

## **Partenariat : entre désir et réalité**

Denis Cattin\*, Martin Schreiber\*\*

**UNITE, Plate-forme suisse pour l'échange de personnes dans la coopération internationale, a mené récemment une étude scientifique qui met en lumière les potentialités et les faiblesses des relations de partenariat. Elle révèle combien le potentiel des partenariats est encore mal identifié et trop peu utilisé pour améliorer la qualité des activités de coopération et de sensibilisation de l'opinion publique.**

L'étude a été menée dans le cadre du Programme d'Echanges de Personnes dans la Coopération Internationale de UNITE, Programme cofinancé par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) du Gouvernement suisse. Ce Programme concerne 26 organisations suisses de volontaires affectés dans des projets qui sont gérés par des organisations partenaires du Sud. Les activités principales sont les suivantes :

- échange Nord-Sud : accompagnement de partenariats Nord-Sud comptant quelques 200 volontaires spécialisés et travaillant avec des collaborateurs locaux en Amérique latine (55%), Afrique (35%) et Asie / Océanie (10%), dans les secteurs de la santé, de la formation, du social, des techniques appropriées, de l'agriculture et du développement institutionnel ;
- encouragement de l'échange de personnes du Sud vers le Nord (Echange Sud-Nord), ainsi qu'entre partenaires du Sud (Echange Sud-Sud) ;
- participation à l'élaboration de la politique de développement et à la sensibilisation de la population suisse en matière de coopération internationale et de rapports Nord-Sud ;
- participation à des réseaux (plate-formes et associations nationales et internationales).

Quelques 94 relations de partenariat ont été examinées, impliquant d'une part des institutions suisses d'envoi de coopérants volontaires (ci-après: volontaires) et leurs organisations partenaires au Sud et, d'autre part, les volontaires suisses ainsi que des responsables de coordinations engagés dans une vingtaine de pays du Sud durant les années 2000 à 2002.

### **Pourquoi cette étude ?**

Le concept de partenariat fait partie de notre vocabulaire professionnel courant et de celui de presque toutes les institutions de UNITE. Les études, les discussions et les visites sur le terrain nous montrent qu'un partenariat de qualité est un facteur déterminant pour la réussite d'une coopération et pour la durabilité de ses effets. Pour ce qui concerne UNITE et ses organisations membres, le partenariat est de plus en plus clairement présenté comme un composant indispensable à la réalisation d'une action de coopération internationale. Cependant, nous observons :

- un élargissement de sa fonction: en plus de l'accomplissement d'une action commune de coopération, le partenariat vise au renforcement de l'organisation partenaire du Sud ;

- une transformation de sa finalité, dans le sens où certaines organisations cherchent à ce que le partenariat "transcende" l'action de coopération pour devenir à son propre tour une sorte de fin en soi ;
- dans le cadre des activités de terrain cofinancées par UNITE, diverses difficultés concernant les relations entre partenaires du Nord et du Sud et qui sont sources de conflit et même d'échec des affectations.

## **Une longue évolution**

Depuis de longues années, des Européens se rendent dans les pays d'outre-mer pour y travailler en qualité de volontaires. Petit à petit l'engagement personnel est devenu prépondérant chez eux : recherche de la rencontre, de l'échange et du dialogue avec des personnes appartenant à d'autres cultures. Les acteurs vont alors devenir des amis, des alliés et des partenaires qui tentent de promouvoir une société plus humaine. L'engagement social et l'engagement professionnel se conjuguent pour stimuler les potentialités locales, pour sensibiliser et pour échanger dans le cadre d'une « citoyenneté mondiale ». Dans cet effort, les compétences du Nord et du Sud sont indissociables.

Pour bon nombre de partenaires du Nord, le partenariat a pour but de sensibiliser, de relier et de mobiliser dans une perspective sociopolitique afin de réduire le déséquilibre Nord-Sud. Il doit agir également dans le sens d'une coopération au développement différente qui ne repose pas sur le transfert et la domination unilatérale mais sur le changement au Nord comme au Sud, principalement par l'amélioration de la réciprocité des échanges entre les partenaires Nord et Sud.

## **Une typologie du partenariat**

La relation de partenariat est par essence vivante, complexe, et peut évoluer très rapidement. Au premier abord, il paraît donc difficile de l'enfermer dans des catégories bien définies. C'est pourtant ce que nous avons tenté de faire ici afin de contribuer à une certaine clarification conceptuelle et opérationnelle.

A l'aide d'un instrument permettant de faire ressortir, à travers chaque organisation, l'évolution historique de la coopération Nord-Sud, nous avons dégagé quatre catégories :

- *Partenariat sociopolitique* : les deux partenaires sont des organisations très ancrées dans la société civile, très engagées dans des actions en faveur de la défense des droits des citoyens économiquement et socialement défavorisés ou cibles d'abus et d'injustices permanentes de la part de secteurs plus riches et influents de la société. Le questionnement des relations inégales entre le Nord et le Sud et l'engagement en faveur d'une mondialisation à visage humain sont les axes principaux de leurs actions. Les objectifs recherchés sont l'échange de compétences sociales et professionnelles dans un esprit d'engagement sociopolitique en faveur d'une cause bien définie et qui transcende les objectifs directs du projet ou de l'affectation. L'information et la sensibilisation des populations civiles respectives constitue en outre un axe essentiel de ce type de partenariat. Certains partenaires de cette catégorie élargissent leur champ d'action dans le domaine du renforcement de la paix, par exemple, en créant des "Services civils pour la paix".

- *Partenariat technique* : les deux partenaires sont avant tout des organisations pourvoyeuses de compétences et de prestations techniques dans différents secteurs d'activité professionnelle. L'appui technique et la formation professionnelle sont donc les éléments essentiels de ce type de partenariat. Ils sont orientés de façon ciblée vers un groupe de population bien déterminé. Ce partenariat vise à mettre à disposition des compétences avant tout techniques en faveur d'organisations du Sud travaillant dans la production et la formation.
  
- *Partenariat religieux* : les relations de partenariat ont une importante assise historique liée aux premières missions des Eglises. Elles sont caractérisées par une profonde connaissance mutuelle des partenaires. Les projets d'affectation sont en général très structurés et bénéficient souvent d'une large reconnaissance institutionnelle dans la population du pays ou de la région. Ce type de partenariat se concentre avant tout aux activités de pastorale intégrale comprenant des échanges d'ordre spirituel, religieux et théologique ainsi que la mise à disposition de compétences sociales et techniques dans le cadre de projets d'Eglises du Sud et dans les domaines de la production et de la formation.
  
- *Partenariat humanitaire* : les partenaires sont spécialisés dans le domaine de l'assistance humanitaire, l'aide d'urgence et/ou le transfert et la formation techniques orientés vers la reconstruction ou le renforcement d'infrastructures sociales de base comme des foyers d'accueil, des centres de nutrition ou des hôpitaux. Ils fournissent et coordonnent les moyens techniques et les compétences qui permettent de répondre à brève échéance aux besoins les plus aigus de la population du Sud concernée. Ils dispensent des formations utiles pour consolider au mieux, et de façon durable, le bien-être de cette population.

### **Vers une définition du partenariat**

Les éléments de définition provenant des acteurs consultés ainsi que les éléments révélés par notre étude comme étant des facteurs qui favorisent une bonne qualité de partenariat nous permettent d'en élaborer une définition qui se décline en cinq points :

1. Le partenariat est une relation construite par différents acteurs unis par une motivation et une vision communes et ayant pour but de planifier et de réaliser ensemble des activités de coopération selon des objectifs clairement définis et acceptés.
2. Le partenariat est une relation dynamique, en constante évolution, qui favorise créativité, la valorisation des compétences de chacun ainsi que la complémentarité des apports culturels, intellectuels et matériels, le tout devant représenter un avantage pour chacune des parties.
3. Le partenariat suppose un respect des différences, une confiance réciproque, une implication concrète des parties, une responsabilité partagée ainsi qu'une disposition au dialogue permanent et à la critique constructive.

4. Le partenariat requiert, d'une part, la capacité du partenaire du Nord d'assurer l'efficacité et le suivi des actions conjointement avec le partenaire du Sud et, d'autre part, une représentativité prouvée de la population bénéficiaire par le partenaire du Sud.
5. Par-delà ses activités strictement opérationnelles, le partenariat constitue :
  - un moyen de favoriser une meilleure compréhension entre les cultures ;
  - un instrument précieux de sensibilisation de l'opinion publique et des organes politiques des pays concernés, au Nord et au Sud ;
  - de plus en plus souvent: un élément "institutionnel" qui transcende l'action de coopération limitée dans le temps et qui est constitutif d'un nouveau type de coopération basé sur le vécu (trans)formateur d'un processus commun, impliquant au maximum les populations concernées du Nord et du Sud.

### **La qualité du partenariat**

Afin de pouvoir mesurer la qualité du partenariat, nous nous sommes basés sur l'observation de trois facteurs évalués par chacun des partenaires et complétée par l'opinion des volontaires :

- a) Vision/finalités : visions et finalités de chacun (communes et divergentes) ;
- b) Administration : satisfaction dans les relations administratives et communication ;
- c) Attentes mutuelle : satisfaction des attentes de chacun dans le cadre de la relation de partenariat, telle qu'elle est vécue.

Sur la base de ces éléments, nous avons constitué deux indicateurs :

- un indicateur intégral de qualité relatif à la vision, l'administration et la satisfaction des attentes. Il se base sur l'estimation subjective faite par les partenaires Nord et Sud ainsi que par les volontaires ;
- un indicateur de convergence des visions entre les partenaires Nord et Sud, à partir d'une analyse objective des convergences et divergences entre ces partenaires et basée sur les données qu'ils nous ont fournies.

### **Nos constats sur neufs points**

#### *- Le potentiel sociopolitique, la formation et la sensibilisation*

Pour cette analyse, nous avons utilisé un modèle de classification des régions selon leur potentiel d'articulation et de mobilisation sociopolitique, et ceci pour toutes les régions du Sud concernées par notre étude. Nous obtenons un regroupement de ces régions dans trois catégories :

- élevé : Brésil, Uruguay, Chili, El Salvador, Costa Rica, Cuba ;
- moyen : Colombie, Nicaragua, Pérou, Bolivie, Namibie, Tanzanie, Mozambique, Burkina Faso ;
- faible : Guinée, Cameroun, Nigeria, Soudan, Ethiopie, Papouasie Nouvelle-Guinée.

Le potentiel sociopolitique d'une région du Sud a une grande influence sur le modèle de partenariat établi dans cette région, c'est-à-dire qu'il y a plus de partenariats sociopolitiques dans les régions ayant un potentiel sociopolitique plus élevé. En outre, la qualité des partenariats sociopolitiques et des partenariats établis dans des régions ou pays à fort potentiel sociopolitique est supérieure.

La mobilisation sociopolitique de la société autour des partenariats est plus importante au Nord qu'au Sud et significative dans le contexte de partenariats avec les partenaires du Nord à orientation sociopolitique et religieuse-sociopolitique, dans le contexte de partenariats dans des régions à fort potentiel sociopolitique et, au Sud, dans le contexte des partenariats d'Eglises.

Dans le cadre d'actions de sensibilisation et d'information, un bon partenariat contient suffisamment d'éléments substantiels pour être présenté comme un axe essentiel de la coopération, les aspects les plus importants étant :

- les caractéristiques, valeurs et savoir-faire propres aux partenaires du Sud ;
- l'utilisation de ces valeurs et compétences des partenaires du Sud pour la formation et la sensibilisation au Nord ;
- les éléments pratiques et fonctionnels d'échanges permanents, de dynamisme et de réciprocité créatifs qui font encore trop souvent défaut dans les descriptions publiques de projets de coopération plus "traditionnels".

En règle générale et pour la plupart des acteurs (partenaires Nord, partenaires Sud, volontaires, Coordinations), on constate une trop faible utilisation de ce précieux potentiel pour la sensibilisation et la formation.

- *La durée et le volume de la coopération internationale*

La durée et le nombre d'actions de coopération et de missions dans une région du Sud ont une influence négative sur la qualité du partenariat, surtout là où les visions des partenaires ne convergent que faiblement (assistancialisme). La portée et la durée de la coopération internationale peuvent avoir deux conséquences :

- dans l'hypothèse positive, l'encouragement de formes d'échange et de synergies novatrices sur le plan de la réflexion et dans les domaines sectoriels et transversaux ;
- dans l'hypothèse négative, la perpétuation de schémas dépassés de coopération qui ne sont plus d'actualité (sans encouragement de l'autonomie des partenaires Sud et de leur participation à la préparation, à l'exécution, aux décisions et au suivi).

- *La qualité du partenariat et la qualité de l'affectation*

Il y a une très forte corrélation positive entre la qualité du partenariat et la qualité de l'affectation (résultats, impact et effets multiplicateurs) qui est encore plus marquée dans le cas des partenariats sociopolitiques. Nous pouvons ainsi nous faire une idée de la qualité de l'affectation en nous fondant sur la qualité du partenariat (et vice-versa).

- *Les caractéristiques des partenaires Nord et Sud*

Le degré de développement institutionnel du partenaire du Nord n'a aucune influence sur la qualité du partenariat, mais est tout de même une condition fondamentale pour garantir l'efficacité et le suivi de la collaboration. Le style de direction a néanmoins une influence (quoique réduite) sur la qualité du partenariat (meilleurs résultats pour le "style de gestion démocratique").

Un degré élevé de développement institutionnel du partenaire du Sud lié à un style de gestion "démocratique-participatif" du partenaire du Sud améliore la qualité du partenariat. Le degré de dépendance du partenaire du Sud envers le

Nord n'influence pas la qualité du partenariat mais bien le degré de représentativité du partenaire du Sud dans la population bénéficiaire.

- *Les problèmes dans le partenariat*

Les convergences et divergences de vision des partenaires ont une nette influence sur la qualité du partenariat. La plupart des désaccords se manifestent dans la méthode de travail et le style de direction, le développement institutionnel et le caractère durable du partenaire du Sud ainsi que le fonctionnement du partenariat et le partage des rôles entre partenaires. Les avis divergent aussi considérablement sur l'importance à accorder à la religion, au travail pastoral et aux missionnaires.

Les difficultés relatives à l'établissement et au déroulement d'un partenariat s'articulent principalement autour des questions suivantes :

- Questions financières et matérielles
- Profil / rôle du volontaire – Profil du poste
- Contribution du partenaire du Sud
- Viabilité du projet
- Divergences de visions
- Difficultés de communication
- Différences culturelles, manière de travailler
- Planification, respect des délais
- Clarté des contrats et des attentes de chacun
- Problèmes internes chez les partenaires du Sud

- *Le pouvoir du Sud dans le partenariat*

Dans les rapports entre partenaires, la prééminence va au partenaire du Sud pour ce qui est de la définition de la politique et des buts généraux, des aspects financiers et, dans une moindre mesure, du suivi et de l'analyse des activités réalisées. Toutefois, un apport financier important du partenaire du Nord confère à celui-ci bien plus de pouvoir de décision.

- *La durabilité des partenariats*

Les partenaires Nord pratiquant des partenariats "techniques", "religieux-sociopolitiques" et "religieux-humanitaires" (en combinant un soutien financier et un échange de personnes en faveur du même partenaire du Sud) poursuivent la majorité de leurs partenariats après la fin de l'affectation du volontaire, et ceci pour une longue durée. En revanche, les partenaires Nord avec des partenariats "sociopolitiques" et, le cas échéant, "religieux-sociopolitiques" mettent fin à la majorité de leurs partenariats à l'expiration de la période d'affectation.

- *Des innovations ou seulement des améliorations dans le partenariat ?*

Pour une grande majorité des partenaires Nord et des coordinations, il est nécessaire d'innover, alors que les partenaires Sud n'y voient pas une priorité.

Tous les acteurs manifestent une prédisposition à l'innovation, davantage pour des aspects opérationnels liés au contexte (comme l'engagement sociopolitique, les compétences des partenaires, la sensibilisation, les réseaux) que pour des aspects fondamentaux (nouvelles visions du partenariat, réflexion sur la mission, remise en question de la pertinence des volontaires étrangers du Nord). Il s'agit moins d'innovations que d'améliorations dans une démarche déjà entamée par UNITE dans le cadre de ses Conditions Générales.

Les informations recueillies démontrent l'importance accrue accordée au partenariat et celle, moindre, octroyée au volontariat. Cela se traduit, chez les partenaires Nord, par une tendance toujours plus significative : considérer leurs partenariats non plus seulement comme un moyen et un cadre pour réaliser des actions de coopération, mais comme un élément essentiel et constitutif d'un nouveau type de coopération basé sur le vécu (trans)formateur d'un processus commun, impliquant au maximum les populations concernées du Nord et du Sud. Le partenariat va, de ce fait, au-delà du simple projet de développement. Il transcende la nature purement opérationnelle et limitée dans le temps d'un transfert de compétences ou d'un appui technique.

La réciprocité des partenariats peut être renforcée par l'exploitation des potentiels existants (échanges Sud-Sud et Sud-Nord, stages pour les jeunes professionnels du Nord) et la mise en valeur des compétences du partenaire du Sud (comme la formation et la transmission de savoir dans la formation d'adultes, la médecine de base, les techniques appropriés, la mobilisation sociale, l'écologie, l'urbanisme et certaines méthodologies précises).

- *le rôle des coordinations*

Au sein des relations de partenariat, les coordinations au Sud facilitent les contacts, la communication et les échanges, l'encadrement et le soutien méthodologique aux volontaires et aux partenaires du Sud, ainsi que la recherche d'informations sur la région et le partenaire du Sud. En revanche, les acteurs octroient relativement peu d'importance aux secteurs d'activité importants comme l'identification de nouveaux partenaires du Sud et de leurs projets, le suivi des relations de partenariat et la gestion des conflits. Le fait que les partenaires du Sud mentionnent moins d'arguments pourrait être interprété comme une certaine indifférence de leur part envers les coordinations et, en fonction des cas, aussi envers le partenariat en général.

En outre, il y a lieu de promouvoir la sensibilisation des coordinations envers la notion de partenariat, son évolution conceptuelle (conditions, échanges, réciprocité, etc.) et son sens ("institutionnalisation" comme élément essentiel de la coopération internationale et de la sensibilisation). Le rôle pionnier des coordinations dans le domaine des partenariats et de leurs innovations n'est en effet guère perçu.

## **Observer les tendances qui se dessinent**

Dans la plupart des pays du Nord, il existe un très grand nombre d'institutions d'aide, qu'elles soient humanitaires ou de développement. Cela les incite tôt ou tard à se regrouper, voire à fusionner, soit de leur propre initiative, soit sous la pression des gouvernements financeurs. Un tel regroupement peut être considéré positivement dans la mesure où cela concerne des ONG de dimension relativement réduite et qui ne peuvent que gagner à réaliser des synergies aux niveaux administratif et opérationnel. Les ONG qui n'entrent pas dans ce processus risquent de disparaître, à moins qu'elles ne réalisent leurs activités sur une base entièrement bénévole. En revanche, si un tel regroupement forcé s'applique à des organisations de plus grande dimension, le risque est de créer - comme c'est le cas chez certains de nos voisins européens - de véritables monstres institutionnels de la coopération internationale qui se retrouvent partenaires d'associations de base ne pouvant alors plus "faire le poids".

Ces consortiums du Nord risquent fort de changer radicalement les données et les critères inhérents à un Partenariat de qualité tel que nous l'avons défini dans cette étude. En Suisse, si cette tendance n'est, à ce jour, pas encore très prononcée, notre attention doit cependant rester éveillée et critique.

\* Ancien secrétaire exécutif de la Plate-forme UNITE.

\*\*Collaborateur scientifique pour la plate-forme UNITE.