vachat, CFSI

LE PARTENARIAT VU PAR DES ONG DU SUD

Les réponses à un questionnaire de 28 organisations du Sud, partenaires de membres du CFSI, permettent de mettre en évidence certaines caractéristiques communes de relations de partenariat².

• apports et résultats du partenariat

échanges	23
soutien financier	22
assistance technique	19
formations	15
appui méthodologique	15
appui stratégique	12

L'importance de la dimension d'échange distingue les partenariats de simples relations entre un bailleur de fonds et un prestataire de services.

Néanmoins, l'aspect opérationnel prédomine et les organisations du Nord sont avant tout perçues comme des bailleurs et des experts. Cette approche est renforcée par les réponses concernant les principaux résultats positifs des partenariats qui mettent en avant les réalisations, l'opérationnel.

Le renforcement de leurs capacités (d'intervention sur le terrain / institutionnelles) et l'apport méthodologique est un

second aspect positif du partenariat pour les organisations du Sud.

Enfin, la reconnaissance nationale et internationale à laquelle permet d'accéder le partenariat est un troisième aspect positif. Les organisations du Sud sont perçues comme des opérateurs plus efficaces et des interlocuteurs plus crédibles.

La plupart des organisations estiment que, d'une manière générale, les appuis de leur(s) partenaire(s) répondent à leurs besoins. Mais certaines insistent sur le fait que les partenariats sont souvent guidés par les intérêts du Nord « quand nos besoins entrent dans leurs lignes... ».

Les organisations du Sud estiment que leurs principaux apports sont leur connaissance de l'environnement local, des échanges de savoir-faire et d'expérience, la capacité d'identification des problèmes et besoins prioritaires des populations et l'expertise de leur organisation.

• les principales difficultés du partenariat

› la faiblesse du dialogue autour d'actions communes : insuffisante participation des organisations du Sud à la conception des programmes, peu de prise en compte de leurs objectifs et priorités et absence de considération de leur expertise ;

› le manque de transparence et de confiance : déséquilibre des flux d'information (le partenaire du Nord sait tout alors que l'inverse n'est pas vrai) et du contrôle (dans le domaine financier notamment).

› autres obstacles évoqués : la prédominance des relations interpersonnelles qui fragilise la relation à moyen terme ; la

² Le questionnaire a été envoyé à 37 organisations. Les réponses proviennent d'Afrique subsaharienne principalement mais aussi du Brésil et du Cambodge, représentant 56 relations de partenariat.

méconnaissance du contexte local ; la faible capacité des organisations du Nord à se remettre en cause.

Certaines contraintes – que l'organisation du Nord subit parfois elle-même du fait de son mode de fonctionnement et de l'origine de ses ressources - fragilisent la relation :

- la logique « projet », de court-terme, qui prévaut et son incompatibilité avec les processus de développement qui nécessitent un engagement sur le long terme ;
- les exigences liées aux contraintes de financement et à la redevabilité envers les bailleurs et donateurs qui privilégient les réalisations à l'appui aux organisations.

• des relations souvent déséquilibrées...

« la main qui reçoit est toujours en bas... »

22 organisations interrogées sur 28 pensent que les partenariats entre organisations du Nord et du Sud sont des relations insuffisamment ou très rarement équilibrées. Souvent les enjeux financiers déséquilibrent la relation. D'une manière plus générale, la connaissance, l'expertise, la production intellectuelle du partenaire du Sud sont faiblement valorisées «dans le cadre d'une relation de partenariat inégale mais aussi parce que l'organisation du Sud est parfois peu consciente de ses potentialités».

...mais des évolutions positives

- davantage de concertation et d'échanges ;
- une meilleure prise en compte des priorités et intérêts des partenaires au Sud dans une logique d'accompagnement ;
- l'importance accrue du renforcement de capacités ;
- une approche plus globale d'appui aux sociétés civiles.

• « il faut faire évoluer la coopération »

Il faut respecter un principe de subsidiarité afin que les décisions soient prises au maximum au niveau de l'organisation

du Sud.

• des besoins d'appui prioritaires

La recherche de financements, le développement de capacités de plaidoyer (lobbying et connaissance des contextes économiques et politiques) et la définition de leurs orientations stratégiques sont les principales demandes d'appui.



• les six conditions d'un partenariat équilibré

- des valeurs partagées, confiance et dialogue ;
- une vision commune sur les enjeux du développement ;
- que l'initiative et les priorités viennent du Sud ;
- que le partenariat s'inscrive dans la durée, qu'il soit évolutif dans une optique de transfert de compétences ;
- que les rôles soient répartis et les responsabilités partagées ;
- dans certains cas la contractualisation est nécessaire

PISTES DE DÉBATS

› Comment appliquer les critères de qualité aux partenariats Nord-Nord (consortiums) ?

› Quelle vision politique du partenariat ? Comment passer d'une approche partenariale par les besoins (« need based approach ») à une approche par les droits (« right based approach ») ?

› Comment sensibiliser les donateurs aux ajustements nécessaires des règles de redevabilité, aux enjeux de l'affectation des ressources à de l'appui aux sociétés civiles ?

› Quel repositionnement des organisations du Nord qui ne font plus de prestations techniques, opérationnelles ? Comment peuvent-elle pérenniser leur activité alors que les financements vont de plus en plus directement aux organisations du Sud ?

II> APPRENTISSAGES ET DIFFICULTÉS DU PARTENARIAT

De manière générale, les organisations partenaires s'efforcent de construire leur relation dans la durée. Cette forme de coopération est riche d'enseignements mais pose également un certain nombre de difficultés.

A partir de différents témoignages, ces expériences montrent quels sont les facteurs de réussite et de conflit, comment les relations évoluent dans le temps, et comment le partenariat contribue au renforcement des capacités des différents acteurs. La diversité des situations montre qu'il est important de ne pas avoir une vision normative du partenariat et qu'il faut éviter de transposer des modèles. Il n'existe pas un modèle unique de partenariat mais des modes de relations spécifiques en fonction des acteurs et des contextes

Rodolphe Carlier, GRET

TENTATIVE DE TYPOLOGIE DE PARTENARIATS À L'AUNE D'EXPÉRIENCES AU GRET

Le Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET) est une ONG d'appui au développement ayant des partenariats multiples.

L'interlocuteur:

- le partenaire homologue est l'ONG du Sud en qui l'ONG du Nord voit ou veut voir son alter ego.
- le partenaire bénéficiaire représente le public cible de l'intervention de l'ONG (comité de gestion, association des usagers).
- le partenaire client est une institution envers laquelle l'ONG du Nord offre des prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (commune, agence, fédération en charge d'une délégation de service public, etc.).

L'origine:

- la parthénogenèse : construction d'une ONG au Sud à partir d'un projet d'une ONG du Nord.
- la manipulation : volontarisme de structuration voulu et initié par une ONG du Nord.
- la rencontre : type de partenariat le plus rare, issu d'une sollicitation d'une ONG ou d'un futur bénéficiaire.

La nature:

- les alliances « commerciales », lorsque des partenariats Nord/Sud sont imposés par les sources de financement.
- la filialisation, du fait de l'histoire relationnelle entre le GRET et certains partenaires, par volonté du partenaire lui-même, par nécessité ou par réelle volonté de contrôle et d'accompagnement dans le long terme.
- les affinités électives, lorsqu'il y a des valeurs communes et un positionnement similaire, une alliance naturelle suscite

spontanément des projets communs.

Le partenariat est souvent impulsé par l'ONG du Nord qui choisit ou crée son partenaire. Cette stratégie « top down » produit dans un premier temps une relation « monogamique » très forte, dans un second temps le risque d'amour déçu...

Points de repère sur une stratégie de partenariat :

- › privilégier les partenariats par rencontre et surtout ceux sollicités par les ONG du Sud. Cela nécessite sans doute de mobiliser plus de moyens en amont en matière d'investissement, de diagnostic institutionnel, de rencontres préalables, d'accompagnement sans projet pour créer l'offre.
- › ne pas hésiter à avoir sur un même pays, une approche multipartenariale en acceptant que les institutions du Sud aient la même conduite.
- › se positionner de moins en moins en maître d'œuvre, ni même en co-maîtrise de projets mais de plus en plus en assistance à maîtrise d'œuvre. Cela signifie qu'idéalement, les projets ou les demandes de financement devraient être portés par les partenaires, quand bien même l'ONG du nord reste demanderesse auprès des guichets des bailleurs.
- › s'orienter vers de la simple dotation budgétaire, l'ONG du nord ayant la capacité à drainer des fonds au Nord vers le Sud, sans nécessairement être opérateur. Associer cette dotation à de la formation, de l'appui conseil, de la co-évaluation (mais aussi du contrôle de fonds).

Catherine Lenfant Leglu, Aube M'Bour
DES TERRITOIRES PARTENAIRES

Le partenariat entre l'association Aube M'Bour et le Cacoadel (cadre de concertation des acteurs du développement local) est issu d'un jumelage classique, créé en 1975, entre le département de l'Aube et celui de Mbour au Sénégal.

L'objectif initial était le maintien des jeunes dans les activités de maraîchage pour éviter l'exode rural. A l'aide technique s'est ensuite ajouté un appui à la structuration des filières dans une démarche de planification du développement local en concertation.

Entre 1994 et 1998, grâce à un projet pilote de coopération décentralisée cofinancé par l'Union européenne, les acteurs de M'bour et de l'Aube se rapprochent des acteurs de Bignona et de leur partenaire du département de la Savoie. Il s'agit alors d'établir des cohérence fortes entre décentralisation, coopération décentralisée et développement local, en impliquant d'autres acteurs du département dans une démarche de structuration à l'échelle d'un territoire significatif.

Depuis 1998, le Cacoadel est le partenaire de l'association Aube M'Bour. Il est composé de 12 élus, les responsables des cadres locaux de concertation et les responsables des filières. En France, l'association est aujourd'hui plus une ONG d'appui qu'un partenaire de coopération décentralisée. Elle-même s'est fait appuyer par le CIEPAC (Centre International pour l'Education Permanente et l'Aménagement Concerté) dans la réflexion sur ses pratiques, sur sa relation de partenariat. L'accompagnement du partenaire se perpétue au risque de lui imposer un « formatage » selon les normes et intérêts du Nord.

Les actions de Aube M'Bour s'inscrivent dans la durée. Par contre, la notion de réciprocité n'est pas pertinente dans la mesure où la population de l'Aube n'est pas impliquée.

Alfred Sawadogo, SOS Sahel

TÉMOIGNAGE DE SOS SAHEL BURKINA FASO

Créé en 1984, SOS Sahel présente un montage particulier entre plusieurs organisations partenaires au Nord (principalement une, en France) et dans les pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Mauritanie, Tchad [depuis 2005] et, jusqu'à récemment, Soudan). Les relations sont complexes, voire conflictuelles.

Il s'est établi au fil des ans, entre l'association française et les associations sahéniennes, un type de relations comparables à celles qui lient les membres d'un ménage polygame, où les co-épouses, avec des sourires de circonstance pour mieux cacher chacune son jeu, se souhaitent mutuellement du fond du cœur tous les malheurs possibles.

Hozier Nana Chimi, SAILD Appui
L'EXPÉRIENCE DU SAILD

Le Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD) est une organisation du Sud puissante avec plus de vingt ans d'expérience en milieu rural.

A partir de l'analyse de l'évolution de nos relations de partenariat avec des organisations du Nord, plusieurs facteurs de réussite d'un partenariat durable peuvent être soulignés :

- > la relation humaine (connaissance et convivialité)
- > la communication (claire, concise et opportune)
- > le respect mutuel et l'autonomie des partenaires
- > le respect des engagements et la souplesse
- > la construction commune des axes du partenariat
- > la valorisation des expertises et compétences
- > l'inscription du partenariat dans la durée
- > la diversification des partenaires
- > la valorisation de l'autre dans la relation
- > la confiance mutuelle

A l'inverse, les principaux éléments de conflits dans le partenariat sont :

- > le paternalisme
- > imposer ses idées (« qui paie commande »)
- > la gestion de la croissance des acteurs du Sud
- > le manque d'expérience de terrain de certains animateurs du Nord
- > le manque de rigueur d'acteurs du Sud

la stratégie de partenariat

Les associations du Nord ont pour rôle de mobiliser les ressources et de les canaliser vers les associations du Sahel pour le financement des programmes et l'appui structurel. Cela a bien fonctionné lorsque la mobilisation des ressources était conséquente (lors des sécheresses et famines du début des années 1980). Ces ressources étaient réparties entre les associations sahéniennes, au cours de réunions annuelles d'arbitrage fort laborieuses. Les temps ont changé (lassitude du public, manque de résultats, corruption, chute du mur de Berlin, Tsunami, ...), les fonds collectés se sont progressivement amenuisés.

Si nous insistons sur cette question des ressources financières,

c'est que fondamentalement, elles sont un élément primordial du partenariat qui fonde le pouvoir de décision des sociétés civiles du Nord sur celles du Sud.

un partenariat usé, en reconstruction

Après vingt ans d'un partenariat qui ne se nourrit plus d'une dynamique, notre partenaire français a commencé à montrer des humeurs et avec des menaces précises : « si vous ne rénovez pas votre association, nous nous choisirons un autre partenaire pour le financement des projets ! ». Le partenaire du Nord nous impose donc de refonder structurellement notre association et de rechercher des ressources humaines nouvelles. C'est ce qui fut fait en 2002 et 2003. Pour ce faire, notre partenaire du Nord nous envoie pour un an un spécialiste des cas désespérés : revue des statuts, des organes de décisions, des mécanismes de gestion et de comptabilité et renouvellement des instances de décisions.

J'appartiens donc à cette deuxième génération de gestionnaires de l'association burkinabè face à un certain nombre de défis à tenir : rétablir la confiance entre partenaires ; respecter les engagements dans une nouvelle approche contractuelle de partenariat avec une exigence en termes de mise en œuvre des micro-projets par les organisations paysannes tel que prévu à la planification, et des pièces comptables régulièrement enregistrées qui ne souffrent d'aucune opacité.

Le partenariat comporte aujourd'hui des clauses contractuelles qui constituent une sorte de garantie pour le partenaire du Nord que son argent sera mieux géré avec, au bout du compte, des projets réalisés. Des critères de performance sont identifiés.

Une des difficultés du partenariat, c'est aussi de se soumettre pour accepter et adopter un type de gestion et de comptabilité propre au partenaire du Nord pour le besoin de transparence aux yeux de ses donateurs. Tant et si bien qu'autant de partenaires du Nord, autant de systèmes de gestion et de comptabilité. Avec ce que cela exige souvent de somme de travail dans les bureaux, au détriment des actions de suivi sur le terrain.

Les ressources financières qui nous arrivent du Nord, nous le savons, ne proviennent pas des poches les plus riches. Ce sont des gens souvent du commun qui s'engagent avec leurs modestes ressources par solidarité avec les plus démunis ; et c'est toujours à travers de grands efforts de persuasion et d'initiatives diverses que les sociétés civiles du Nord arrivent à mobiliser les ressources qui arrivent jusqu'au Sud. Cet argent mérite que sa gestion s'entoure de toutes les garanties de transparence.

Et il est temps que le Sud s'insurge contre lui-même et commence sa propre expérience de mobilisation des ressources auprès du grand public du Sud. Au Burkina, notre association a commencé à s'y employer. Difficile entreprise, mais nous verrons ce que nous verrons.

PISTES DE DÉBATS

› **Comment préparer la fin d'un partenariat ? Quels enjeux pour les organisations du Sud ? Comment retrouver d'autres appuis ?**

› **Comment développer la mobilisation au Nord ? Quels besoins des organisations au Nord en termes de formation ?**

› **Quel projet politique commun dans une relation de partenariat ? Comment intégrer la dimension politique dans une stratégie opérationnelle ? Comment dépasser le clivage entre une vision opérationnelle, de terrain, et une vision plus politique dans laquelle la société civile pèse sur les politiques et où les ONG ne sont pas uniquement des prestataires de services ?**

III> LE PARTENARIAT, QUELLES STRATÉGIES ?

Une des évolutions majeures dans le mode d'intervention des organisations du Nord est le passage d'une action directe sur le terrain à l'accompagnement d'organisations locales. Les stratégies qu'elles mettent en oeuvre pour s'adapter à cette évolution diffèrent sensiblement en fonction de leur histoire et du contexte dans lequel elles interviennent. Certaines cherchent à autonomiser leurs antennes ou les associations qu'elles ont créées, d'autres optent pour la constitution de fédérations ou de réseaux internationaux, d'autres encore choisissent de nouer des partenariats avec des structures déjà existantes. Lorsque se pose la question du choix des partenaires, certains privilégient les organisations représentatives, jugées plus proches des bénéficiaires, d'autres les organismes d'appui, considérés comme plus professionnels.

Parallèlement, les organisations du Sud les plus solides définissent leur propre stratégie de partenariat. Elles diversifient leurs partenaires pour renforcer leur autonomie et asseoir leur développement.

Jean-Philippe Delgrange, Essor

DE LA CRÉATION À L'APPUI AUX ORGANISATIONS

Essor souligne la différence de stratégie entre sa coopération au Brésil (création d'organisations locales dans un cadre projet) et au Mozambique (relation avec des partenaires existants). Essor trouve plus d'avantages à travailler avec des partenariats créés plutôt qu'avec des organisations existantes (cf. tableau). Néanmoins, le choix initial au Brésil est essentiellement mis sur le compte du contexte local (absence de partenaires brésiliens au démarrage de l'action).

Aujourd'hui, Essor considère qu'il est devenu incontournable de s'appuyer sur des ONG existantes et de les renforcer, du fait de l'exigence des bailleurs de fonds, de l'émergence d'acteurs locaux et d'une volonté propre de participer à ce renforcement des acteurs au Sud. Essor mène cependant tou-

jours des activités opérationnelles lorsqu'une consolidation des savoir-faire est nécessaire.

Essor a récemment créé des représentations au Mozambique (2004) et Brésil (2005), du fait de la difficulté à trouver des financements au Nord pour certains pays ou types d'actions. Le risque de « concurrence » avec les ONG locales est souligné : « une communication transparente et une stratégie partagée de recherche de financements paraissent alors essentielles pour éviter des tensions dans les relations de partenariat ». Il s'agit également de participer au renforcement institutionnel des partenaires du Sud (formations et financements pour l'amélioration de la recherche de financements et de la mobilisation de la solidarité locale).

	avantages	inconvénients
création ONG ad hoc	<ul style="list-style-type: none"> - projet conforme aux objectifs - plus de choix des personnes - nouvel acteur dans le paysage du développement local - adaptation des actions avec les souhaits des bailleurs - motivation au Nord car plus grande proximité 	<ul style="list-style-type: none"> - engagement à long terme - risque que les salariés ne s'approprient pas l'ONG - création ex nihilo, donc pas de base sociale - difficulté de monter un conseil d'administration indépendant de l'équipe - coût en général plus élevé - on suit de près donc on contrôle - risque de voir tout s'arrêter à la fin du projet - forte influence d'Essor et retrait pas toujours facile - l'ONG reste en général assez longtemps avec un seul projet et partenaire
partenariat avec associations existantes	<ul style="list-style-type: none"> - le projet constitue une occasion de renforcer ces ONG - on tient compte des acteurs existants - on est en phase avec le souhait des bailleurs de fond - meilleure appréhension de la réalité locale - à la fin du projet le partenaire continue à exister - en principe bonne appropriation du projet par l'ONG car il a été conçu avec elle 	<ul style="list-style-type: none"> - faible connaissance du partenaire - pas beaucoup de marge pour choisir le personnel - composer et accepter les conditions du partenaire - si le projet est gros, il peut amener l'ONG à fortement grossir durant la durée du projet - peu de visibilité pour obtenir des fonds privés - plus de politique et parfois moins de qualité dans les actions - plus complexe car on ne connaît pas les enjeux à l'intérieur de l'ONG

ORGANISATION D'APPUI OU DE BASE, QUI SOUTENIR ?

L'enjeu de l'intervention d'Echoppe à Lomé, Togo, visait le changement social par l'initiative économique, dans un milieu d'exclusion et de pauvreté. L'action d'Echoppe France a généré deux types de partenaires : une structure d'appui et de services (Echoppe Togo) et une mutuelle de femmes.

De plus en plus d'organisations de solidarité internationale privilégient aujourd'hui la mise en place de partenariats avec des organisations de la société civile locale plutôt que des interventions directes sur le terrain avec des équipes de projets. Cette évolution, qui prend en compte le fait que pour être durable le développement doit être impulsé avant tout par ceux à qui il est destiné, ne saurait cependant répondre à toutes les situations et à toutes les exigences d'aide. Il serait même illusoire de vouloir réduire l'aide à cette seule forme d'intervention.

Face à des groupes sociaux déstructurés et enserrés dans des contraintes physiques, sociales ou économiques trop fortes pour favoriser leur initiative, il est parfois nécessaire d'importer le changement et de créer les conditions d'une évolution de la situation. La véritable question en fait est de savoir comment on provoque le changement qui engendre une évolution favorable de la situation de ceux à qui est destinée l'aide.

Il nous semble que la question du partenariat est devenue aujourd'hui, dans le milieu des ONG et de la coopération une sorte de convenance à respecter : tout projet qui n'est pas décliné sous cet angle n'entre quasiment plus dans les critères de financement.

Au Togo, nous ne pouvions pas avoir de partenaires avec lesquels agir puisque leur incapacité à s'organiser était une des raisons même de leur situation. Après avoir recherché en vain une structure partenaire sur place, nous avons dû créer ex nihilo une structure d'appui capable de mettre en œuvre ce type de micro-crédit. Par la force des choses, nous devenions

opérateur direct tout en ayant bien conscience du biais qu'introduisait cette solution en terme d'autonomie pour le futur. D'une certaine manière, notre modèle et notre référence d'intervention était à l'époque celui de la Grameen Bank, structure de service totalement exogène à ses utilisateurs, financée par des apports extérieurs. Avec cependant une différence essentielle : la Grameen Bank était née d'une initiative et d'une expérimentation locale, par un universitaire du pays, alors que la méthode appliquée au Togo était totalement importée de l'extérieur. Aurions nous pu faire autrement ? Etait-ce une condition primordiale de changement pour les milliers de femmes qui ont bénéficié depuis de ce programme et dont les résultats obtenus démontrent la pertinence ? Auraient-elles pu par elles-mêmes initier sans intervention extérieure ce mécanisme ou n'aurions nous dû démontrer l'utilité d'un tel mécanisme qu'en appuyant un groupe déjà constitué au risque de ne pas permettre aux plus démunis d'y accéder ?

Nous voyons bien comment ces différentes interrogations interfèrent directement sur la problématique initiale du partenariat et du type de coopération à mettre en œuvre.

Nous sommes parvenus ensuite à générer une dynamique endogène et à faire émerger en bout de piste, sous forme de mutuelle, une structure partenaire constituée des anciennes bénéficiaires. La pédagogie de la participation et l'accompagnement social déployés par le programme, en donnant aux femmes les capacités intellectuelles de mieux comprendre leur environnement et de mieux contourner les difficultés, ont créé les conditions de leur émancipation et de leur engagement vers le collectif. Le défi aujourd'hui, pour le programme Echoppe, est de pouvoir s'appuyer sur cette structure émergente pour pérenniser l'ensemble de la dynamique créée.

Etienne Beaudoux, GRDR

DE L'ANTENNE AU RÉSEAU INTERNATIONAL

Le Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural (GRDR) est créé en 1969 sur une dynamique « migration / développement » par des techniciens du Nord et des migrants. Il mène ses actions dans le bassin du Fleuve Sénégal. Après une grave crise interne, l'évolution de cette association passe aujourd'hui par l'autonomisation des antennes et la création d'une structure internationale. Le « diagnostic institutionnel et organisationnel prospectif » confié à un intervenant externe suggère :

– le renforcement de l'ancrage local par : le passage d'un rôle d'opérateur à une fonction d'animation de réseau ; une évolution organisationnelle ; une dynamisation et un élargissement de la base associative.

– l'autonomisation des entités GRDR locales par : la structuration d'entités locales par pays (Sénégal, Mauritanie, Mali, France) ; le développement d'une dimension internationale.

Les structures locales doivent s'interroger sur leur volonté d'être ensemble, sur quelles valeurs et pour quels objectifs et selon quelles modalités. Leurs orientations devront être clarifiées (opérateur de projet, cellule d'appui aux acteurs locaux ou association de développement d'un territoire) de même que leurs fonctions (politiques et techniques) et attributions (missions, rôles et responsabilités). Le rôle de l'entité internationale s'articulerait autour d'une triple fonction de cohérence politique et identitaire, d'appui fonctionnel (services communs) et d'impulsion prospective stratégique.

Sereyvath Prak, CEDAC

UNE STRATÉGIE CAMBODGIENNE

Le Centre d'Etude et de Développement Agricole Cambodgien a été créé en 1997 avec l'appui du GRET. C'est une ONG spécialisée dans les domaines de l'agriculture écologique et du développement rural.

La stratégie de partenariat du CEDAC a pour objectif la diversification des partenaires et la complémentarité entre des partenaires financiers, techniques, méthodologiques et stratégiques. Elle se fonde sur six principes :

1. assurer une intervention de qualité en investissant dans la recherche-action et en se professionnalisant ;
2. travailler en partenariat avec d'autres organisations et institutions locales et créer des réseaux à différents niveaux (local, national, international) ;

3. investir les ressources (humaines, financières, temps) pour participer à des événements organisés par d'autres organisations ou réseaux ;

4. renforcer la capacité du personnel à travailler avec des partenaires ;

5. être pro-actif avec les partenaires financiers, les convaincre de financer les activités correspondant à la mission de l'organisation ;

6. mobiliser des personnes-ressources qui sont compétentes mais qui ont également une connaissance d'autres pays, de la langue, pour faciliter les relations avec les partenaires étrangers.

Laurent Chabert d'Hières, Eau Vive

DU BILATÉRAL AU RÉSEAU

Eau Vive (EV) a quatre délégations depuis 1992 (Sénégal, Niger, Mali, Burkina Faso) et un siège en France. EV mène une activité opérationnelle. Ses interlocuteurs sont des communautés rurales porteuses de projets, à qui Eau Vive apporte deux appuis : des conseils techniques et des subventions. Depuis un an et demi, les nouvelles orientations de la structure consistent à passer de quatre relations bilatérales entre Eau Vive France et les délégations, à l'organisation d'un réseau composé de cinq structures indépendantes. Le changement vient d'une reconnaissance du « formidable potentiel des équipes », d'une volonté d'ouverture sur les sociétés civiles africaines, de l'accroissement des sources de financement direct et d'une volonté de se pencher aussi sur des problématiques françaises .

La mise en place de la nouvelle structure, accompagnée par le Ciedel (Centre International d'Etudes pour le Développement Local), est pilotée par un comité «Eau Vive demain» qui réunit 4 ou 5 fois par an des élus et salariés de l'association. Le processus porte particulièrement sur les quatre aspects suivants :

- la création d'une base sociale et d'une vie associative locale

est le principal défi du processus;

- positionnement et orientations propres de chaque association mais charte de valeurs commune en cours d'élaboration par la « future base sociale » sollicitée ;

- questions financières : chaque association développera ses propres partenariats financiers ;

- fonctionnement en réseau : l'idée est celle de multiples partenariats entre les différentes EV. Chaque association aura un conseil d'administration et une équipe salariée. Un pôle de services va être créé avec l'objectif d'assurer la «cohérence» et la «cohésion» du réseau, de «mutualiser», de faire du «transversal». Il regroupera les présidents des 5 structures et une équipe salariée, en appui au fonctionnement du réseau : services (appuis comptables, capitalisation...), contrôles, coordination des actions et financements.

Aujourd'hui, l'activité est principalement opérationnelle. Il s'agira de développer activités de plaidoyer national et international, et d'améliorer la synergie entre les acteurs, l'ouverture à l'ensemble des acteurs de la société civile, le positionnement dans des réseaux...

LE PARTENARIAT COMME PRINCIPE

« Le partenariat se définit au CCFD comme un processus dynamique d'accompagnement réciproque s'étalant sur plusieurs années, fondé sur le partage de références et de valeurs communes. Les projets ne sont pas une fin en soi mais sont considérés comme des supports à la relation de partenariat » (Clémence Pajot, Coordination SUD).

La notion de partenariat est au cœur même de l'identité du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), de son histoire ; elle se manifeste notamment par l'absence d'expatriés. Quatre critères de partenariat ont été définis : l'existence d'une demande et d'un besoin ; l'appui aux acteurs de transformation sociale ; la convergence d'intérêt entre le CCFD et ses partenaires ; et le «sens» : le partenariat repose sur des valeurs fortes . Aujourd'hui cette vision traditionnelle fondée sur des valeurs doit cohabiter avec une approche plus instrumentale et gestionnaire du partenariat.

La diversité de ses partenaires est une force du CCFD. Les formes de l'appui sont diverses également : financements d'activités et de projets de terrain, mise en réseau et échanges d'expérience, plaidoyer/lobbying, participation à des événements internationaux, soutien à l'éducation au développement (EAD) menée par les partenaires. Le CCFD recherche notamment à multiplier les partenariats multi-acteurs et les co-financements pour que ses partenaires aient de nouveaux bailleurs.

Les nouvelles orientations des partenariats

La dimension politique du partenariat : création d'alliances entre sociétés civiles (notion plus large et plus politique que celle de «coopération de société civile à société civile») au sein du mouvement mondial visant à « raisonner » la mondialisation. Les campagnes notamment sont un nouveau type de partenariat à développer. Mais les partenariats associatifs, de base, seront toujours au cœur de notre mission.

Ces orientations impliquent une évolution des stratégies de partenariat. Celui-ci ne passe plus nécessairement par des projets ou des financements :

– mener en parallèle des partenariats « projets » et des partenariats politiques, institutionnels, axés sur des campagnes, du plaidoyer, un positionnement plus politique, la participation à des réseaux

– continuer à suivre les dynamiques associatives émergentes, travail de repérage

– modifier les relations de partenariat (lien entre le département plaidoyer et les partenaires, mise en relation, en réseau entre partenaires du Sud,...)

Il faut également sensibiliser les donateurs et bénévoles à des projets moins concrets avec une plus forte dimension politique.

PISTES DE DÉBATS

› Comment dépasser la concurrence entre partenaires Nord / Sud qui devrait s'accroître ?

› Comment mettre en place des partenariats en répondant aux exigences des bailleurs alors que ceux-ci n'en donnent pas les moyens sur des dynamiques longues ?

› Quelle distinction entre ONG et bureau d'études alors que certaines organisations comme le SAILD ont volontairement cloisonné ces deux types d'activités ?

› Quels sont les risques induits par la présence d'expatriés en terme d'imposition de normes de fonctionnement et parler à la place de ?

› Quel contenu effectif du renforcement de capacités dans le cadre « projet » ?

IV> ÉQUILIBRE ET RÉCIPROCITÉ, L'ENJEU DU PARTENARIAT

Les relations de partenariat Nord-Sud ont longtemps été davantage fondées sur l'assistance que sur une réelle coopération. De ce fait, elles se sont traduites par différentes formes de transfert du Nord vers le Sud. Aujourd'hui, le renforcement et la reconnaissance accrue des organisations du Sud modifient l'équilibre des relations et accroissent les apports des organisations du Sud à leurs partenaires du Nord. Par ailleurs, si le partenariat entre des acteurs très différents perdure, la réciprocité n'en demeure par moins un élément essentiel de la relation.

Ces expériences montrent comment la réciprocité se traduit, quels peuvent être les apports respectifs entre organisations partenaires, quels sont les obstacles à la réciprocité.

Irénée Doumboué, réseau réciprocité

INTRODUCTION À LA RÉCIPROCITÉ

Le développement est toujours un leitmotiv, alors que pendant 40 ans s'est accrue la dépendance, la marginalisation économique et la paupérisation du Sud, du fait de la non prise en compte des besoins du Sud : exploitation des matières premières, déséquilibre des flux financiers. Le remboursement de la dette et les transferts de capitaux Sud-Nord sont bien plus importants que les transferts Nord-Sud issus de l'aide au développement et des investissements étrangers.

En guise de définition, deux références sur la notion de réciprocité : celle de Marcel Mauss qui stipule que tout don nécessite/suscite un contre-don et celle de Hegel pour qui la réciprocité est un «type de relation qui permet aux deux d'être effectivement eux-mêmes». Et si on remplaçait les

mots «partenariat», «aide», «coopération», par «échanges réciproques» ? La réciprocité ne doit pas pour autant devenir un gadget, une mode. Pour cela trois défis sont à relever :

- celui des inégalités économiques ;
- celui de la «décolonisation des esprits» (comme dit Serge Latouche) : quels apports du Sud au Nord ? tout le monde a un savoir et tout les savoirs se valent ;
- celui de la libre circulation des Hommes.

«Les Européens ont la montre et nous, nous avons le temps» disent les sages africains. La réciprocité, c'est «confronter ses valeurs à celles des autres et relativiser ses visions du monde».

Jacques Mercoiret, CIEPAC

L'AVENTURE DU RÉSEAU RÉCIPROCITÉ DES RELATIONS NORD-SUD (1993-1999)

Le réseau réciprocité a été créé en 1993. Il se proposait de faire évoluer les relations de coopération vers plus de respect mutuel, de reconnaissance des cultures et de partenariat effectif.

Il défendait une démarche de découverte et d'analyse de l'autre dans le respect complet de ses différences, sans jugement de valeurs, puis une démarche autocritique.

Le réseau réciprocité se voulait un forum d'échanges d'expériences qui permette de mieux comprendre les conditions et les limites de cette «utopie». Il se voulait également un outil de sensibilisation en proposant des outils pédagogiques et des compétences en formation.

Mais les difficultés et les contraintes rencontrées dans la

concrétisation de cette utopie, ont fini par avoir raison de l'enthousiasme et du volontarisme de ses membres. Faute de pouvoir rémunérer l'animatrice du réseau, celui-ci s'est progressivement délité.

La 1ère difficulté réside sans doute dans la banalisation du concept de réciprocité au détriment de son contenu. Cette «instrumentalisation» de la réciprocité a permis de dresser un décor novateur qui dissimulait des pratiques inchangées : descendantes et paternalistes, sans remise en cause fondamentale des rapports traditionnels de coopération.

Une 2ème difficulté est venue du peu d'intérêt, voire de la réserve des institutions

Une 3ème difficulté est venue de la résistance passive du mode de raisonnement des acteurs au Nord et au Sud.

Souleymane Traoré, RENOP

LE RÉSEAU NATIONAL DES ORGANISATIONS PAYSANNES (RENOP) DU TOGO : UNE DYNAMIQUE D'ÉCHANGES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT AVEC L'AFDI

Le partenariat entre l'AFDI et les organisations paysannes (OP) du RENOP était au départ basé sur des échanges déséquilibrés. Il y avait essentiellement des missions du Nord vers le Sud. Les paysans français étaient plus dans une position de transfert de connaissances et pas suffisamment à l'écoute des savoirs paysans togolais. Les fondements des partenariats et les mobiles des acteurs du Nord manquaient d'explications, il y avait peu de possibilités de dialogue et de concertation. Les différentes initiatives engagées n'ont pas débouché sur des processus de développement à grande échelle parce que ces initiatives n'avaient pas été portées par les vrais acteurs. La peur de rompre le financement empêchait toute remise en cause de ce fonctionnement.

Depuis 3 ans, les missions Sud / Nord se sont multipliées. Les paysans togolais connaissent maintenant les valeurs du mouvement AFDI, la charte de partenariat, les interventions d'autres AFDI dans d'autres pays, la réalité du métier d'agriculteur français, la réalité des organisations paysannes, et la mobilisation que cela suppose de s'investir dans la coopération internationale. Et ce sont alors les paysans togolais qui sont devenus les premiers acteurs de la réciprocité en bousculant les habitudes partenariales, en questionnant leurs partenaires du Nord et en étant exigeant avec eux, les obligeant à se positionner clairement, à respecter leurs engagements aussi bien

techniques que financiers.

Si lors de la phase qualifiée de celle d'assistance, le partenariat consistait en une intervention des acteurs du Nord, aujourd'hui nous sommes dans un cadre de vrai partenariat :

› au Sud, le complexe vis-à-vis du partenaire du Nord s'est dissipé ; les acquis techniques sont mieux valorisés ; les missions Sud – Nord et Sud – Sud se sont multipliées ; les partenariats sont gérés sur la base de plans d'actions aujourd'hui proposés par les OP et soutenus par AFDI ; les budgets de fonctionnement sont gérés par les responsables des OP avec des comptes rendus réguliers faits aux membres et à AFDI ; la mobilisation au sein des OP est de plus en plus forte ; les OP sont de plus en plus reconnues comme des interlocuteurs des autorités locales et centrales ; les leaders paysans togolais croient en leurs capacités à décider et à agir donc à se sentir responsable de leur propre développement.

› au Nord, les membres d'AFDI ont confiance dans les OP togolaises et ont un rôle d'appui/ conseil stratégique. Ils témoignent des profits qu'ils tirent des échanges : compréhension d'une autre culture ; regard sur la différence et la richesse de l'Autre ; amélioration de leur propre organisation ; amélioration des techniques de production

Tulomba Veza, APICA

LA CRÉATION DE RÉSEAUX POUR PARTAGER ET MUTUALISER LES EXPÉRIENCES : L'EXEMPLE DU PROFADEL

Le « Programme de Renforcement de l'Offre de Formation d'Agents de Développement Local au Sud et dans les PECO » est un réseau de sept centres de formation professionnelle au développement local et à la décentralisation créé en 2002. Ses membres, dont le CIEDEL en France, partagent valeurs, objectifs et démarches, et les actions apportent une plus value à l'ensemble et chacun des centres et qui débouche sur une labellisation commune des centres.

Le Profadel est également un programme destiné à valoriser les compétences des pays du Sud.

L'originalité du Profadel lui vient d'une démarche de conception pédagogique partagée à travers le Programme Concerté de Formation (PCF) : identification des besoins, conception de cursus, conception de contenus, de méthodes et d'outils pédagogiques.

Réussir la mutualisation suppose de relever plusieurs défis : les coûts, la durée (pour se connaître, identifier des valeurs partagées, construire ensemble), la mutualisation du fonctionnement même du Profadel. Les membres soulignent le manque d'opérationnalité des travaux réalisés et l'insuffisance de l'appui institutionnel. Le renforcement du Profadel passe notamment par le portage diversifié des actions pour favoriser la prise d'initiative partagée et obliger à l'amélioration de la diffusion de l'information).

L'un des résultats obtenus concerne le renforcement des structures membres. Ce programme a contribué à renforcer la légitimité de chacun des centres. L'objectif est qu'ils deviennent des centres de formation de référence dans leur domaine au niveau national et sous-régional.

Freddy Destrait, SOS Faim

SOS Faim : partenariat et réciprocité

SOS Faim Belgique recherche une plus grande prise en compte des acteurs du Sud, à travers leur participation à la vie associative et à la définition des orientations et à l'évaluation des actions.

Cette démarche est née au début des années 1990 elle est basée sur l'idée qu'une analyse venant du Sud nous aiderait à enrichir nos débats internes et nous amener à questionner et à modifier nos pratiques. En 1992/93 débute l'élargissement de l'assemblée générale à des personnalités du Sud, puis du conseil d'administration, puis de la présidence (Bernard Njonga en 1995). SOS Faim est en partie revenue sur cette logique de participation de personnalités du Sud (fortes implications en terme de coûts, démarche biaisée car de fait le président n'est plus en contact avec le terrain), mais aujourd'hui un tiers des membres de l'assemblée générale viennent toujours du Sud.

L'amélioration de la réciprocité dans les relations entre acteurs du Nord et du Sud passe par :

- la circulation de l'information : elle est souvent déséquilibrée ;
- les relations Sud / Sud : passer de plusieurs relations bilatérales Nord-Sud indépendantes à une sorte de mouvement

mondial Sud animé par un acteur du Nord.

- l'importance du plaidoyer au Nord : SOS Faim devrait défendre au Nord les intérêts de ses partenaires organisations du Sud et relayer les positions d'organisations du Sud auprès des pouvoirs publics et du grand public au Nord.

Dans le cadre de campagnes de plaidoyer, la réciprocité est importante : ce n'est plus : « je finance ton projet », mais l'action des partenaires du Sud qui devient celle de SOS Faim, qui devient une action commune menée sur deux territoires différents, avec des stratégies et une communication différentes. SOS Faim apporte son cercle de relations, des appuis...

SOS Faim assure un rôle d'accompagnement. On y parle d'« appui partenaires », de « politique d'acteurs » et non plus de projets. Cette nouvelle démarche n'a cependant pas amené à changement de partenaires. Des rencontres annuelles sont organisées, espaces de discussion ouvertes, de critiques mutuelles, d'échanges... SOS Faim tente de ne plus intervenir directement au Sud mais d'envoyer des partenaires du Sud en mission au Sud.

PISTES DE DÉBATS

- › **Quelles conceptions de la réciprocité ? Inverser les pratiques (actions et missions du Sud au Nord) ou changer de logique, chercher collectivement des solutions face à une prise de conscience commune ?**
- › **Ne serait-il pas plus pertinent d'utiliser les concepts d'alterité ou de co-construction ?**
- › **Comment utiliser la notion de réciprocité au Sud ? pour certains, la notion de réciprocité est une affaire du Nord, une notion très intellectuelle d'un Nord qui se donne les moyens de réfléchir. Allez dire à un paysan africain « nous avons les mêmes valeurs à partager » ; la priorité des populations du Sud est ailleurs, ils vont dire « amène d'abord le pain qu'on partage ».**

V> DÉMOCRATIE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

La prise de conscience que l'espace local peut être dynamique, qu'il existe une capacité des territoires à se développer à partir de leurs organisations est à la base du « développement local ». Cette démarche peut se définir comme une dynamique économique, sociale et culturelle plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels ou collectifs sur un territoire. Le développement local renvoie à une dynamique (et non des projets), des acteurs (et non des infrastructures), des réseaux (différents des institutions).

Les initiatives de développement local, en donnant plus de pouvoir et de responsabilité aux acteurs locaux, contribuent à modifier les rôles et les rapports de force entre ces derniers. Il en ressort une complexification du jeu social et une recomposition des relations entre acteurs. Pour les organisations de la société civile du Nord, la nécessité se pose d'inscrire leur action dans une dynamique collective et de faciliter les synergies entre les différents acteurs, représentants de l'Etat, de la collectivité locale et de la société civile. Cette approche nouvelle se traduit par le soutien à des processus de concertation autour de la planification du développement et/ou de l'organisation de filières économiques.

Ces différents témoignages d'acteurs du Nord et du Sud évoquent l'accompagnement de ces nouvelles constructions institutionnelles, le rôle des cadres de concertation dans la mise en place d'une démocratie participative, les enseignements et difficultés spécifiques aux dynamiques de développement local.

Sagar Diouf, CACOADEL

CONCERTATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL

Le Cacoadel est né en 1998 de l'initiative des collectivités locales du département de Mbour et l'association jeunesse et développement avec l'appui technique et financier de l'association Aube - Mbour et du CIEPAC. Il regroupe tous les acteurs du département de M'Bour (33 membres - élus, acteurs économiques et acteurs sociaux) autour d'une réflexion sur le développement local dans le but de faciliter la concertation entre élus et organisations de la société civile. Le Cacoadel a développé dès sa création le partenariat avec l'association Aube - Mbour, le partenaire privilégié du département de Mbour depuis 1975. Le Cacoadel compte également des partenaires techniques et financiers parmi lesquels on peut citer le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) et le CIEPAC. Il a noué aussi des partenariats avec d'autres partenaires nationaux et internationaux.

Le Cacoadel a fait des pas éminemment positifs dans la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et du développement local. En plus du rapprochement de l'administration des administrés en faisant en sorte que les populations participent à la gestion de leurs propres affaires, le Cacoadel assure le développement à la base, le développement local : les populations expriment librement leurs besoins mettant en oeuvre des projets et les réalisent. Un partenariat étroit entre populations, autorités, politiciens et techniciens a permis une élaboration concertée des plans locaux de développement (PLD).

Néanmoins, malgré l'engouement et les espoirs suscités tant du point de vue des autorités, des élus, que les populations, les résultats sont encore très insuffisants en terme d'impact sur le développement local et de mise en oeuvre d'une démarche cohérente. De façon générale les dynamiques de développement local sont limitées par un certain nombre de contraintes parmi lesquelles on peut citer :

- > le désintéressement des populations pour lesquelles les OSC sont créés,
- > la réticence de certains élus à partager le pouvoir avec la société civile et l'insuffisance de dialogue social ;
- > la forte dépendance des OSC et des collectivités locales vis à vis des partenaires au développement ;
- > le manque d'information et de formation des acteurs ;
- > l'insuffisance des moyens techniques, logistiques et financiers des OSC;
- > l'absence de réciprocité entre OSC du Sud et du Nord et le manque d'information sur le partenaire Nord.

Les points importants ressortant de cette expérience sont : le partage du pouvoir et les mécanismes de prise de pouvoir ; la transparence ; l'articulation de différents types de légitimité : celle des élus et celle des OSC; la question des enjeux et des horizons qu'on se fixe ; le renforcement des capacités des acteurs.

Ibrahima Thioye, maire de Baïdiam

CONCERTATION COMMUNALE EN MAURITANIE

Le territoire communal dont le chef-lieu est Baïdiam comprend 21 villages, et plus de 9.000 habitants. Dans l'objectif de lutter contre la pauvreté, un Plan d'Actions Prioritaires a été défini sur la base d'une concertation communale (2000-2005 avec l'appui du GRDR).

L'ensemble des 21 villages, les élus locaux, les notables, les associations se sont réunis pour définir des priorités de développement, mettre en oeuvre des actions cohérentes à l'échelle communale, informer toute la population, faire de la médiation inter-villageoise.

Les instances mises en place sont :

- > un cadre de concertation communal (de 42 personnes)
- > un comité de développement local (de 7 personnes)
- > des comités de suivi dans chaque village où une action est entreprise
- > deux animateurs professionnels (salariés)

Le Plan d'Actions Prioritaires comprend 5 axes : eau potable – santé – éducation – sécurité alimentaire - renforcement de la société civile.

Jean-Claude Schmidt, conseiller municipal de Brou sur Chantereine

L'APPRENTISSAGE DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE (BRÉSIL / FRANCE)

L'ONG brésilienne Solidariedade est constituée de citoyens issus du mouvement populaire et impliqués dans la gestion de la ville de Porto Alegre, principalement par le biais du budget participatif. Les liens entre la commune de Brou sur Chantereine et l'ONG Solidariedade se sont progressivement consolidés depuis 2003, grâce à plusieurs rencontres en France et au Brésil. Ce partenariat est né de la présentation de l'expérience du budget participatif lors des Journées de la Solidarité Internationale. Le maire de Brou sur Chantereine s'est ensuite rendu à Porto Alegre afin de découvrir sur le terrain le fonctionnement du budget participatif.

L'année 2004 a été consacrée à la consolidation des liens avec Solidariedade et au travail avec les villes françaises qui se sont engagés dans des processus participatifs. Dans la même dynamique, la commune de Brou sur Chantereine a initié sur son territoire une démarche participative, en organisant plusieurs rencontres avec les habitants afin de constituer des groupes

de travail citoyens pour co-élaborer des projets avec les élus. Cette démarche s'est nourrie des pratiques de Porto Alegre. La Communauté de Communes « Marne et Chantereine » a institué un Conseil Participatif composé de citoyens qui aura en charge la réflexion et la proposition d'actions d'intérêt communautaire dans une perspective de développement durable et dans le cadre d'un Agenda 21.

Les relations entre la Commune de Brou sur Chantereine et l'association Solidariedade, si elles ont été fructueuses, étaient informelles. Le 31 Mars 2005, afin de pérenniser les liens mis en place et aider à la consolidation de Solidariedade en matière d'organisation, le conseil municipal de Brou sur Chantereine a approuvé l'adhésion de la commune à cette association. Pour Solidariedade, cette adhésion d'une collectivité territoriale étrangère, engagée dans le processus participatif, constitue une véritable reconnaissance qui pourra consolider son positionnement vis à vis des pouvoirs publics brésiliens.

Pierre-Michel Rossner, GRET

DES PASSERELLES ENTRE SECTORIEL ET LOCAL : LE PROJET DIALOGS AU VIETNAM

L'objectif de cette contribution est de montrer l'existence de passerelles entre la conduite d'activités de développement menées selon une approche qui relève a priori plutôt du sectoriel et une approche de développement local. Cette réflexion s'appuie sur deux exemples tirés du projet DIALOGS³ (Développement institutionnel et associations locales pour l'organisation et la gestion de services collectifs), un projet mené dans le nord du Vietnam intégrant des approches de développement agricole et de développement rural dans le but de tester les possibilités de mise en place de divers mécanismes de services décentralisés d'appui à l'agriculture et à la santé.

Deux exemples :

>> le dispositif de caisses d'assurance pour éleveurs de porcs : les dispositifs d'assurance conseil ont également été mis en place dans le but de promouvoir l'organisation d'acteurs locaux afin que ceux-ci délivrent et gèrent, en concertation, des services d'appui à la production agricole. Bien que les dispositifs d'assurance conseil soient issus d'une démarche sectorielle, on retrouve ici certaines caractéristiques des schémas d'intervention qui relèvent habituellement du développement local.

>> l'exemple des comités de planification pour cultures maraîchères : des conditions de blocage institutionnel (et donc le caractère centralisé de la planification de l'irrigation et de la production) ont conduit le projet à adopter une démarche d'appui à la planification locale. L'absence d'échelons intermédiaires dans le dispositif de planification (représentants politiques locaux, OSC, instances clairement identifiées de décision et d'orientation) constituait le principal facteur de blocage. La démarche d'intervention a été conçue en conséquence : information et mobilisation des acteurs locaux ; association des élus locaux et des producteurs dans la revendication de l'instauration de nouveaux plans d'irrigation auprès de la structure technico-bureaucratique (comité de développement tripartites) ; institutionnalisation de la démarche.

Dans ces deux exemples, on retrouve une question au centre des actions de développement local, à savoir le travail sur les processus de prise de décision collective : repérage d'acteurs locaux (administration, élus, représentants d'organisations issues de la société civile), repérage d'une ou plusieurs problématiques de développement locales, identification ou

création d'un collectif décisionnaire en matière de planification, exécution par un maître d'œuvre du programme décidé collectivement. En étant schématique, on peut dire qu'une approche pure de développement local repose a priori sur un double repérage initial, celui des acteurs présents sur un espace potentiel d'intervention et celui des problématiques de développement de tous types qui s'y posent (forces, faiblesses, opportunités, menaces « pour le territoire » concerné). L'instauration d'un collectif dépend in fine de la façon de combiner ces deux éléments, au besoin de manière itérative. Derrière le repérage initial des problématiques et des acteurs se pose donc cette question autrement plus essentielle de leur reconnaissance mutuelle et des conditions nécessaires à l'instauration d'un dialogue entre les parties concernées ; dialogue qui, au moins dans le cadre du comité, doit se présenter comme un dialogue entre égaux.

Le sectoriel est apparu comme une bonne porte d'entrée dans un contexte où la culture politique ne permet encore que difficilement l'expression des intérêts locaux face aux acteurs de niveau supérieur, lorsque ces intérêts remettent en cause un statu quo institutionnel.

Aussi bien en termes d'outils de mise en œuvre que de méthode, il existe des passerelles entre une intervention sectorielle et de développement local, notamment dans des situations à régime fort ou lorsque les projets sectoriels sont positionnés prioritairement sur des objectifs de développement institutionnel.

Une question essentielle est de savoir dans quelle perspective se placer pour renforcer les parties prenantes. Agit-on prioritairement pour faciliter la gestion d'un service dans le cadre d'un dispositif pluri-acteurs ? Ou pour favoriser l'émergence d'une dynamique de concertation entre acteurs et production de politiques locales ?

Pour les projets menés dans une perspective sectorielle, l'intérêt de ce questionnement est de remettre très clairement le politique – en tant que modalité de confrontations des intérêts et rapports de force – au centre de leurs enjeux des interventions. Pour des projets menés dans une perspective de développement local, il confirme que la matérialité des réalisations – concrètes ou institutionnelles – constitue tout autant un enjeu que la modification des processus de décision.

³Le projet DIALOGS a été mené entre novembre 2000 et octobre 2005 par un consortium d'ONG réunissant côté européen l'AFDI Haute Normandie, le GRET, Médecin du Monde et VeCO (Vredeseiland Coopibo), et côté vietnamien le HMI (Hanoi Medical Institute) et le VASI (Vietnamese Agriculture Science Institute) et a bénéficié d'un financement de l'Union européenne.

VI> PARTICIPATION ET POLITIQUES NATIONALES

Longtemps considérées comme de simples prestataires de services aux populations pauvres, les organisations de la société civile du Sud sont désormais reconnues dans leur rôle politique. L'ensemble des acteurs de coopération, privés et publics, mettent en place des dispositifs visant à permettre à ces acteurs de participer à la définition et à la mise en oeuvre des politiques publiques. Les témoignages d'acteurs impliqués dans des dispositifs de concertation entre représentants de la société civile et pouvoirs publics nous montrent comment la société civile, dans plusieurs pays, s'est organisée, comment elle a réussi à défendre des positions vis à vis des pouvoirs publics et en quoi le partenariat avec une organisation du Nord a constitué un atout éventuel.

L'ensemble des exposés et débats sur cette question ont permis de mettre en évidence trois pré-requis pour que les organisations de la société civile puissent participer à la définition des politiques publiques :

- que la société civile soit un minimum organisée et informée, et que les structures qui s'imposent dans le débat soient représentatives et légitimes pour participer au processus de décision d'une politique publique ;
- que les enjeux de la concertation entre l'Etat et la société civile soient un minimum partagés ;
- que les conditions du dialogue entre société civile et Etat soient réunies, et que l'Etat fasse jouer son rôle de régulateur, de contrôle des règles du jeu démocratique.

Ces éléments sont parfois loin d'être réunis et le processus de construction du dialogue est très complexe. L'ensemble des témoignages ont permis de mettre en évidence les étapes nécessaires à un partenariat Etat / société civile dans la définition de politiques publiques :

1. le renforcement des capacités de négociation et de coordination de la société civile.
2. l'instauration d'un dialogue inter-organisations de la société civile, sur la base d'une structuration locale thématique par exemple (éducation, santé, etc.) et une mobilisation sociale collective.
« Une société civile uniforme n'est ni possible ni souhaitable, c'est l'enjeu qui doit rassembler »
3. la constitution d'un contre-pouvoir qui pourrait porter les revendications des membres, faire du lobbying, se poser comme garant du respect des institutions.
4. la mise en place de dispositifs de concertation entre les différentes échelles d'acteurs, à la recherche d'une cohérence d'action sur un même territoire.
5. une véritable participation à l'élaboration d'une politique publique, les organisations de la société civile ne jouant pas seulement le rôle de validation mais prenant part à la décision.

Quand les mécanismes de la consultation ne fonctionnent pas, les revendications peuvent atteindre un niveau de violence qui ne permet plus à l'Etat de jouer son rôle de régulateur. Il est alors souvent fait appel à un acteur tiers : le Nord comme facilitateur ou moyen de pression (par les ONG ou des programmes de développement internationaux), et la communauté internationale va alors peser pour que la société civile s'implique dans le politique.

L'exemple du Congo a montré une société civile déstructurée, aux intérêts divergents et en contradiction violente avec l'Etat. Une concertation inter groupements de la société civile (entre ONG et syndicats par exemple) semble pertinente avant d'élargir le partenariat.

L'exemple du Niger a montré que la lutte pour les libertés fondamentales et la redistribution des richesses est une première base de négociation avec l'Etat, et permet de s'insérer dans des mécanismes de bonne gouvernance.

L'exemple du Cameroun montre que le Contrat Dette et Développement (C2D) constitue une opportunité politique majeure pour la société civile. Grâce au programme concerté pluri-acteurs, le « jeu à 4 » présuppose une alliance entre les sociétés civiles française et camerounaise puis une négociation avec les Etats autour de la réduction de la dette.

L'exemple de l'Equateur, montre que des forums de discussion sur les politiques publiques de l'eau ont permis de décentraliser le débat jusque dans les provinces, et de proposer de nouvelles réformes législatives au gouvernement.

AU CONGO, LE PROGRAMME « DIALOGUE CITOYEN » POUR UNE PARTICIPATION CITOYENNE

Dispositif d'appui à la société civile congolaise, le programme « Dialogue Citoyen » a été conçu et mis en place par le Forum des jeunes entreprises du Congo, avec l'appui du CFSI. Son objectif global est de renforcer le dialogue entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics.

Pour cela, les organisations de la société civile doivent devenir plus crédibles et acquérir de nouvelles capacités, notamment en termes d'analyse, de proposition et de négociation. Elle ont également à leur disposition des moyens financiers pour produire et diffuser des analyses collectives sur des thèmes prioritaires afin qu'elles soient porteuses d'un discours de qualité et consensuel permettant la réflexion et de contribuer à l'élaboration des politiques publiques.

Dialogue Citoyen est destiné aux acteurs de la société civile de Brazzaville et de Pointe-Noire. Les acteurs de la société civile sont à la fois bénéficiaires, participants et principaux acteurs. L'objectif est de tirer profit et de valoriser la diversité existante en favorisant les échanges, les synergies et les transferts des savoir faire des organisations les plus solides vers celles qui sont encore fragiles.

Les activités et résultats :

> la construction d'une opinion publique sur les politiques publiques de développement par la diffusion des informations sur le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) (bulletin mensuel gratuit), des rencontres d'information.

> l'initiation à la pratique du dialogue responsable à la concertation entre les acteurs de la société civile et entre ces derniers et les pouvoirs publics. Dans la perspective d'un dialogue inter acteurs de la société civile permanent, le Programme met à la disposition de ces derniers un espace dit « sécurisé » pour des rencontres de concertation, d'information et de formation.

Dans cette dynamique, le Programme a amorcé un cycle de concertation et d'échanges d'expériences entre organisations de la société civile de Brazzaville et de Pointe-Noire. Un fonds dit de « productions collectives » permet de mettre en place et de faire fonctionner quatre plates-formes thématiques qui regroupent près de 200 organisations de la société civile. Ces thématiques de travail sont issues des axes de mise en œuvre du DSRP. Ils permettent de valoriser l'expertise de la société civile sur ces sujets et de développer sa capacité de contribution. Les plates-formes thématiques travaillent sur des pistes de production collective. Ce travail consiste soit à proposer des alternatives pour relancer des politiques publiques existantes, soit à proposer des stratégies de mise en œuvre des nouvelles politiques.

L'objectif est de faire du DSRP une politique qui réponde aux préoccupations et attentes des populations. Mais dans un pays où le dirigisme politique a laissé des séquelles profondes, les acteurs sociaux ont un apprentissage long et difficile à faire. Les missions confiées au Programme Citoyen ne seront atteintes qu'en acceptant d'investir le temps nécessaire, celui des mutations sociales.

Issa Kassoum, Syndicat National des Enseignants du Niger (SNEN)

AU NIGER : LA SOCIÉTÉ CIVILE COMME CONTRE-POUVOIR

La Coordination Démocratique de la Société civile nigérienne (CDSCN) a été créée en 2001 : syndicats de travailleurs, organisations scolaires, associations de défense des droits de l'homme, organes de presse et partis politiques se sont retrouvés sur le terrain de la lutte autour d'une question d'intérêt national, la défense du service public de l'enseignement supérieur. La société civile se posait alors comme un contre-pouvoir, afin de préserver un acquis social clairement énoncé dans la Constitution nigérienne, le « droit à l'éducation pour tous ».

Trois enseignements majeurs peuvent être retenus de dix ans d'expérience démocratique au Niger :

– dans un pays pauvre où plus de 70% de la population est

analphabète, la démocratie ne saurait prendre racine sans un travail ardu d'éducation politique et citoyenne des populations ;

– le processus de démocratisation est voué à l'échec lorsque, du fait des exigences de l'ajustement structurel imposé par les institutions de Bretton Woods, l'Etat n'arrive pas à faire face à ses obligations minimales vis-à-vis des citoyens ;

– en l'absence d'une culture démocratique et citoyenne solidement enracinée, la lutte politique dérive irrémédiablement vers des conflits à caractère ethnique, régionaliste et religieux.

La CDSCN a pris la ferme résolution de

– défendre et promouvoir la démocratie et l'Etat de droit ;

- contribuer à la consolidation des acquis sociaux ;
- lutter contre l'impunité et la mal gouvernance ;
- combattre la mondialisation néolibérale, l'endettement et la pauvreté ;
- défendre toute question d'intérêt national, africain ou international.

En termes de mode d'action, la coordination entend user de tous les moyens autorisés par les lois de la République : déclarations, protestations, meetings, sit-in, pétitions, mémorandums, grèves, villes mortes, manifestations de rue, média-

tion, conférences publiques, conférences de presse, recours judiciaires, etc.

Les principaux axes de mobilisation citoyenne sont :

- dénoncer une politique éducative fondée sur l'exclusion des pauvres, la chute considérable du budget public de l'éducation et la privatisation de l'école ;
- dénoncer le mauvais fonctionnement du système judiciaire ;
- dénoncer le poids du FMI dans la politique économique ;
- exiger une réaction du gouvernement face à la famine.

Bruno Angsthelm, CCFD

LE PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS (PCPA) AU CAMEROUN

Ce programme est l'aboutissement d'un travail de concertation entre la plate-forme française Dette et Développement (PFDD), leurs partenaires camerounais et le ministère des Affaires étrangères français dans le cadre de la mise en place du « Contrat Dette et Développement (C2D) ». Le PCPA insufflé une nouvelle dynamique de partenariat entre tous les acteurs sociaux. Il vise à renforcer le rôle de la société civile camerounaise dans le débat public, dans la définition et le suivi des politiques publiques et des stratégies de coopération. Il favorise un espace d'expression, de confrontation et d'alliance d'idées, d'intérêts et d'acteurs divers (syndicats, ONG de développement, de défense des droits de l'Homme, acteurs confessionnels, etc.), d'où émergent des contre-pouvoirs, capables de peser sur la définition des politiques publiques.

Un partenariat et un jeu d'acteurs innovant

Le partenariat est l'élément structurant de ce programme. Quatre éléments innovants dans le partenariat au sein du PCPA :

> le positionnement des camerounais au cœur du programme : de la rédaction de l'idée programme, à la réponse de l'appel à proposition, au pilotage de l'étude préalable. Les organisations françaises ont un rôle de relais, d'alerte, de mise en relation. Elles contribuent à la réflexion, à l'évaluation et à la capitalisation du programme. Comme le MAE, elles participent à l'orientation stratégique du programme.

> la dimension pluri-acteurs qui se traduit par un partenariat nouveau entre acteurs différents, au Sud comme au Nord, entre organisations confessionnelles, syndicats, mouvements de base, Ong, associations de victimes de sida, Ong des droits de l'homme, organisations de juristes, de médias.

> la notion de partenariat de société à société : le PCPA tente d'engager un partenariat qui implique les sociétés dans leur globalité sur des projets de société. Il s'agit en effet d'impliquer le maximum d'acteurs sociaux des deux sociétés afin de construire un véritable partenariat entre société.

> le « jeu à 4 » entre les deux Etats concerné et les acteurs non gouvernementaux de chaque société.

Les défis du pluri-acteurs

> légitimité de compétences contre légitimité politique ? comment allier les deux ?

> la question de la légitimité des acteurs : que représentent-ils ?

> comment faire travailler ensemble des acteurs de mandats, de pratiques et d'identités différentes ?

> comment gérer la difficile gestion des passions qui accompagnent les débats politiques ?

> comment concrètement renforcer des liens de société à société ? Comment faire vivre une véritable concertation ?

> comment gérer un rapport aux pouvoirs publics parfois difficile ?

Le Forum des Ressources Hydriques est une plate-forme de discussion plus qu'une organisation formelle. Il s'est constitué en 2002 comme un espace pluriel de réflexion et de proposition de politiques sur l'eau (eau d'irrigation et eau potable), dans un contexte de grande inégalité dans l'utilisation de l'eau. L'animation de la plate-forme a été assurée par le CAMAREN, consortium de différentes organisations nationales, sous contrôle d'un Bureau aux contours flous, qui se réunit périodiquement pour décider des orientations stratégiques. Le fonctionnement du Forum repose surtout sur l'animation de discussions sur les politiques de l'eau au niveau de chaque province équatorienne, au sein de « forums provinciaux » où participent des ONGs, mais aussi des usagers de l'eau et des représentants d'instances publiques dont des gouvernements locaux.

Cette initiative a des résultats contrastés : le Forum a incontestablement réussi à mener une analyse approfondie de la problématique de l'eau à partir de la lecture des réalités locales, qui s'est traduite par des publications à forte diffusion. C'est cette assise locale qui lui donne sa légitimité et lui a permis d'arriver à des propositions concrètes au bout de seulement trois ans d'activité. Néanmoins, des accrochages ont eu lieu avec le principal mouvement indien du pays à propos de la proposition de réforme à la Loi sur l'Eau présentée au Congrès par le Forum. Un rapprochement avec les mouvements indiens serait une évolution importante pour assurer une plus grande représentativité des actions de plaidoyer. Autre défi à relever, la mise en place de mécanismes permettant de pallier au phénomène de surreprésentation des ONGs (ayant plus de moyens de participer à des processus consultatifs comme celui-ci que les organisations représentant les producteurs et les usagers de l'eau).

PISTES DE DÉBATS

- › **Quelle représentativité et quelle légitimité des organisations de la société civile qui participent à la définition des politiques publiques ? Comment impliquer tous les maillons de la chaîne ?**
- › **Alors que l'on parle du rapprochement entre ONG et syndicats, quelle place pour les élus locaux dans cette construction d'alliance ? Sont-ils considérés comme des partenaires ?**
- › **Comment amener l'Etat à jouer son rôle de régulateur ?**
- › **L'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques est-elle pertinente par rapport à des intérêts nationaux plus larges ? La construction d'une politique publique nécessite-t-elle toute la chaîne participative ? Y a-t-il pas trop d'ingérence dans les affaires de l'Etat ? Est-ce que la société civile a un rôle de consultation ou de construction des politiques publiques ?**
- 5. **Le rôle des partenaires internationaux doit-il se limiter à une base arrière des sociétés civiles nationales ? Ont-ils vocation à peser sur les politiques publiques d'un pays ?**

VII> PESER SUR LES POLITIQUES INTERNATIONALES

L'émergence du rôle politique des organisations de la société civile se traduit par leur participation dans les instances de concertation au niveau national mais aussi international. De plus en plus, la société civile au Sud s'organise pour défendre les intérêts des populations les plus pauvres. Des mouvements corporatistes, des associations citoyennes ou encore des ONG mettent en oeuvre des stratégies de plaidoyer à l'international. Souvent, ces acteurs construisent des alliances avec des organisations de solidarité internationale du Nord pour mieux faire entendre leur voix. Deux témoignages de représentants d'organisations du Sud fortement impliquées dans des actions de plaidoyer présentent l'origine et le contenu de leurs revendications, les stratégies définies ainsi que les appuis reçus par des organisations partenaires du Nord.

Depuis quelques dizaines d'années, les organisations de la société civile du Nord se sont mises au travail pour influencer la définition des politiques internationales. Dans ce contexte, bien souvent, elles se sont présentées comme porte paroles de leurs partenaires au Sud. Dans les dernières années cependant, un travail a été entamé pour permettre aux populations des pays en développement de porter directement leurs revendications, avec l'appui, si nécessaire, de leurs partenaires au Nord. A cet égard, la Conférence de l'OMC à Cancun ou le Forum Social Mondial de Bombay peuvent être considérés comme des tournants.

Le ROPPA comme l'ACDIC, deux organisations issues d'initiatives locales, ont eu à établir des partenariats avec des organisations de la société civile du Nord, et cela pour différentes raisons :

- parce que les gouvernements africains sont souvent très sensibles à leur image au Nord. Une pression venant d'Europe peut renforcer l'impact d'actions de plaidoyer menées sur place;
- parce qu'une campagne de plaidoyer a un coût (100 millions de francs CFA pour la campagne camerounaise) et que les moyens sont rares au Sud ;
- parce que le développement durable impose de rechercher des solutions coopératives et solidaires entre les acteurs du Nord et du Sud ;
- parce que les acteurs de la société civile africaine prennent parfois des risques, et que le soutien du Nord peut être nécessaire en cas de répression.

Pour le ROPPA et l'ACDIC, ces partenariats Sud-Nord sont importants. Ils ne doivent cependant pas dépasser leur champ de compétences : le changement ne viendra pas de l'extérieur, c'est d'abord la population africaine qu'il faut mobiliser. Le souci premier des organisations africaines doit bien être d'avoir une base locale. La question de la légitimité des organisations de la société civile est véritablement de première importance.

D'autre part, les partenariats entre organisations de la société civile ne sont pas exempts de difficultés et de paradoxes :

- › La campagne sur le coton a mis en évidence un problème d'incompréhension, menant à une certaine incohérence des plai-

Le réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA) s'est créé en vue d'assurer la prise en compte de l'agriculture familiale dans les politiques agricoles régionales en Afrique de l'Ouest (de l'UEMOA puis de la CEDEAO). De fil en aiguille, il a eu à se positionner également sur le NEPAD (Nouveau Partenariat pour l'Afrique) comme sur la problématique du commerce international du coton.

L'association citoyenne de défense des intérêts collectifs (ACDIC), de son côté, est née en réponse à l'invasion des poulets congelés importés au Cameroun, phénomène présentant des dangers sanitaires (non respect de la chaîne du froid) et économiques (déstructuration de l'aviculture locale et de toutes les productions qui y sont liées) pour l'ensemble du pays.

La Commission agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD cherche à influencer les négociations internationales sur l'agriculture. Elle le fait en lien avec ses partenaires au Sud, dont elle valorise l'expertise, et auxquels elle peut apporter un appui en termes de formation. Elle ne cherche pas à court-circuiter les organisations du Sud en cherchant à influencer les gouvernements des pays en développement : c'est peut-être efficace à court terme, mais contre productif à moyen et long terme. De plus, un travail en partenariat réel est source de «crédibilisation» réciproque des partenaires de la campagne : c'est notamment l'une des raisons du succès de l'action contre les exportations de poulets congelés européens.

doyers de différentes organisations. Comment veiller à ce que cela ne se reproduise pas ? Comment éviter la substitution d'un discours venu du Nord à celui propre aux acteurs du Sud ? La maîtrise de l'initiative par les organisations du Sud apparaît comme fondamentale.

› Les organisations du Sud ont parfois l'impression d'un certain opportunisme de leurs homologues au Nord, qui surfent sur les thèmes aux dépens d'un soutien sur le long terme. Comment se donner les moyens d'accompagner valablement les initiatives des OSC du Sud ? Comment bien définir les droits et les devoirs de chacun des partenaires ? Comment garantir la réciprocité de la relation ? Il faut clarifier les objectifs de chacun, de façon à ce que le partenariat ne s'arrête que lorsque les objectifs fixés ont été atteints.

La mise en œuvre d'actions de plaidoyer au niveau international répond à des enjeux bien réels liés à une influence croissante des politiques internationales sur la vie quotidienne des populations les plus pauvres de la planète. Dans la perspective d'un développement durable, il est logique que les OSC du monde entier cherchent à œuvrer en partenariat pour répondre à ces enjeux.

Ce travail et les modes de partenariat qui y sont liés sont en cours de perfectionnement. Il a déjà fait la preuve de son utilité (succès de la campagne « poulets », progrès dans la prise en compte de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest...). Reste à améliorer les méthodes employées, en veillant notamment à la durabilité du partenariat, et au respect des droits et devoirs réciproques. Pour cela, le partage des expériences est important : ainsi, de nombreux participants à l'atelier ont dit leur satisfaction d'avoir eu des éléments de compréhension du succès de la campagne camerounaise.

Bernard Njonga - ACDIC

LES ACTEURS QUI ONT FAIT LA RÉUSSITE DE LA CAMPAGNE DE L'ACDIC

> la solidarité des partenaires au Nord
« relayée en Europe et avec la même intensité, la campagne a beaucoup bénéficié de la solidarité voire de la complicité des partenaires ONG européennes. Leur présence sur le champ africain et à des moments clefs a beaucoup contribué à la crédibilisation de la campagne aux yeux de l'opinion africaine. »

> la forte mobilisation des nombreux membres de l'ACDIC
« 11.400 membres adhérents à ce jour et uniformément ré-

partis sur l'étendue du territoire camerounais et tous, agents vecteurs du message de campagne, quoi de mieux pour la sensibilisation. »

> la solide expérience de l'organisation pilote
« La campagne a été promue par une structure qui cumule une vingtaine d'années en milieu rural. Son expérience, son réseau, son crédit et l'audience de son outil de communication ont été fortement mis à contribution dans la campagne. »

Bénédictine Hermelin - GRET

EXPERTISE DU NORD, EXPERTISE DU SUD, QUEL LIEN ?

La démarche de la C2A pourrait être perçue comme une volonté de consolider l'expertise collective du Nord pour peser dans les débats internationaux, parfois au détriment de l'expertise du Sud. Les organisations membres de cette commission sont chacune engagées dans des partenariats avec des OP ou des ONG de très nombreux pays. Elles sont des relais de problématiques identifiées au Sud, par des acteurs du Sud. Dans ce sens, un des objectifs clairement identifiés par la C2A est de valoriser l'expertise du Sud, car, finalement, les meilleurs experts sont ceux qui vivent la situation.

C'est bien dans ce sens aussi que la C2A, via le GRET est engagé dans des sessions de formation à la demande d'acteurs du Sud. L'objectif de ces formations est de proposer des clés de compréhension pour peser sur les politiques nationales et

internationales. Il serait facile de délivrer du « prêt à penser ». Mais notre objectif n'est pas là, il est bien de donner des outils pour permettre aux acteurs de se forger leur propre opinion, en évitant la simplification.

Enfin, on ne peut s'empêcher de se poser la question de la légitimité de l'expertise du Nord pour traiter des questions de politiques nationales et internationales, englobant les enjeux propres au Sud. Les ONG françaises sont légitimes pour agir auprès de leurs pouvoirs publics nationaux, comme auprès de l'Union européenne ou des institutions internationales. En revanche, elles n'ont pas la légitimité pour faire du lobby auprès des gouvernements du Sud, ni pour le faire à la place de ceux-ci. Cette dernière stratégie est jugée plus efficace par certaines ONG internationales, ce n'est pas notre avis. Nous considérons une telle stratégie comme risquée à long terme.

VIII> SOCIÉTÉS CIVILES ET POLITIQUES DE COOPÉRATION

Dans leur discours, les différentes institutions de coopération bilatérales et multilatérales soulignent le rôle essentiel des organisations de la société civile dans le développement et la construction de la démocratie. Elles affichent clairement leur volonté de renforcer ces organisations et de les associer à la définition des politiques. Comment ces politiques se traduisent-elles ? Quel regard les organisations de la société civile du Nord et du Sud portent-elles sur ces programmes ? Et quelle participation des organisations du Sud dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques de coopération ?

Jeanne Planche, *Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles*, GREC-CFSI, 2004

QUELS ACTEURS, POUR QUELLE PARTICIPATION ?

La problématique de la société civile et de son renforcement dans les pays du Sud est aujourd'hui omniprésente dans les politiques de coopération. Aucun bailleur ne fait l'impasse sur ces acteurs considérés comme indispensables au développement et à la démocratie.

de quelle société civile les bailleurs parlent-ils ?

Un des problèmes majeurs auxquels se heurtent ces politiques est l'identification des acteurs. Le vocabulaire utilisé, d'ONG à société civile puis acteurs non étatiques, suscite d'importants questionnements. Derrière ces termes, ce sont des visions différentes de ce qu'est la société civile, de sa composition, de ses rapports à l'État et au marché.

Mais surtout, ces expressions sont très vagues, d'où l'obligation de faire des choix dans la pratique. Face à l'hétérogénéité de la société civile, deux risques : d'une part la mise en place d'un modèle néo-corporatiste dans lequel une structure par secteur a le monopole dans le processus de dialogue ce qui peut nuire à l'association effective de l'ensemble de la société civile ; d'autre part favoriser des organisations de type occidental et notamment des ONG, bien intégrées au monde de la coopération internationale. Cela exclut de fait des acteurs qui ne correspondent pas au modèle du Nord, mais qui sont pourtant de réelles forces sociales. Au-delà de définitions théoriques larges, dans la pratique les acteurs soutenus sont souvent limités aux ONG et organisations de base.

quels rôles ces organisations sont censées jouer dans les dynamiques sociales et politiques ?

Prestataires de services aux populations, les organisations sont des partenaires de mise en œuvre. Depuis quelques années elles sont également reconnues comme partenaires dans le dialogue sur les politiques d'aide. Néanmoins les modalités de cette participation sont souvent très peu précises en termes de choix des participants et d'influence sur la prise de décision (information, consultation ou réelle concertation ?). Enfin, dans la pratique, de nombreux facteurs semblent limiter une réelle participation de ces acteurs non étatiques.

Le débat sur les rôles est lié à celui sur les modalités de renforcement. Ainsi certains bailleurs se limitent à des aspects techniques, d'autres ont une vision plus politique incluant parfois l'analyse, la formulation des politiques et même le plaidoyer. L'appui n'est jamais de l'appui « en soi » qui répondrait ex-

clusivement à une demande du Sud : alors que les bailleurs reconnaissent de nouveaux rôles pour les organisations du Sud ils vont les renforcer pour qu'elles puissent accomplir ces tâches : « les projets correspondent à une logique d'offre et non pas de demande » (Pierre Calame).

comment les bailleurs ont-ils intégré cet enjeu à leurs politiques et à leurs pratiques ?

La politique réelle de toute institution se construit non seulement avec les déclarations officielles mais aussi à travers les pratiques de ses agents. Il y a un équilibre à trouver entre positions politiques centrales et marge de manœuvre locale.

L'ouverture à de nouveaux partenaires et l'intégration de nouvelles problématiques n'ont pas été accompagnés d'un renouvellement des procédures. Les dispositifs, la lourdeur des procédures, semblent particulièrement inadaptés à des projets où la composante sociale est forte. De plus, les conditions et garanties requises par les bailleurs (légitimes) introduisent un critère d'éligibilité implicite basé sur les capacités financières des organisations et non pas sur la qualité de leur travail.

peut-on parler d'instrumentalisation de la société civile ?

Réapproprié par la pensée néolibérale, le concept de société civile est une façon de justifier des stratégies d'affaiblissement ou de contournement de l'État. Dans un contexte de politiques de coopération basées sur la promotion d'une meilleure « gouvernance » dans les pays du Sud et du partenariat public-privé, les bailleurs agissent en cohérence avec leurs politiques commerciales. Il ne s'agit pas de dire que ces politiques en faveur de la société civile ne sont pas positives mais que l'essentiel des politiques de coopération n'est pas là. On est très loin d'une réorientation massive des flux d'aide vers les organisations de la société civile. Ce qui fait le cœur des politiques de développement aujourd'hui c'est l'évolution des normes commerciales et de l'investissement vers plus de libéralisation. Dans une certaine mesure, il n'y a pas contradiction entre politiques libérales et participation de la société civile. Dans la plupart des cas, les organisations de la société civile sont cantonnées à un rôle d'exécution. Ces organisations assurent alors des services à moindre coût en prenant en charge des fonctions d'assistance, en substitution à un État qui abandonne toute politique redistributive.

L'UE s'est engagée à débattre avec la société civile lors de l'élaboration de tout document politique important. L'UE est également partenaire de la société civile pour la mise en œuvre de projets, qu'ils aient été élaborés par l'UE ou par les ANE. Deux documents établissent le cadre de ce dialogue : la déclaration commune du Conseil et de la Commission de 2000 ; la communication de 2002 sur la participation des ANE qui en fixe les lignes directrices. Les principes de base de ce dialogue sont les suivants : appropriation par les autorités et la population ; participation pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques et de programmes de travail ; renforcement des capacités pour que chacune des parties puisse participer efficacement au dialogue ; flexibilité de l'approche pour tenir compte des spécificités de chaque pays. La participation des ANE est un principe de base pour garantir la viabilité et l'efficacité de nos actions en vue d'atteindre nos objectifs de développement. (...)

L'accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP : la participation des ANE est un des principes fondamentaux de cet accord qu'il s'agisse de son élaboration ou de sa mise en œuvre. Des moyens ont été dégagés dans ce but, notamment en matière de renforcement des capacités. (...) Deux rapports ont été réalisés pour évaluer la participation des ANE. Concernant la phase préparatoire (2000-2001), les résultats sont encourageants : sur 68 cas, il y a eu 62 consultations. Suite à cette dernière, 36 projets ont été modifiés. Le deuxième rapport portait sur la participation des ANE lors de la revue à mi-parcours de l'accord, en 2004. Les ANE ont été consultés dans 45 cas sur 61. On peut parler de « vraies » consultations dans 27 cas. On a noté une attitude positive des gouvernements dans 49 cas. Elle atteint 58 cas pour les ANE. Globalement, l'évaluation constate que la participation des ANE est désormais considérée comme normale par les gouvernements. Mais il reste encore beaucoup de choses à améliorer en matière d'information et de renforcement des capacités. C'est pourquoi, désormais, les

ANE peuvent bénéficier directement de fonds européens, sans accord préalable du gouvernement concerné.

En débat

« Le mauvais fonctionnement de la machine UE est accablant. Les consultations ont eu lieu en 2000. Nous sommes en 2005. Les orientations adoptées à l'époque n'ont toujours pas été mises en œuvre. Il en résulte une perte de crédibilité de l'UE (...). Au Sénégal, les consultations de la société civile sont très insuffisantes. Les avis des ANE n'ont été demandés qu'à propos de la « bonne gouvernance » mais pas sur les autres sujets (santé, transports...). » Emmanuel Ndione – ENDA - GRAF

Au cours du débat, certains regrettent le déficit de consultation de la société civile par la Commission européenne : « la question de la représentativité des acteurs consultés est posée. CONCORD est trop faiblement associé au dialogue avec l'UE. Les délais sont souvent trop courts pour réagir. Bien souvent, il n'y a pas de document préparatoire aux réunions, les ordres du jour sont envoyés la veille... ». D'autres soulignent l'hétérogénéité des politiques des bailleurs : « Il faudrait faire converger toutes les politiques liées à la participation des ANE. Actuellement, par exemple l'UE a la sienne ainsi que chaque Etat membre. »

Concernant la modification des lignes directrices relatives aux cofinancements ONG, la Commission européenne est passée outre l'opposition des ONG et des Etats (sauf la Belgique) : « la coopération européenne est un exemple de mauvaise gouvernance qui donne des leçons de bonne gouvernance » disait Pierre Calame.

Dans les accords de Cotonou, les ANE ont deux rôles : celui d'influer sur les politiques et celui d'opérateur. « Cette dualité des relations pose problème à certaines organisations qui peuvent avoir du mal à faire la différence. Certaines ne s'impliquent dans les débats politiques que dans le but d'obtenir plus facilement des financements. » Se pose alors un problème de représentativité.

Jean-Louis Sabatié, Mission pour la Coopération Non Gouvernementale / MAE

LA STRATÉGIE D'APPUI AUX ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La question de la société civile pose la question plus générale de la démocratie. En quoi la démocratie parlementaire, représentante du peuple doit-elle être considérée comme insuffisamment efficace pour représenter les citoyens ? Cependant lorsqu'on parle des autres, on risque de parler pour les autres... Le MAE a donc retenu comme priorité le renforcement des sociétés civiles des pays partenaires, si celles-ci le souhaitent. Cela concerne :

> les sociétés civiles d'ailleurs : depuis la conférence de la Baule, en 1990, qui a marqué un tournant en liant la coopération au respect des droits de l'Homme et à la bonne gouvernance. Développement du multipartisme en Afrique, élections libres, presse indépendante,... des progrès ne peuvent être acquis sans la pression de sociétés civiles organisées. La France est

« attendue » sur ce sujet, surtout en Afrique francophone.

> la société civile française : concertation régulière avant les grandes conférences internationales, commissions ouvertes aux représentants de la société civile, structures permanentes telles que la Commission coopération et développement, Commission nationale de la Coopération décentralisée, Haut Conseil à la coopération internationale,...

La politique française de coopération est basée sur le principe de partenariat et non plus sur celui de la substitution. Il y a aujourd'hui de moins en moins de coopérants qui se substituent aux locaux. La priorité est le renforcement des acteurs du Sud. La réciprocité est un autre élément essentiel. Elle permet notamment d'éviter le risque de parler pour les autres. Le volontariat, par exemple, devrait être non seulement Nord-

Sud, mais aussi Sud-Nord.

En débat

Concernant la politique du Ministère des Affaires Etrangères, l'absence de réciprocité qui se traduit par la difficulté pour bon nombre de représentants de la société civile africaine à

obtenir un visa a été soulignée. Plusieurs exemples de refus de visa ont été donnés et les participants ont évoqué les obstacles voire humiliations auxquels ils ont dû faire face.

D'autre part, a été mentionnée la difficulté à accéder aux financements des Services de Coopération et d'Action Culturelle qui en théorie sont affectés aux organisations locales mais en réalité sont très rarement disponibles.

Jean-Louis Vielajus, CFSI

COOPÉRATION PUBLIQUE, COOPÉRATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ?

L'Union européenne est le premier contributeur mondial de l'aide publique au développement, avec 55% du total de l'APD. La France est le plus gros contributeur d'APD en Europe. L'importance de leur investissement en fait des interlocuteurs de premier plan vis-à-vis des sociétés civiles du Nord et du Sud actives en matière de développement.

Prenons aussi acte des initiatives prises par ces deux bailleurs, en direction de la société civile. Dès 2002, la Commission européenne a diffusé une communication sur les acteurs non étatiques (ANE), reconnaissant par là-même leur rôle dans le développement. A cette époque aussi, la Direction générale du développement incitait les délégations dans les pays ACP à engager jusqu'à 15% des ressources du Fonds européen de développement pour des actions mises en œuvre par des « ANE ». Faut-il d'ailleurs se résoudre à employer cet acronyme européen un rien dévalorisant ? Restons en à OSC, comme organisations de la société civile.

Depuis longtemps déjà, les ambassades françaises disposaient d'un instrument de soutien à la société civile des pays du Sud, le Fonds social de développement (FSD). A partir de 2002, la Mission de coopération non gouvernementale du ministère des Affaires étrangères s'est dotée d'un instrument nouveau facilitant la coopération de sociétés civiles à sociétés civiles, le programme concerté pluriacteurs (PCPA). Des initiatives ont été soutenues dans ce sens, notamment au Maroc et au Cameroun. D'autres programmes allant dans le même sens sont soutenus par la coopération française, comme en Roumanie et en République du Congo.

Les initiatives signalées ici ont en commun d'engager, d'une façon qui se veut cohérente et complémentaire, les efforts de la coopération bilatérale et de la coopération non gouvernementale. La recherche de complémentarité vise le même but : promouvoir la participation des organisations de la société civile à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques. Elle se fonde sur le principe d'une approche multiacteurs du développement et se construit sur un nécessaire dialogue entre acteurs de la société civile d'une part, avec les pouvoirs publics d'autre part. La jonction entre démocratie et développement ne peut s'opérer qu'à la condition d'une reconnaissance mutuelle des rôles et responsabilités des différents acteurs. Elle demande aux gouvernants de s'ouvrir à la concertation, et aux OSC de contribuer aux politiques publiques plutôt que de les contourner ou de chercher à s'y substituer.

Cette évolution, que certains appellent le jeu à quatre, est à même de modifier profondément les pratiques de coopération et de renouveler les relations entre les différents acteurs. Elle ne pourra s'installer que progressivement, bouleversant les habitudes prises. Mais elle aura aussi à résoudre un ensemble de contraintes eu de contradictions qu'il faut rappeler ici :

>> du côté des OSC, l'habitude n'est pas encore prise de travailler sur un mode multiacteurs. Depuis le début de ce séminaire, nous avons eu l'occasion d'insister sur une caractéristique des OSC, travailler en partenariat. Le partenariat entre ANE est une force, une spécificité, ce en quoi, notamment, les OSC se distinguent d'autres acteurs privés de coopération. Mais il peut devenir un carcan, quand il enferme les « partenaires » dans une relation bilatérale trop exclusive. Ce à quoi s'ajoutent les logiques institutionnelles –et économiques– qui dressent entre elles plus souvent qu'elles n'associent les OSC du Nord comme du Sud.

>> du côté des agences de développement, l'idée même de participation de la société civile est très diversement approchée. Certains voient les OSC comme de stricts opérateurs des politiques publiques ou de coopération, parfois en concurrence avec des entreprises du secteur privés. Cette vision est réductrice. Non pas parce que la fonction d'opérateur soit mineure. Mais parce que le rôle des OSC va au-delà de la simple fourniture de services aux populations. Il est aussi de soutenir la démocratie participative, de proposer et, quand la situation le permet, d'entrer en concertation avec les pouvoirs publics. Cette vision réductrice, assez répandue, s'accompagne d'un procès en légitimité et ne voit de crédibilité que dans la production efficace et à moindre coût, de services aux populations.

Cette tendance à considérer les OSC avant tout comme des opérateurs est aujourd'hui en train de modifier la donne pour certains bailleurs de fonds. Ceux-ci aimeraient pouvoir compter sur quelques grosses ONG, ayant un rayonnement international, une capacité opérationnelle avérée et une capacité d'absorption. C'est à dire telle qu'on puisse lui confier de gros budgets, gage d'une bonne vitesse de décaissement de l'APD. Ce qui conduit ces bailleurs à privilégier l'appel concurrentiel à propositions comme mode de collaboration.

Dans ce contexte, la concertation entre responsables de coopérations publiques et OSC du Nord tend à se réduire. Dialogue politique, consultation et relations entre co-maîtres d'ouvrage ne sont plus de mise, puisqu'ils nuiraient à la transparence des procédures d'appel d'offres. Et il y a un risque de mise en compétition accrue entre acteurs du Nord et du Sud, sans grande considération du principe et des avantages du partenariat entre

Nathalie Schnuriger, consultante, Daniel Neu, GRET

QUELS ENSEIGNEMENTS SUR LES STRATÉGIES ET PRATIQUES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ?

En accompagnant des organisations du Sud dans la mise en œuvre de projets de développement ou dans la définition de leur stratégie, en facilitant leur participation à l'élaboration de politiques publiques ou encore en appuyant des processus de concertation pluri-acteurs, les organisations de solidarité internationale du Nord contribuent au renforcement des capacités de leurs partenaires.

Des organisations diverses, des constats partagés

Ce séminaire s'est caractérisé par la diversité des sujets abordés et des acteurs présents, la franchise des propos et la convivialité des partages d'expériences. Nous représentons des organisations de la société civile ancrées dans des pratiques tangibles, dans des réalités de terrain très diverses, et aucun d'entre-nous n'est à ce titre ni pur esprit, ni universel ! Par contre, le renforcement de capacité, nous y reviendrons, n'est clairement pas une finalité ni un objectif en soi pour la plupart d'entre-nous.

Nos visions sont relativement proches et nos constats partagés concernent les trois crises qui traversent le monde aujourd'hui à savoir l'ampleur des inégalités Nord-Sud, la croissance des inégalités sociales, et la préservation de l'environnement. Mais également leurs conséquences qui sont l'existence en de nombreux points du globe de tensions et de conflits, le développement des exclusions et des espaces de non droits, et la montée des xénophobies.

Le partenariat : trois missions à assurer collectivement

La proximité de nos visions s'exprime au travers d'une volonté forte d'agir pour changer la donne, une prise de conscience du local au global de plus en plus grande, la nécessaire prise en compte des systèmes de pouvoirs, et le constat qu'un «tiers pouvoir», qui ne soit «ni prince ni marchand», est vital pour espérer le moindre le changement.

Fort de ces caractéristiques, nous nous donnons trois missions que nous jugeons inséparables et complémentaires, mais qui sont impossibles à conduire pour des acteurs isolés. Il s'agit de

- peser sur les politiques publiques par des actions de lobby-plaidoyer, de contre-expertise, ou encore de mobilisation des acteurs
- accompagner les changements sociaux par une action dans le champs de l'éducation populaire, de la mise en débat d'idées, ...
- lutter directement contre la pauvreté et les inégalités par des interventions sur la grande pauvreté, par un accès aux services essentiels, par l'empowerment, (littéralement, cette action qui donne du pouvoir)...

Ces éléments nous donnent un premier éclairage sur le partenariat tel que nous le vivons. Nous pouvons le définir comme la façon d'assurer collectivement ces trois missions, hors de portée pour chacun d'entre nous. Si nous acceptons cette formulation, alors le partenariat entre «OSC» n'est pas seulement une question Nord-Sud et la coopération entre sociétés civiles n'est pas seulement l'affaire des «coopérants des deux bords».

Au-delà de nos points communs d'acteurs de la société civile, nous avons nos particularités qu'il ne faut pas négliger ni sous-estimer : nous avons en effet nos propres visions, nos propres intérêts ainsi que des divergences et des concurrences ! Cependant, nous sommes convaincus qu'explicitement nos divergences nous rendra collectivement plus efficaces, et que savoir prendre en compte nos contradictions renforcera nos objectifs communs.

Le renforcement de capacités, un outil au service de politiques

Nous l'avons dit, le renforcement de capacités n'est pas une finalité. Les enjeux sont nettement ailleurs, et le renforcement de capacités n'est qu'un outil au service de politiques. Cette expression appelle tout de même quelques réflexions. Qui dit renforcement, sous entend qu'il y a «incapacité», à tout le moins «sous» capacité, que le renforcement permettra de mettre en «capacité». Mais de qui parle-t-on ? Qui est incapable ou sous capable ? Les organisations des sociétés civiles, les organisations étatiques, les bailleurs de fonds ? Pose-t-on la question au Nord, au Sud ou aux deux ? De quelles capacités parle-t-on ?

On peut aussi légitimement s'interroger sur les stratégies que sert le renforcement de capacités : est-il au service des bailleurs qui cherchent des interlocuteurs politiquement et comptablement corrects ? Ou d'acteurs qui ont su définir leur propre vision et leur propre stratégie ?

Nous pensons aujourd'hui, à l'issue de ces travaux qui ont questionné nos pratiques, que renforcer ses propres capacités suppose des conditions préalables à savoir un minimum de vision et d'autonomie, la maîtrise du processus, puisque les contenus sont des enjeux «politiques», et des outils ad hoc, de type fonds souples ou accès à l'expertise. projet mais aussi sur les modalités partenariales s'élargissant aux enjeux du développement local, à l'implication dans les politiques publiques et à l'international permettant de peser sur les politiques internationales.

Peut-être pourrions nous contribuer ensemble à dessiner des formes renouvelées de ce partenariat de société à société, en en définissant les conditions et en en précisant les modalités ? C'est notre souhait le plus profond.

CFSI
32, rue Le Peletier
75009 Paris – France
tel.:33 (0)1 44 83 88 50
fax:33 (0)1 44 83 88 79
info@cfsi.asso.fr
www.cfsi.asso.f