



Rapports de pouvoir et stratégies d'acteurs dans les relations interorganisationnelles Nord-Sud. Etude de cas : les partenariats de Brücke×Le pont (Suisse), EED et Pain pour le Monde (Allemagne) avec les ONG togolaises

Kossi Dodzi Apenuvor

► To cite this version:

Kossi Dodzi Apenuvor. Rapports de pouvoir et stratégies d'acteurs dans les relations interorganisationnelles Nord-Sud. Etude de cas : les partenariats de Brücke×Le pont (Suisse), EED et Pain pour le Monde (Allemagne) avec les ONG togolaises. Sociologie. Université de Franche-Comté, 2011. Français. NNT : 2011BESA1044 . tel-01062399

HAL Id: tel-01062399

<https://theses.hal.science/tel-01062399>

Submitted on 9 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE FRANCHE-COMTÉ
ÉCOLE DOCTORALE « LANGAGES, ESPACES, TEMPS, SOCIÉTÉS »

Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en
SOCIOLOGIE

**RAPPORTS DE POUVOIR ET STRATÉGIES D'ACTEURS DANS LES
RELATIONS INTERORGANISATIONNELLES NORD-SUD.**

ÉTUDE DE CAS :

**LES PARTENARIATS DE BRÜCKE· LE PONT (SUISSE), EED ET
PAIN POUR LE MONDE (ALLEMAGNE) AVEC LES ONG
TOGOLAISES**

Présentée et soutenue publiquement par

Kossi Dodzi APÉNUVOR

Le 21 novembre 2011

Sous la direction de Monsieur le Professeur Gilles FERRÉOL

Membres du jury :

Gilles FERRÉOL,	Professeur de sociologie à l'université de Franche-Comté, Besançon
Alexandre PAGÈS,	Maître de conférences de sociologie à l'université de Franche-Comté, Besançon, Rapporteur
Jean-Marie SECA,	Professeur de sociologie à l'université de Nancy II
Patrick VASSORT,	Maître de conférences HDR de sociologie à l'université de Caen Basse-Normandie
François VEDELAGO,	Maître de conférences de sociologie à l'université de Bordeaux II, Rapporteur

UNIVERSITÉ DE FRANCHE-COMTÉ
ÉCOLE DOCTORALE « LANGAGES, ESPACES, TEMPS, SOCIÉTÉS »

Thèse en vue de l'obtention du titre de docteur en
SOCIOLOGIE

**RAPPORTS DE POUVOIR ET STRATÉGIES D'ACTEURS DANS LES
RELATIONS INTERORGANISATIONNELLES NORD-SUD.**

ÉTUDE DE CAS :

**LES PARTENARIATS DE BRÜCKE· LE PONT (SUISSE), EED ET
PAIN POUR LE MONDE (ALLEMAGNE) AVEC LES ONG
TOGOLAISES**

Présentée et soutenue publiquement par

Kossi Dodzi APÉNUVOR

Le 21 novembre 2011

Sous la direction de Monsieur le Professeur Gilles FERRÉOL

Membres du jury :

Gilles FERRÉOL,	Professeur de sociologie à l'université de Franche-Comté, Besançon
Alexandre PAGÈS,	Maître de conférences de sociologie à l'université de Franche-Comté, Besançon, Rapporteur
Jean-Marie SECA,	Professeur de sociologie à l'université de Nancy II
Patrick VASSORT,	Maître de conférences HDR de sociologie à l'université de Caen Basse-Normandie
François VEDELAGO,	Maître de conférences de sociologie à l'université de Bordeaux II, Rapporteur

DÉDICACE

À vous, Henriette et Henri, qui m'avez donné la vie,
cette œuvre, quoiqu'imparfaite, vous est dédiée.

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à Monsieur le Professeur Gilles FERRÉOL pour son soutien de tous les instants, ses conseils avisés, sa patience, sa rigueur et son entière disponibilité dans son travail d'accompagnement. Monsieur le Professeur, cette thèse est l'aboutissement d'un cheminement qui a débuté en 2005, lorsque vous m'avez accordé l'admission en Master professionnel de sociologie *Intervention et expertise sociales* à l'Université de Poitiers. Vous avez, dès lors, été toujours présent à mes côtés, surtout dans les moments de douleur et de doute. Veuillez trouver, à travers ces quelques mots, toute ma gratitude et mon admiration.

Je tiens également à adresser ma reconnaissance à Monsieur le Professeur Jean-Marie SECA pour tout l'intérêt qu'il a porté à ma personne et à mon parcours professionnel. Mes remerciements vont aussi à l'endroit de Messieurs Alexandre PAGÈS, Patrick VASSORT et François VEDELAGO, membres de l'honorable jury qui a évalué ce travail.

Mon cher collègue et ami, Monsieur Tossou ATCHRIMI, qui m'a beaucoup soutenu, sur le plan aussi bien scientifique qu'humain, trouvera ici toute mon estime et mon amitié. C'est également l'occasion de dire un grand merci à tous ceux et celles qui m'ont aidé dans la réalisation de l'enquête de terrain.

Le rôle déterminant joué par les ONG (d'Allemagne, de Suisse et du Togo) et les cabinets de consultants, rencontrés dans le cadre de mes recherches, ne saurait être passé sous silence. Sans leur disponibilité et leur ouverture, ce travail n'aurait jamais vu le jour. J'espère que les uns et les autres y trouveront quelque idée qui puisse les aider dans leurs partenariats présents et futurs.

S'il est un soutien que je ne saurais non plus taire, c'est celui tant spirituel, psychologique qu'affectif de mon épouse, Marie-Pierre APÉNUVOR, pendant la durée de ce travail.

Enfin, chers mes amis et parents, que je n'ai pas pu citer ici, souci de concision oblige, sachez que vos soutiens ont laissé une trace indélébile au plus profond de mon cœur.

S'il est une vertu qu'on ne saurait nier à la caricature, c'est qu'elle pose les bonnes questions tout en n'en posant pas. À ce propos, ce dessin introduit de nombreuses problématiques dont certaines sont abordées dans cette thèse.

Nous en remercions l'auteur.



Source : « Partenariat : pour une coopération sans compromission », *Revue humanitaire. Enjeux pratiques, débats* [en ligne], 24 septembre 2010.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	13
I. PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE	13
I.1. Aux sources des rapports de domination : la traite des Noirs	14
I.2. Une étape décisive : la colonisation	18
I.3. Néocolonialisme et processus d'endettement.....	22
I.4. Les programmes d'ajustement structurel (PAS)	24
I.5. Les ONG et leurs relations dans le contexte Nord-Sud.....	27
II. PRÉSENTATION DE L'HYPOTHÈSE DE RECHERCHE	33
III. CHOIX THÉORIQUE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	35
III.1. La construction de l'objet d'étude.....	37
III.1.1. Le système d'acteurs.....	37
III.1.2. L'histoire de vie des partenariats	38
III.1.3. Les comportements organisationnels	38
III.2. La démarche d'enquête.....	39
III. 2.1. L'échantillonnage	39
III.2.2. Les outils de collecte et les étapes de déroulement de l'enquête.....	45
III.3. L'analyse des données.....	46
IV. ANNONCE DU PLAN	47

PREMIÈRE PARTIE : L'ANALYSE STRATÉGIQUE DES ORGANISATIONS 36

CHAPITRE I : POSTULATS, CONCEPTS ET DÉMARCHE D'OPÉRATIONNALISATION47

I. POSTULATS DE BASE ET CONCEPTS 48

II. PRATIQUE DU RAISONNEMENT 61

II.1. Implications méthodologiques..... 61

II.2. Déroulement concret de la démarche d'analyse stratégique.....63

II.2.1. Construction du système d'action concret 64

II.2.2. Identification des zones de tension dans l'action organisée..... 66

II.2.3. Identification des stratégies et analyse des conséquences67

CHAPITRE II : UN CHAMP D'APPLICATION : LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT 69

I. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE COMME SYSTÈME..... 69

I.1. Le concept de système en sociologie.....70

I.2. Un système d'acteurs institutionnels et organisationnels.....74

I.3. Caractérisation des acteurs79

I.3.1. Les organisations internationales.....79

I.3.2. L'État 84

I.3.3. Les organisations de la société civile..... 96

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX108

II.1. Le développement et la lutte contre la pauvreté108

II.2. Le pouvoir et la légitimité.....	115
II.3. Le partenariat comme démarche stratégique.....	119
II.3.1. Éléments de définition	119
II.3.2. Stratégies de partenariat.....	130

DEUXIÈME PARTIE : CONTEXTES SOCIOÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DES ORGANISATIONS 134

CHAPITRE III : LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE SUISSE..... 135

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	135
I.1. Repères historiques, géographiques et politiques	135
I.2. Données socioéconomiques et démographiques.....	138
II. LA COOPÉRATION SUISSE AU DÉVELOPPEMENT	140
II.1. Les principes	141
II.2. Les acteurs	144
II.2.1. La DDC et la SECO : deux acteurs publics clés	144
II.2.2. Les collectivités locales (cantons et communes).....	151
II.2.3. Les ONG	156
II.3. Le financement.....	167

CHAPITRE IV : LE CONTEXTE ALLEMAND..... 175

I. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES.....	175
I.1. Le profil sociodémographique	175

I.2. Les données économiques.....	176
II. LA COOPÉRATION ALLEMANDE AU DÉVELOPPEMENT	177
II.1. Les principes directeurs.....	177
II.2. Le système d'acteurs	185
II.2.1. Les organisations publiques et semi-publiques : un paysage en plein processus de simplification	187
II.2.2. Les organisations privées.....	189
II.2.3. Le financement de l'aide	194
CHAPITRE V : LE CONTEXTE TOGOLAIS	199
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	199
I.1. Repères géographiques et historiques.....	199
I.2. Caractéristiques sociodémographiques et économiques.....	210
II. LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT AU TOGO.....	215
II.1. Les grandes étapes de la politique de développement	215
II.1.1. La planification duodécennale (1966-1985).....	215
II.1.2. Autopsie d'un échec prévisible	219
II.1.3. Les programmes d'ajustement structurel	223
II.1.4. Les stratégies de lutte contre la pauvreté.....	225
II.2. La situation de l'aide.....	227
II.3. Les ONG et la problématique du développement.....	232
II.3.1. Genèse et évolution	233
II.3.2. Le cadre juridique.....	237
II.3.3. Quelques caractéristiques.....	238

TROISIÈME PARTIE : ANALYSE DES MODÈLES	245
 CHAPITRE VI : BRÜCKE·LE PONT ET LA COORDINATION LOCALE. 246	
I. PRÉSENTATION.....	246
I.1. L'organisation et sa politique partenariale	246
I.2. Le dispositif de mise en œuvre	253
II. LE CAS TOGOLAIS	259
II.1. Le dispositif et le mandat	259
II.2. L'application du modèle.....	266
III. LE PARTENARIAT VU PAR LES ACTEURS	270
III.1. La politique partenariale.....	270
III.2. Le rôle de CRISTO	277
 CHAPITRE VII : EED ET LE SERVICE D'APPUI LOCAL (SAL)	282
I. LE PROFIL ORGANISATIONNEL.....	282
I.1. Une identité fondée sur des valeurs chrétiennes	282
II.3. Les domaines d'action	286
II.4. Les sources de financement	288
II. LA POLITIQUE PARTENARIALE.....	291
II.1. Une politique partenariale difficile à formuler	291
II.2. Le dispositif du SAL (Service d'appui local)	295

II.2.1.	La philosophie	295
II.2.2.	Rôles et responsabilités des parties.....	296
II.2.3.	Contenu et modalités de la mission	299
III. LE SAL DANS LE CONTEXTE TOGOLAIS		301
III.1.	Présentation.....	301
III.2.	Genèse et conditions de construction des partenariats	306
IV. LA MISE EN ŒUVRE		313
IV.1.	Le cahier de charges de GESURI.....	314
IV.2.	EED et le SAL vus par les acteurs	317
IV.2.1.	Un partenaire « atypique », visiblement apprécié	317
IV. 2.2.	Le SAL : un rôle délicat	321
 CHAPITRE VIII : PAIN POUR LE MONDE ET LE TRANSFERT DE FONCTIONS (TDF)		328
I. PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION.....		329
I.1.	La genèse : de la « campagne » à l'« institution »	329
I.2.	La structure.....	331
I.3.	Les domaines et zones d'intervention	333
I.4.	Les sources de financement.....	337
II. LA POLITIQUE PARTENARIALE		340
II.1.	La vision.....	340
II.2.	Le dispositif.....	343
II.3.	Le Transfert de fonction (TdF)	347

II.2.1. Les objectifs poursuivis	347
II.2.2. Le contenu de la mission.....	348
III. L'APPLICATION AU TOGO	350
III.1. Le paysage des partenaires de PPLM	351
III.2. Le rôle de Transfert de Fonctions (TdF).....	353
III.2.1. La description du mandat par l'acteur.....	355
II.2.2. La perception du TdF par les acteurs	357
CONCLUSION GÉNÉRALE	359
BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE	375
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	388
TABLE DES TABLEAUX	390
TABLE DES FIGURES.....	392
TABLE DES GRAPHIQUES	393
INDEX DES AUTEURS	395
ANNEXES.....	400
<i>ANNEXE I : LES OUTILS DE COLLECTE.....</i>	<i>401</i>

Guide d'entretien destiné aux ONG du Nord	401
Questionnaire auprès des bénéficiaires.....	404
<i>ANNEXE II : EXEMPLES D'ENTRETIENS.....</i>	<i>408</i>
Entretien n°1 : Le responsable d'une ONG togolaise partenaire d'EED.....	409
Entretien n°2 : Le responsable d'un cabinet de consultant	415
<i>ANNEXE III : PROFILS DES ENQUÊTÉ(E) S</i>	<i>420</i>
<i>ANNEXE IV : EXEMPLE D'UN ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE UNE ONG DU NORD ET UNE ONG TOGOLAISE</i>	<i>423</i>
<i>ANNEXE V : LOGOS DE BRÜCKE·LE PONT, EED ET PAIN POUR LE MONDE</i>	<i>438</i>

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I. PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE

Les relations actuelles entre pays du Nord et du Sud trouvent, pour partie, leurs explications dans certains faits historiques qui ont marqué ces rapports, souvent décrits comme étant basés sur la domination. Établies depuis le commerce des esclaves, ces relations se sont intensifiées avec la colonisation, et prolongées, sous d'autres formes, avec les problèmes de sous-développement et de pauvreté.

La coopération Nord-Sud autour des questions de développement a connu des étapes clés comme celles de l'Aide, de l'ajustement structurel et, depuis plus de deux décennies, de la solidarité multilatérale. Cette dernière se traduit par une participation accrue des organisations de la société civile aux activités de coopération et de solidarité internationale. Elles en sont d'ailleurs, aujourd'hui, les acteurs incontournables. ONG et associations au Nord et au Sud agissent ainsi, de concert, pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations des pays sous-développés. Cette nouvelle forme de coopération entre acteurs, *a priori* non étatiques, a progressivement gagné du terrain, gagnant ainsi en suprématie par rapport à la coopération directe entre États, où les rapports de pouvoir semblent plus perceptibles.

Ces relations bilatérales s'établissent généralement entre pays développés et sous-développés, souvent liés par une histoire coloniale. Les aides d'État à État peuvent, en outre, être le signe d'un positionnement géostratégique des pays donateurs dans les pays bénéficiaires, en fonction des intérêts économiques ou politiques que présentent ces derniers. Or, tel n'est pas (du moins directement) le cas des relations entre ONG et associations des deux hémisphères. Il s'agit, après tout, de relations entre des organisations qui n'ont visiblement pas de liens directs avec l'appareil étatique dans les pays

concernés. Le qualificatif « *non gouvernemental* », souvent utilisé pour désigner ces organisations, n'évoque-t-il pas naturellement cette absence de rattachement ? Aussi, la tentation d'accorder le crédit de l'égalité entre ces acteurs est-elle très fréquente.

Cependant, on peut, à juste titre, se demander si la coopération entre ONG du Nord et du Sud est réellement exempte de toute asymétrie. Ne serait-il pas naïf de croire que, dès lors qu'il s'agit d'acteurs dits non étatiques, ces rapports historiques laissent la place à un partenariat d'égal à égal ? Les impacts des événements cités précédemment, ainsi que les partenariats basés essentiellement sur le financement des activités des ONG du Sud par celles du Nord sont autant d'éléments qui conduisent à conclure à une survivance des rapports de domination, même dans la sphère interorganisationnelle. Par contre, de notre point de vue, il serait tout aussi naïf et intellectuellement contreproductif de recourir à cette seule référence historique pour analyser et comprendre la nature des relations actuellement entretenues par les ONG du Nord et du Sud dans le champ de la solidarité internationale.

Notre propos nous conduit à retracer l'histoire des relations Nord-Sud, depuis la traite des Noirs jusqu'aux années 1980. Ces dernières sont marquées par l'adoption de mesures d'ajustement structurel qui ont contribué à une modification de la figure de l'État, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne. Nous mettrons, à chaque fois, l'accent sur les conséquences de ces faits historiques d'un point de vue économique, politique et culturel. Ce parcours débouchera sur l'émergence des organisations de la société civile et leur participation dans la coopération au développement et leurs enjeux à travers cet engagement. Cela nous permettra d'émettre, *in fine*, les hypothèses qui constituent le fil conducteur de notre travail.

I.1. Aux sources des rapports de domination : la traite des Noirs

Un lien intrinsèque peut être établi entre esclavage et rapports de domination dans les relations Nord-Sud. Si ceux-ci ne peuvent être entièrement imputés à la traite des Noirs, on ne saurait cependant en infirmer la contribution.

Afin de relever les impacts économiques et culturels de l'esclavage, nous allons définir, dans les prochaines lignes, les différentes acceptions que recouvre la notion d'esclave et qui sont directement en lien avec les effets d'une telle pratique.

Dans son sens le plus simple, l'esclave est une « *personne qui n'est pas de condition libre, qui est sous la puissance absolue d'un maître, soit du fait de sa naissance, soit par capture à la guerre, vente, condamnation* »¹. Parler d'esclave, c'est donc, d'abord, parler d'une personne transformée en une autre personne et exclue d'une dimension fondamentale dans la vie du groupe de ses maîtres. Cette dimension constitue un élément important dans la compréhension de l'esclavage, dans la mesure où l'esclave est celui qui n'a pas (du tout ou en partie) accès à un certain nombre de biens ou de patrimoines dont devrait jouir tout membre d'un groupe. L'esclave ici ne s'exclut pas mais est exclu de la jouissance de ces biens. À travers cette description, on voit surtout le dépouillement de l'esclave de son identité de départ, remplacée par une nouvelle qu'il endosse sous la contrainte. Celle-ci se traduit, dans certaines sociétés par le changement de nom, la cicatrisation ou d'autres signes.

Une seconde dimension de l'esclavage est celle de la "propriété". En ce sens, l'esclave ne s'appartient pas. Il est ainsi soumis à l'arbitraire de son maître. Il peut être acquis en héritage ou acheté par son maître qui dispose, par conséquent, du droit de le céder. Ollivier Pétré-Grenouilleau met en exergue l'essence mercantiliste de l'esclavage en affirmant que cette pratique « *consiste en la marchandisation de l'homme en tant que tel, dans sa totalité* »². Il est important de relever ici la cession d'un être humain contre de la matière, par définition, inanimée. Ce qui se déroule dans une telle transaction est comparable à la relation établie par Marx entre *capital* et *force de travail*. On assiste, en fait, à un véritable processus d'aliénation qui se traduit par la dépossession des êtres humains de leur essence conférée, en échange, à un objet. La description faite, par exemple, par Hegel de l'Afrique

¹ *Le Petit Robert*, 2010, p. 811.

² Ollivier Pétré-Grenouilleau, *Dictionnaire des esclavages*, Paris, Larousse, 2010, p. 16.

et de l'homme africain relève de cette conception primaire de l'autre et dont l'esclavage n'est que l'aboutissement. Établissant une comparaison entre la société occidentale et l'Afrique, Hegel en arrive à la conclusion que l'esclavage est un acte légitime. Selon lui, l'esclavage ne devrait certes pas exister, si l'on identifie chez un peuple une forme de rattachement à Dieu, de même que l'existence d'un État matérialisée par la « *constitution* ». Prenant le cas de l'Afrique, Hegel affirme qu'elle est un « *monde anhistorique [...] encore au seuil de l'histoire universelle* »³, validant ainsi la pratique de l'esclavage.

Mais, au-delà de toute apparence, cette forme d'aliénation s'opère aussi bien chez le maître que chez l'esclave. En effet, en poussant l'analyse plus loin, on peut lire dans l'esclavage, une négation de la nature humaine par l'être humain lui-même, dans la mesure où l'essence (humaine) constitue un patrimoine commun dont l'immanence dépasse toute contingence de type économique, culturel, géographique, etc.

Enfin, la troisième dimension, plus intime et ayant des conséquences encore plus profondes, concerne l'identité même de l'esclave. Dépeinte par Philippe Chanson⁴, elle marque la profondeur des blessures en termes de perte d'identité et de développement de complexes d'infériorité vis-à-vis de l'ancien "maître". Cela apparaît d'ailleurs sous la plume de Jean-Paul Sartre qui qualifie l'esclavage d' « *énorme cauchemar* »⁵. Bien qu'intéressante et importante, l'hypothèse de la persistance des effets culturels de l'esclavage dans les relations Nord-Sud ne sera pas abordée de façon approfondie dans le cadre de cette thèse.

³ Friedrich Hegel, *La Raison dans l'Histoire*, trad. fr., Paris, Plon, 1965, pp. 245-269 (1^{re} éd. allemande : 1830).

⁴ « Pourra-t-on jamais imaginer ce qu'aura signifié pour chacun de ces hommes, qui plus est adossé à toute la symbolique religieuse, matricielle et lignagère africaine, l'arrachement à sa terre-mère, la castration de son nom originel, le retrait et l'interdiction de son patronyme donc de sa paternité affective ou potentielle, la rupture et la négation de toute structure familiale (réduisant sa sexualité à celle de "nègre-étalon"), la péjoration de sa peau, la perte progressive et irrémédiable de sa langue (une véritable "douleur linguistique"), l'occultation systématique de son histoire ancestrale et, partant, l'abjuration forcée de sa religion conclue dans une parodie de baptême codifiée sous huitaine dès le débarquement ? », Philippe Chanson, « Esclavage, Négritude et Créolité. Les lames de fond de l'assomption créole », *Bulletin du Centre protestant d'études* (Genève), n°3, mars 1996, pp. 7-8.

⁵ *Le Petit Robert*, Paris, 2010, p. 925.

Nous pouvons, à présent, nous demander en quoi la traite des Noirs constitue le fondement des rapports de domination dans les relations Nord-Sud. Répondre à une telle interrogation revient à rechercher les conséquences économiques, politiques et culturelles de l'esclavage aussi bien pour le Nord que pour le Sud.

Sur le plan économique, on questionnera les contributions de l'économie de traite au décollage industriel des pays occidentaux. Pour Yves Benot, « *le système esclavagiste n'est ni une loterie ni une sorte de distraction d'une aristocratie européenne, il est producteur de capitaux disponibles pour irriguer les réseaux de financement de l'industrie moderne avec tout le progrès technique qui la nourrit et lui assure une croissance rapide* »⁶. L'auteur explique le mécanisme d'enrichissement des États esclavagistes, en se basant sur une démonstration économique simple : la réduction des coûts de production à travers la compression des moyens d'existence de la main-d'œuvre servile outre-mer.

Éric Williams⁷, pour sa part, établit un lien entre esclavage et capitalisme. S'appuyant sur le cas de l'Angleterre, il montre le lien entre son passé esclavagiste et la révolution industrielle initiée au XIX^e siècle. Si, dans un premier temps, la rentabilité de l'économie de traite pourrait être relativisée au regard des taux de profit plus ou moins élevés d'une ville à une autre⁸, le lien entre esclavagisme et richesse peut être vite établi d'un point de vue stratégique. En effet, en admettant que l'action coloniale, avec toutes les activités qu'elle implique, a constitué au XIX^e siècle l'activité fondamentale de certains pays occidentaux (fabrication et vente de marchandises, circulation de capitaux, assurance, développement du commerce extérieur, développement de l'armement, etc.), on saisit mieux l'impact qu'une telle pratique a pu avoir à l'issue de quatre siècles de déroulement.

⁶ Yves Benot, *La Modernité de l'esclavage. Essai sur la servitude au cœur du capitalisme*, Paris, La Découverte, 2003, p. 162.

⁷ Son œuvre *Capitalism and Slavery* a été commentée par Yves Benot, *op. cit.*, pp. 163-164.

⁸ Certaines études récentes ont montré que le taux de profit de l'esclavage était de rendement modeste. Ainsi, ce taux autour de 10% dans les cas hollandais et anglais contre 6% dans le cas français (cf. Marcel Dorigny et Bernard Gainot, *Atlas des esclavages*, Paris, Autrement, 2006, p.25).

I.2. Une étape décisive : la colonisation

Une seconde étape, déterminante dans l'histoire des relations Nord-Sud, est celle de la colonisation, caractérisée par la conquête et l'établissement d'empires coloniaux en Afrique. Celle-ci s'est étendue sur quasiment toute l'étendue du continent africain. Le bilan est présenté par Hélène d'Almeida-Topor : « *Les nations colonisatrices qui possédaient 11% du territoire en 1875, en contrôlaient 91% en 1902.* »⁹

Selon le discours de l'époque, l'entreprise coloniale se justifierait par trois facteurs : économiques, géopolitiques et idéologiques. Le discours prononcé par le député français Jules Ferry devant la Chambre des députés le 25 juillet 1885 en donne l'illustration. L'expansion coloniale peut ainsi être rattachée à trois ordres d'idées qui la justifient : « *... des idées d'ordre économique, des idées de civilisation et des idées d'ordre politique et patriotique* »¹⁰. Il s'agissait de trouver des débouchés pour les produits de l'industrie française, mais aussi pour celles des autres pays occidentaux qui ont bénéficié de la révolution industrielle du XIX^e siècle. Il fallait également trouver des matières premières pour alimenter ces industries naissantes. Enfin, la colonisation était conçue comme une mission "humanitaire", puisqu'il s'agissait d'apporter "la civilisation" aux populations des terres conquises. La formule utilisée par Jules Ferry dans son discours est, à cet égard, assez évocatrice : « *Elles [Les races dites supérieures] ont le devoir de civiliser les races inférieures.* »¹¹

On retrouve ce discours chez d'autres tenants de l'impérialisme. Paul Leroy-Beaulieu soutient, par exemple, que la colonisation est « *l'une des fonctions les plus élevées des sociétés parvenues à un état avancé de civilisation* ». Ainsi, « *une société colonise quand, parvenue elle-même à un haut degré de maturité et de force, elle procrée, elle protège, elle place dans de bonnes*

⁹ Hélène d'Almeida-Topor, *L'Afrique du 20^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 6.

¹⁰ Lire Eugène-Jean Duval, *Aux Sources officielles de la colonisation. 1870-1940*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 20-21.

¹¹ Voir la note précédente.

conditions de développement et elle mène à la virilité une société sortie de ses entrailles »¹².

La mission « *civilisatrice* » que certains pays occidentaux se sont attribués revient, en fait, à ériger une forme d'organisation sociale en modèle unique vers lequel toute société devrait tendre. Un tel raisonnement, fondateur du rapport de domination Nord-Sud, implique une remise en cause des structures sociales préexistantes dans les sociétés non occidentales, et dont la cohérence était indéniable. Tout ce qui n'entrait pas dans ce moule devait, par conséquent, y être soumis. Cette conception moderniste, et surtout uniformisatrice, a guidé toute l'histoire de l'Occident avec le reste du monde.

Le dernier type d'arguments soutenant l'aventure coloniale est d'ordre géopolitique. Les pays occidentaux, alors en plein processus de développement, cherchaient à étendre leur rayonnement dans le monde. Construire un empire colonial, c'est s'assurer la suprématie sur le reste des forces en présence. Selon Jules Ferry, ne pas être partie prenante dans ce jeu géopolitique, c'est « *abdiquer* ». D'Almeida-Topor cite également les propos d'Emil Zimmermann mettant l'accent sur le contenu stratégique de l'aventure coloniale pour le *Reich*. Selon lui, « *les colonies seront sans doute d'une importance toujours de plus en plus grande. Par leur acquisition, le Reich allemand est entré en compétition avec d'autres grands empires coloniaux* »¹³.

Les principaux héritages du colonialisme peuvent être identifiés à trois niveaux : économique, politique et culturel.

Sur le plan économique, la politique coloniale, avec sa volonté d'intégrer les pays du Sud à l'économie mondiale, a conduit à une structuration des rôles, avec des conséquences dommageables pour l'économie de ces pays. Ces derniers sont devenus fournisseurs de matières premières, et consommateurs de produits manufacturés exportés par le Nord. L'exemple le plus frappant, et le plus souvent évoqué, est celui de l'agriculture : les cultures de rente ont été

¹² Gilbert Rist, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presse des Sciences Po, 2007, p. 102.

¹³ Hélène d'Almeida-Topor, *op .cit.*, p. 7.

substituées à la production vivrière. La pauvreté, évoquée comme caractéristique commune des pays sous-développés, serait l'une des conséquences structurelles de cette désorganisation dans le mode de production. Ce positionnement du Sud dans l'économie mondiale a, par conséquent, renforcé sa dépendance vis-vis de l'Occident qui, en revanche, y a trouvé des débouchés pour écouler les surplus de produits manufacturés.

Sur le plan politique, la colonisation a favorisé la perpétuation de pratiques d'antan, même après la décolonisation. L'accès au pouvoir de la première génération de dirigeants dans ces pays a ainsi été favorisé par les ex-colonisateurs. Cela a eu pour conséquence la continuation des relations de domination dissimulée sous une rhétorique de coopération. Le cas des relations entretenues par la France avec ses anciennes colonies d'Afrique francophone¹⁴ est, à ce titre, révélateur. À titre d'exemple, dans un récent article sur le cas ivoirien, Kako Nubukpo retrace l'histoire de la monnaie communautaire des pays d'Afrique de l'Ouest francophone sur fond d'instrumentalisation et de « *collusion tacite entre Abidjan et Paris autour du binôme cacao/franc CFA* ». L'auteur établit ainsi un lien logique entre l'histoire coloniale et la situation actuelle de la monnaie, en partant des conditions de formations de la plupart des États africains. Il remonte, pour ce faire, à la Conférence de Berlin (15 novembre 1884-26 février 1885) qui a « *consacré le partage de l'Afrique, a conduit la France, ancienne puissance coloniale, à créer la Côte d'Ivoire, avec un peuplement singulier que connaissent tous les États du Golfe de Guinée, à savoir des populations historiquement et culturellement réparties de façon horizontale obligées de vivre dans des États "verticaux" : Nigeria, Bénin, Togo, Ghana, Côte d'Ivoire* ». Il explique ensuite les implications de ce fait historique sur le plan

¹⁴ Une abondante littérature a été produite au sujet des relations entre la France et ses anciennes colonies. Ces relations sont marquées par des scandales politico-judiciaires allant des coups d'État aux affaires de financement de campagnes électorales en France, en passant par des financements occultes. Le lecteur peut consulter à ce sujet François-Xavier Verschave, *La Françafrique : le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998 ; ou encore Gilles Labarthe, *Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux*, Marseille, Agone, 2005. Les ouvrages de la collection « Dossiers noirs », publiée conjointement par les associations *Agir Ici* et *Survie*, sont généralement consacrés aux sujets de cet ordre.

monétaire et économique, à travers la création et la répartition géographique des institutions bancaires régionales. Selon lui, « *l'aura de Félix Houphouët-Boigny et de Léopold Sédar Senghor (ex-président du Sénégal), anciens députés sous la IV^e République en France, leaders incontestés de l'ex-Afrique occidentale française (AOF), a conduit Paris à transférer les signes du pouvoir monétaire de l'Afrique de l'Ouest, la gestion de la zone franc, à ces deux pays à partir de 1977 : à Dakar, le siège de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), et à la Côte d'Ivoire, le privilège de choisir le gouverneur de la BCEAO au sein de son élite dirigeante* ». En outre, selon le chercheur, l'UMOA (Union monétaire ouest-africaine), créée en 1962, au moment où soufflait le vent des "indépendances" dans les colonies françaises, aurait toujours fonctionné sur un trépied Paris-Dakar-Abidjan. L'exemple de la dévaluation du franc CFA, le 11 janvier 1994, est donné comme symbolisant cette hégémonie : « *La décision a été concoctée à Paris par les services du Trésor, entérinée par Abidjan et enfin exécutée à Dakar dans une atmosphère de psychodrame comme seules les tropiques savent en procurer.* »

Comme on peut le déduire, les faits d'ordres politique et économique dans ces pays ne peuvent pas être analysés sans prendre en compte l'omniprésence des effets du passé colonial. Malgré la volonté affirmée par la France, depuis les années 1990, de sortir des relations néocoloniales, on peut réellement s'interroger sur sa faisabilité pratique.

Sur le plan culturel, la colonisation a conduit à une hybridation des pratiques sociales et religieuses. Ce syncrétisme se remarque, aujourd'hui encore, dans les croyances religieuses en Afrique où religion traditionnelle et christianisme font ménage, bon ou mauvais. Dans ses réflexions sur le sujet, Claude Rivière met l'accent sur le processus de synchrétisation caractérisé par le fait qu'il « *opère avec des éléments en partie autochtones, encore vivants ou bien ressuscités, et en partie avec des éléments étrangers (souvent chrétiens dans le monde moderne) qui sont ou assimilés ou réinterprétés en les adaptant aux structures mythiques de la tradition autochtone* ».¹⁵

¹⁵ Claude Rivière, *Socio-anthropologie des religions*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 166.

Le mimétisme et l'absence de leadership politique indépendant et affirmé semblent être également les impacts du passage du colon, comme le suggère John Igué¹⁶ lorsqu'il s'interroge sur les enjeux d'une nouvelle génération de leaders en Afrique.

Ces héritages de la colonisation ont continué à structurer les relations Nord-Sud à travers les liens bilatéraux et multilatéraux après la décolonisation. Comme nous allons le montrer, ces rapports ont contribué au renforcement de la domination à travers le mécanisme de l'aide au développement.

I.3. Néocolonialisme et processus d'endettement

Au lendemain des indépendances, la préoccupation des ex-colonisateurs était d'engager les nouvelles nations dans la voie du développement suivie par les pays occidentaux. Il s'agissait donc d'investir dans le développement à travers la mise en place d'industries nouvelles afin d'enclencher le « *Big Push* ». Or, les structures sociales et économiques n'étant pas en cohérence avec cette nouvelle donne, on a assisté à l'avortement de nombreux projets souvent qualifiés d'« *éléphants blancs* »¹⁷.

Les conséquences de ces échecs ont été lourdes pour les pays du Sud : industries improductives, clivages entre centre et périphéries, exode rural, etc. Cette situation a conduit à l'initiation de politiques d'aide au développement qui ont contribué à renforcer la dépendance du Sud vis-à-vis du Nord. L'aide a constitué une sorte de « rente » pour certains pays, entraînant un relâchement de leurs efforts dans la voie de réformes essentielles pour leur développement. Sylvie Brunel cite, à ce sujet, le cas du Sahel où une économie de l'aide s'est substituée, au cours des années 1970, à l'économie de production. L'aide portée à certains de ces pays aurait représenté jusqu'à 50% de leur PNB. Ce mécanisme de dépendance a également été expliqué par Jean-Jacques Gabas qui a identifié trois

¹⁶ Voir John Igué, « Une nouvelle génération de leaders en Afrique : quels enjeux ? », *Revue internationale de politique de développement* [en ligne], n°1, février 201, pp. 119-138.

¹⁷ L'expression « *éléphant blanc* » fait référence aux projets gigantesques et (trop) ambitieux initiés au lendemain des indépendances dans les pays du Sud et qui, du fait de leur incohérence avec les réalités de ces pays, ont connu des échecs.

conséquences fondamentales de l'aide au développement : l'endettement (car ce qui était présenté comme une aide, ne l'était qu'en façade), le dévoiement des objectifs de cette aide destinée, au départ, à favoriser l'émergence d'une économie de production, et enfin, l'accroissement des aides hors-projets.

La dette n'est peut-être pas la principale cause des problèmes de développement des pays du Sud, mais on ne saurait éluder sa contribution à la formation de ce cercle vicieux. Elle a une histoire. Sa formation s'inscrit dans l'évolution des rapports Nord-Sud depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la crise de l'État dans les pays du Sud dans les années 1980.

Le processus d'endettement pourrait être lié au glissement de la coopération internationale vers une logique d'aide. Jean-Jacques Gabas situe ce passage de la coopération ("co-opération") à l'aide dans un contexte historique qu'il n'est pas superflu de rappeler. Tout d'abord, à prendre le concept dans son sens étymologique, coopérer signifie « faire ensemble », ce qui implique une dépendance mutuelle dans l'action. Or, en se référant à l'histoire des relations Nord-Sud dans l'immédiat après-guerre, on se rend vite compte que la coopération, telle qu'elle est conçue originellement, est soumise aux réalités géopolitiques. La victoire des Alliés, la création des institutions de Brettons Woods et l'élaboration du Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe ont ainsi été cités comme ayant influencé la conception de la coopération au développement. En effet, c'est à la faveur de ces événements que la question des inégalités mondiales a été abordée et théorisée à travers une distinction entre pays développés et pays sous-développés. Cela a conduit à une floraison de réflexions sur les inégalités en termes de retard à rattraper. Nous mentionnons, à ce sujet, l'influence non négligeable du courant néo-évolutionniste dont les étapes de la croissance économique de Rostow¹⁸ est l'une des références majeures. Selon cet auteur, on peut distinguer cinq phases dans la croissance d'un pays. Celles-ci vont de la société traditionnelle à la société de consommation, en passant par trois étapes intermédiaires : les conditions préalables au démarrage, le démarrage et le progrès vers la

¹⁸ Walt Whitman Rostow, *Les Étapes de la croissance économique*, trad. fr., Paris, Seuil, 1963 (1^{re} éd. américaine : 1952).

maturité. Les politiques de développement international ont été inspirées, pendant plusieurs décennies, par cette vision. Elles se traduisent par de nombreux investissements dans les pays dits sous-développés, dans le but de les aider dans ce processus. La principale critique formulée à l'égard de cette théorie concerne le fait qu'elle ignore (ou ne prend pas suffisamment en compte) la diversité des réalités sociologiques des pays. On peut toutefois se demander si ce modèle est réellement dépassé aujourd'hui.

En somme, la formation de la dette des pays du Sud trouve, en partie, son explication dans ce modèle qui a favorisé le financement de projets dont la pertinence, l'efficacité et la viabilité étaient hypothétiques. Or, loin d'être des dons gratuits, ces financements étaient des prêts octroyés par des institutions bancaires privées, des États et des institutions financières internationales. Les intérêts de ces aides ont augmenté avec les conjonctures économiques, dans la mesure où leur montant était fortement lié aux cours du dollar.

Mais, le poids des facteurs endogènes dans ce processus d'endettement ne saurait être passé sous silence. Dans le cas des pays africains par exemple, la montée de régimes militaires et civils caractérisés par une mainmise économique et politique sur l'appareil étatique a été constatée. Dans l'un ou l'autre cas, on a assisté à une croissance assez soutenue des dépenses militaires. Celles-ci auraient augmenté de 8,15%¹⁹ durant la décennie 1973-1983. De même, d'autres chercheurs, à l'instar de Jean-Jacques Gabas, ont mis en évidence le dévoiement des aides comme mécanisme destiné à maintenir les régimes en place, notamment à travers des réseaux de corruption et de favoritisme sur les plans national et international.

I.4. Les programmes d'ajustement structurel (PAS)

La crise de l'endettement des pays du Sud et l'incapacité de leurs États à assurer le bien-être de leurs populations ont conduit à l'adoption de mesures d'ajustement économique. Celles-ci, connues sous la dénomination de programmes d'ajustement structurel, ont été initiées par le FMI et la Banque mondiale au début des années 1980.

¹⁹ Hélène d'Almeida-Topor, *op. cit.*, p. 275.

Ces programmes étaient destinés à assainir l'économie des pays du Sud, afin de les rendre capables de rembourser leurs dettes et de les engager dans la voie de la croissance. Ils ont reposé sur huit principes :

- l'attention particulière au monde rural ;
- la promotion de l'initiative et de l'investissement privé ;
- la libéralisation du commerce extérieur ;
- la libéralisation des prix et du marché du travail ;
- le renforcement de la gestion du secteur public et la réduction des fonctions de l'État ;
- la restructuration de la fiscalité et des dépenses de l'État ;
- la recherche d'une meilleure qualité des ressources humaines ;
- et l'adaptation du taux de change pour les pays extérieurs à la zone franc.

L'adoption des mesures d'ajustement structurel fait partie des conditionnalités de l'accès des pays du Sud aux prêts octroyés par le FMI et la Banque mondiale. D'Almeida-Topor²⁰ donne, en exemple, le cas de l'Afrique où, en 1992, presque tous les pays se sont (ou ont été) dotés d'un PAS. Celui-ci se traduit notamment par la privatisation de nombreuses sociétés étatiques. Il s'agissait de réduire les dépenses publiques et d'adopter des mesures d'ouverture plus grande des marchés nationaux. Le but était de permettre à ces États de retrouver les grands équilibres macroéconomiques et financiers. Or, au-delà de la réduction de l'intervention de l'État, c'est surtout le libéralisme économique, instrument fondamental du capitalisme, qui semble être en pleine promotion. Jean Copans en fait également le constat. Selon lui, « *les privatisations induites par les PAS permettent aux multinationales d'étendre leur emprise, souvent à des coûts très faibles, et ne contribuent que de manière très limitée à la constitution d'entrepreneurs nationaux* »²¹.

²⁰ *Op. cit.*, p. 298.

²¹ Jean Copans, *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 38.

La façon dont les mesures d'ajustement ont été administrées témoigne, dans un premier temps, de la faiblesse des pays sous-développés sur la scène internationale. Cela est d'autant plus vrai que les institutions de Bretton Woods sont soutenues par certains États occidentaux. À titre d'exemple, en 1993, l'aide financière de la France aux pays de la zone franc était conditionnée par l'adoption de mesures d'ajustement structurel imposées par le FMI et la Banque mondiale. Cette situation pourrait être analysée comme étant le résultat d'un processus de domination dont les racines remonteraient à la traite des Noirs. Ensuite, les PAS peuvent être perçus comme renforçant les rapports de pouvoir entre pays du Nord et du Sud. Analysant la contribution du processus d'endettement sur les relations Nord-Sud, Sophie Bessis postule son utilisation par les pays du Nord comme « *un redoutable outil pour façonner le monde selon les nouveaux codes qu'ils élaboraient* »²². Même si certains analystes, surtout ceux du FMI et de la Banque mondiale, mettent en avant les vertus des programmes d'ajustement structurel, il n'en demeure pas moins vrai que leurs effets sociaux ont été généralement critiqués. Les principales interrogations à leur sujet peuvent être résumées comme suit, selon une formulation de Stéphane Calipel et Patrick Guillaumont : « *Les politiques d'ajustement se sont-elles traduites par une augmentation ou une diminution de l'offre de services d'éducation et de santé à la population, ce que l'on cherche à apprécier à travers l'évolution des dépenses publiques d'éducation et de santé, mesurées en valeur réelle et par tête ? Cette évolution des dépenses d'éducation et de santé a-t-elle conduit à une amélioration ou à une dégradation des niveaux d'éducation et de santé ?* »²³

Pour répondre à ces interrogations, les auteurs ont réalisé une étude comparative entre les pays ACP et le reste des pays en voie de développement. Sur le plan éducatif par exemple, ils ont constaté la

²²Sophie Bessis, *L'Occident et les autres. Histoire d'une suprématie*, Paris, La Découverte, p. 142.

²³ Stéphane Calipel et Patrick Guillaumont, « L'évolution des dépenses publiques d'éducation et de santé : déterminantes et conséquences », in Patrick et Sylvaine Guillaumont (sous la dir. de), *Ajustement et Développement. L'expérience des pays ACP : Afrique, Caraïbe, Pacifique*, Paris, Economica, 1994, p. 345.

dégradation des dépenses budgétaires d'éducation chez les premiers (-10% en moyenne) alors qu'elles ont augmenté chez les seconds (+19 en moyenne).

De même, sur le plan sanitaire, outre la réduction des dépenses de santé et de la qualité des soins, on a pu noter l'extrême difficulté des populations à y accéder, à cause de leurs coûts élevés par rapport aux niveaux de revenu.

Cette atmosphère de déliquescence et de désengagement de l'État a favorisé l'émergence d'acteurs non étatiques nationaux et internationaux (ONG, associations, collectivités territoriales, groupements, confessions religieuses, etc.) qui veulent combler ce vide, surtout sur le plan social. Mais cela n'a pas pu se faire indépendamment de l'histoire des relations Nord-Sud. Aussi peut-on supposer que ces acteurs nouveaux aient pu hériter des antécédents créés par ces relations.

I.5. Les ONG et leurs relations dans le contexte Nord-Sud

La crise de l'État-providence voit émerger, dans les années 1980, une société civile qui veut assumer certaines fonctions surtout sur le plan social. La position de ces nouveaux acteurs a été renforcée par l'accord de Cotonou signé, le 23 juin 2000, entre 77 pays ACP²⁴ et 15 pays membres de l'Union européenne. Cet accord, conclu pour vingt ans, se veut être une nouvelle façon d'aborder la coopération Nord-Sud. Il succède à la convention de Lomé IV et embrasse trois aspects fondamentaux : la coopération au développement, les échanges commerciaux et la dimension politique.

En matière de coopération au développement, l'accord de Cotonou scelle la participation d'acteurs non étatiques dans le processus de développement des pays du Sud. Ceux-ci se voient attribuer un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de programmes et stratégies de développement. Ils peuvent désormais bénéficier de financements directs et nouer des

²⁴ Les accords de Cotonou s'inscrivent dans un processus de partenariat entre l'UE et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique. La première convention a été signée à Yaoundé au Cameroun en 1963 entre la CEE (Communauté économique européenne) et dix-huit États africains et malgache. Ces conventions sont destinées à faciliter le commerce entre ces pays et la CEE à travers des préférences tarifaires et à établir entre eux une coopération financière et technique et le financement de projets d'infrastructures et sociaux.

partenariats avec des acteurs internationaux. Avec cette nouvelle opportunité, le nombre des ONG et associations, déjà grandissant depuis la fin des années 1980 dans les pays du Sud, s'est considérablement accru. Au Togo par exemple, le nombre des ONG a connu une forte croissance entre 1990 et 2004. Il est ainsi passé de 67 à 326 durant cette période²⁵. Trois facteurs expliquent cette évolution :

- d'abord, l'incapacité de l'État à jouer pleinement son rôle « providentiel » pour le bien-être de la population ;
- ensuite, en promouvant la participation des acteurs non étatiques dans les questions de développement, les Accords de Cotonou offrent une opportunité de financement dont l'État pouvait indirectement bénéficier par le biais des ONG ;
- enfin, le contexte sociopolitique des 1990 dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne a également joué un rôle important. Les soulèvements pour la démocratie et le multipartisme ont favorisé l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène politique, économique et sociale tels que les syndicats, les associations de défense des droits de l'Homme et les groupements économiques.

Dans un tel contexte, la maîtrise du cadre institutionnel régissant l'activité associative a, dans la plupart des pays, échappé au contrôle de l'État. Ainsi, furent créées des entités associatives de toutes sortes sans autres bases juridiques que celles de la loi de 1901. Cette situation a créé une hétérogénéité du paysage associatif dont les conséquences se feront sentir vers la fin des années 1990.

Ces accords ont, par ailleurs, favorisé la coopération directe entre ONG du Nord et du Sud. Les premières ont enfin trouvé au Sud des interlocuteurs

²⁵ Les chiffres résultent d'une analyse comparée de deux sources : PNUD Togo, *Répertoire des ONG au Togo*, Lomé, 1990, et Ministère de l'Économie, des Finances et des Privatisations au Togo et PNUD Togo, *Annuaire électronique des ONG en activité au Togo* (site Internet : <http://www.ong-togo.tg>). Ces données font référence aux organisations qui disposent d'un agrément officiel leur conférant le statut d'ONG au Togo. Nous reviendrons plus loin sur le cadre juridique régissant les activités des ONG et des associations dans le contexte togolais.

directs susceptibles de mener des actions de développement au niveau local à travers l'accompagnement du développement communautaire.

Les financements des projets pouvaient désormais se faire directement, sans passer par les services étatiques, ceux-ci pouvant tout au plus jouer un rôle technique. Les ONG du Sud occupent, de ce fait, une position intermédiaire entre les communautés locales et les organisations du Nord, alors en position de « bailleurs de fonds ». Les effets pervers de cette pratique ont commencé à voir le jour dès lors qu'il fallait justifier l'usage des financements reçus. Les réalisations étaient, dans certains cas, largement en deçà des fonds investis. Dans d'autres cas, mêmes rares, il a été constaté, au moment de l'évaluation des projets, que les organisations n'avaient d'existence que fictive et qu'aucune réalisation n'a été faite. Des cas de falsification de rapports d'activités et de rapports financiers ont été souvent constatés lors des missions de suivi et d'évaluation.

En conséquence, divers mécanismes ont été mis en place sur l'initiative des ONG du Nord afin de garantir un meilleur suivi des subventions octroyées pour la réalisation des projets. Parmi ces mécanismes figurent l'intégration quasi systématique du suivi et de l'évaluation au cycle de projet, l'audit, l'obligation de participation des "bénéficiaires", etc. Certaines ONG du Nord ont ainsi eu à édicter leurs règles pour l'accès aux financements et l'entrée en partenariat. Cette attitude peut être lue comme une défiance vis-à-vis des ONG du Sud, ainsi qu'une volonté de contrôler l'usage et l'affectation des fonds alloués.

Les relations interorganisationnelles dans le cadre de la coopération au développement deviennent alors une forme de reproduction par le bas des rapports Nord-Sud. Ce constat est d'autant plus fondé que, pour obtenir des financements, certaines ONG ont dû, par exemple, adapter la structure de leurs lignes budgétaires aux exigences de tel ou tel bailleur, réaménager leur organigramme et l'orientation des domaines d'actions en fonction des opportunités de financement. Les programmes de renforcement des capacités organisationnelles financés par certaines ONG du Nord contribueraient également, selon certains auteurs, à la reproduction de ces rapports traditionnels. Selon Jude Howell « *à travers la formation professionnelle, les*

exigences comptables, l'établissement de procédures et de normes de fonctionnement, les bailleurs de fonds ont une forte influence sur l'agenda de développement mais également sur les orientations et les raisons d'être de la société civile. En créant des antennes locales, les ONG du Nord reproduisent des organisations à leur image, en créant des sortes de clone dont les priorités, intérêts et structures sont définis de l'extérieur »²⁶.

Par ailleurs, à partir du moment où les ressources des ONG du Nord proviennent, en partie, d'agences étatiques, on peut se demander si leurs actions dans le Sud ne s'inscriraient pas dans un cadre géopolitique. En effet, les ONG du Nord sont elles-mêmes soumises aux exigences de leurs États en matière de stratégie globale de coopération internationale. Elles obéissent, par exemple, aux directives définies dans le cadre de la politique nationale de coopération au développement. Dans certains pays occidentaux, l'accès aux financements publics est conditionné par l'inscription des actions des ONG dans la droite ligne des politiques nationales.

Dans un tel contexte, il y a lieu de s'interroger sur la façon dont les ONG du Nord et du Sud arrivent à construire leurs partenariats, dans la mesure où de nombreux facteurs d'ordre historique, politique, culturel et économique rendent ces relations *a priori* inégalitaires. On peut aussi se demander si ces relations ne s'inscrivent pas dans un ensemble de jeux où les logiques d'action sont guidées par la nécessité de capter des ressources et de construire ou renforcer une forme de légitimité auprès des autres acteurs.

Ces questionnements sont d'autant plus importants qu'après cinquante années d'aide au développement, de plus en plus de critiques sont formulées sur son efficacité. Les ONG étant les acteurs majeurs de la coopération au développement, elles se trouvent particulièrement questionnées à ce sujet. Elles doivent, en effet, fournir la preuve de leur légitimité et de l'efficacité de leurs actions face à la défiance de l'opinion publique, des donateurs et de l'État. Pour Sandrine Blanc, un certain nombre de faits militent en faveur de ce scepticisme : « *Modes de management non participatifs, programmes*

²⁶ Jude Howell, « Making civil society from outside. Challenges for donors », *The European Journal of Development Research*, vol. 12, n°1, juin 2000, p. 20.

*contrôlés par des élites locales, structures constituées non pas autour des projets mais autour des opportunités de financement (par définition soudainement tarissables), défaut de taille critique affectant la qualité des services ou encore performance financière discutable. Plus gravement, on constate que les organisations se sentent plus en devoir de rendre des comptes à leurs bailleurs de fonds étrangers qu'aux populations locales. Enfin et surtout, l'assistance apportée, essentiellement palliative, aurait parfois eu l'effet indésirable d'ajourner les réformes de fond »²⁷. De son côté, Vincent Somville se demande pourquoi, malgré les fonds investis depuis des décennies dans les actions des ONG, les objectifs de lutte contre la pauvreté n'ont pas été atteints. Il s'intéresse cependant au cas particulier des ONG des pays en développement et se demande si celles-ci ont « *de bonnes raisons de pour mener à bien le développement* ». Sa réponse, somme toute logique, postule que « *les ONG des pays en voie de développement n'ont pas réellement intérêt à réduire la pauvreté puisqu'elles perdraient alors leur raison d'être, leurs financements et leurs emplois* »²⁸.*

Bien que pertinente, cette analyse n'offre qu'une vision partielle de la réalité. L'hypothèse de l'auteur eût été complète, si le cas des ONG des pays occidentaux était également abordé. En effet, ces dernières doivent, autant que leurs partenaires au Sud, leur survie à la persistance de la pauvreté dans leurs pays d'intervention. Les salaires de leurs employés, leur capacité de mobilisation des ressources et leur développement organisationnel dépendent largement de la publicité qu'elles font autour de leur engagement dans la lutte contre la pauvreté. Ces constats conduisent à analyser la réalité des relations entre ONG du Nord et du Sud en prenant en compte les enjeux qui orientent leurs comportements.

²⁷ Sandrine Blanc, « Les organisations non gouvernementales », *Encyclopédie de la culture politique contemporaine*, Tome II, Paris, Hermann, 2008, p. 715.

²⁸ Vincent Somville, « L'ONG va-t-elle réussir là où l'État échoue ? Compte rendu critique de l'approche décentralisée de l'aide au développement », in *ONG et acteurs locaux : l'ultime alternative. La concurrence des ONG dans le Nord. Les limites du modèle participatif dans le Sud*, Namur, Presses universitaires de Namur, p. 48.

À ces faits historiques dont la pesanteur dans les relations entre ONG du Nord et du Sud ne saurait être entièrement niée, s'ajoutent des débats actuels qui, par un effet de vases communicants, influent sur le comportement de ces acteurs non étatiques dans les deux hémisphères. À ce sujet, l'exemple le plus parlant semble être la question de l'efficacité de l'aide qui, depuis la Déclaration de Paris, a induit des ajustements institutionnels, l'instauration de normes nouvelles et l'orientation des politiques en matière de coopération au développement dans la plupart des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). On assiste non seulement à un effort de relèvement du volume de l'APD vers les 0,7% du RNB (Revenu national brut)²⁹, comme dans le cas de la Suisse qui souhaite porter cette aide à 0,5% à l'horizon 2015, mais aussi à une réorganisation des services et agences étatiques en charge de cette politique. Ainsi, dans la logique de la Déclaration de Paris, les services allemands de coopération au développement, en l'occurrence la *GTZ* (Agence pour la coopération technique), le *DED* (Service allemand de développement) et *InWent* (Service international de renforcement des capacités) ont fait l'objet d'une fusion en une entité unique dénommée *GIZ* (Société allemande pour la coopération internationale).

²⁹ Selon l'OCDE, l'objectif de porter l'APD à 0,7% du RNB des pays donateurs découle d'une première proposition émise par le Conseil œcuménique des Églises en 1958. Celui-ci suggérait alors d'allouer 1% du revenu des pays donateurs aux pays en développement. L'idée a évolué sur la base des travaux effectués par Jan Tinbergen (Prix Nobel d'économie en 1969) qui avait alors estimé que cette contribution devrait atteindre 0,75% du PNB à l'horizon 1972 pour une optimisation du processus de développement. En 1969, la Commission *Pearson* (nommée par Robert Mc Namara alors président de la Banque mondiale) se penche à nouveau sur la question et propose dans son rapport que l'APD soit « portée à 0,7% du PNB des donateurs d'ici 1975, et en tout cas avant 1980 ». Cet objectif a officiellement été adopté en octobre 1970 par l'Assemblée générale des Nations unies dont la résolution stipulait : « Chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0,7% de son produit national brut aux prix du marché » (Résolution 2626, 24 octobre 1970). Plus de quarante ans après cette adoption, sur les seuls les cinq pays suivants ont atteint voire dépassé cet objectif : Suède (1,12%), Norvège (1,06%), Luxembourg (1,01%), Danemark (0,88%) et Pays-Bas (0,82%). (Voir : OCDE, *Journal du CAD 2002*, vol. 3, n°4, pp. III-11 à III-13 ; ou consulter l'article sur « L'historique de l'objectif de 0,7% » publié en ligne sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/17/14/45539389.pdf>).

En outre, sur le plan opérationnel, le mot d'ordre semble être la mesure systématique des impacts de l'aide sur les bénéficiaires. Cette exigence touche en particulier les ONG nationales bénéficiant de fonds publics, dans la mesure où elles doivent rendre compte de leur utilisation efficiente. Celles-ci répercutent, en toute logique, cette requête sur leurs partenaires du Sud qui doivent, à présent, formuler des indicateurs d'impacts dès la conception de projets et rendre compte de leur évolution en cours d'exécution. Le cas d'EED, financée à 67% par le BMZ (Ministère fédéral de la coopération économique et du développement), offre une bonne illustration de la situation. Il y a également un effet de contamination qui pourra conduire *in fine* à une généralisation de la pratique. En effet, EED est dans un processus de fusion avec Pain pour le Monde. Or, cette dernière ne bénéficiant pas de contributions financières de la part de l'État n'a pas formulé à ce jour d'exigence particulière auprès de ses partenaires quant au suivi systématique des indicateurs d'impacts. Mais avec la fusion, et selon l'analyse que nous avons recueillie auprès de l'organisation, cette pratique tend à devenir une exigence que doivent satisfaire les partenaires du Sud. Au-delà de la simple incidence de ces réajustements au point de vue méthodologique, il est à craindre une nouvelle cacophonie au sein des réseaux d'acteurs, financés ou non par l'État, pour peu que ceux-ci aient des cadres de collaboration qui fassent intersection.

En conclusion, notre travail s'inscrit dans une perspective stratégique. Nous devons, par conséquent, prendre en compte le poids des éléments historiques relevés précédemment ainsi que le caractère systémique de certains faits économiques, politiques et sociaux dans un monde d'interrelations. Cela s'avère être l'une des conditions d'objectivation de cette recherche dont nous énonçons l'hypothèse dans la prochaine section.

II. PRÉSENTATION DE L'HYPOTHÈSE DE RECHERCHE

Nous partons d'une considération d'ordre épistémologique qui consiste à dépasser l'organisation conçue comme une entité bien structurée, rationalisée, avec des frontières clairement délimitées. À ce concept se substitue celui d'*action organisée* qui, dans la logique du raisonnement adopté ici, s'avère plus appropriée. L'intérêt heuristique de cette approche

sera abordé plus loin, lorsqu'il s'agira de présenter la théorie de l'analyse stratégique des acteurs.

Cette posture implique que le champ de la solidarité internationale est un système d'action concret au sein duquel des acteurs agissent à travers des jeux de négociations et d'alliances, tout en poursuivant leurs intérêts propres.

La légitimité représente également une notion fondamentale dans ce champ. Celle-ci est, en effet, une garantie pour l'accès aux ressources (humaines, matérielles, financières, etc.), pour l'ancrage et le renforcement des organisations au sein de leur environnement. Dans la logique de l'approche stratégique, elle constitue une source de pouvoir et est, par conséquent, au cœur des stratégies des acteurs. Ceux qui ne l'ont pas encore acquise cherchent à la construire ; et ceux qui l'ont déjà doivent batailler pour, non seulement la garder, mais surtout la renforcer. Cela est particulièrement vrai dans le cas des ONG et associations, dans la mesure où leurs ressources et capacités d'action dépendent du capital-confiance dont elles jouissent de la part des donateurs et des acteurs (organisations et institutions) dont la voix est fondamentale dans le processus de construction de la légitimité. Cet impératif engage les acteurs organisationnels dans des comportements qui, eux-mêmes, contribuent à l'accomplissement d'intérêts tant individuels que collectifs (géopolitiques, économiques, etc.). On peut également noter que, dans un tel contexte, les ONG du Nord comme du Sud sont plus occupées à satisfaire des exigences autres que celles requises par leurs engagements. De ce fait, l'objectif de lutte pour le développement devient secondaire face aux impératifs de survie organisationnelle, ce qui influence nécessairement l'efficacité et l'efficacité des actions.

En conséquence, l'analyse des relations interorganisationnelles Nord-Sud requiert un autre regard, fondé sur la prise en compte des facteurs suivants :

- les relations Nord-Sud, marquées traditionnellement par les rapports de domination et les rapports de pouvoir ;
- l'univers hautement concurrentiel de la solidarité internationale caractérisé par la quête permanente de légitimité auprès des autres acteurs (État, opinions publiques, institutions internationales, etc.) ;

➤ et la problématique des ONG et associations partagées entre le double défi de la performance organisationnelle et leur mission d'aide.

Le modèle de partenariat interorganisationnel basé sur l'intermédiation d'une tierce partie mérite, dès lors, d'être abordé au-delà de la simple domination des ONG du Nord sur celles du Sud, même si ce premier regard n'est pas tout à fait faux. En effet, adoptant une vision stratégique, nous considérons le pouvoir non plus simplement comme une relation verticale, mais comme un ensemble de rapports négociés en fonction des enjeux que représente telle ou telle situation pour chaque acteur. Par conséquent, même si le recrutement d'un cabinet pour l'intermédiation des partenariats trahit un rapport de domination né des relations traditionnelles Nord-Sud et du positionnement des ONG du Nord comme pourvoyeuses de financement, la réalité montrerait plutôt des relations négociées entre les différentes parties, en réaction aux contraintes de l'action organisée (influences de l'environnement, enjeux stratégiques, etc.).

En somme, tout en considérant les acteurs de la solidarité internationale comme formant un système, cette recherche prend en compte l'influence des relations historiques Nord-Sud sur les rapports actuels entre les acteurs organisationnels, mais les y réduit pas. Elle postule alors l'existence d'un ensemble de jeux de négociations entre les organisations en présence avec, comme principal enjeu, la construction continue d'une légitimité qui constitue, pour une grande part, une garantie pour l'accès aux ressources.

III. CHOIX THÉORIQUE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Étudier les rapports de pouvoir dans un contexte interorganisationnel nécessite de choisir, parmi des postures théoriques en sociologie, celle qui semble être la plus appropriée pour rendre compte de la réalité, en dépassant les pièges d'une pseudo-évidence. Nous avons, pour ce faire, procédé à une analyse critique des différentes théories, en sachant que les relations interorganisationnelles n'ont pas été explicitement théorisées en sociologie. La majeure partie des travaux relève, en effet, du domaine de la gestion. Peuvent être citées à ce sujet : la théorie des coûts de transaction (TCT), la théorie de la dépendance des ressources et la théorie de la coordination. En

sciences sociales, les corpus proposés par les approches néo-institutionnalistes et l'analyse stratégique offrent toutefois des éléments d'application au champ des relations interorganisationnelles.

Les travaux de Jean-Daniel Reynaud sur la régulation de l'action collective, ceux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, ou encore les apports de Gilles Herréros et Philippe Bernoux à travers la théorie des logiques d'action méritent cependant un regard critique qui apportera un précieux éclairage à notre recherche³⁰.

Pour notre part, nous avons choisi de nous appuyer sur les concepts et démarches proposés par l'analyse stratégique des organisations. Un tel choix s'avère légitime, eu égard à l'intérêt heuristique de l'approche dans le cadre de cette étude. Elle permet, en effet, de dépasser les structures et frontières formelles de l'organisation et de mettre le concept de pouvoir au cœur de la démarche.

Notre recherche vise à mettre au jour les mécanismes de régulation des rapports de pouvoir dans les relations entre ONG du Nord et du Sud, en prenant pour cas d'analyse le modèle de partenariat par l'intermédiation d'une tierce partie. Nous adoptons, pour ce faire, une vision dialectique du concept de partenariat. Il s'agit de s'intéresser au mécanisme de construction et au déroulement de ces relations, étant entendu que celles-ci partent sur des bases *a priori* asymétriques. À ce titre, le corpus théorique de l'analyse stratégique nous semble bien adapté pour rendre compte de cette dynamique. Cette approche pose, avec pertinence, la question de la coopération en mettant un accent particulier sur les concepts de système, de pouvoir et de stratégie. Elle a guidé notre démarche méthodologique, depuis la phase conceptuelle jusqu'à la collecte et au traitement des données. Afin de permettre au lecteur d'en saisir la logique globale, nous la déroulons dans cette partie introductive.

³⁰ Voir le chapitre I.

III.1. La construction de l'objet d'étude

La démarche méthodologique s'est déroulée en trois étapes principales avec, à chaque fois, des questionnements spécifiques.

III.1.1. Le système d'acteurs

Les rapports interorganisationnels sont nourris par les informations provenant de l'environnement social, politique, économique et institutionnel. En conséquence, le type de relations entretenues par les organisations faisant partie de cet environnement influence directement la forme, le contenu et l'évolution des partenariats. L'objectif de cette première étape est de rendre compte du système que constitue l'ensemble des acteurs de la coopération au développement dans les différents pays concernés par l'étude.

Concernant les ONG du Nord, ciblées dans le cadre de la recherche, il s'agit de rendre compte des contextes nationaux et de leurs influences possibles sur l'orientation des actions et des politiques partenariales. Concrètement, nous avons analysé celui de la Suisse et celui de l'Allemagne, en mettant l'accent sur l'incidence des facteurs économiques, sociaux et politiques sur les comportements des ONG (*Brücke-Le pont*³¹ pour la Suisse, *EED*³² et *Pain pour le Monde*³³ pour l'Allemagne).

Pour ce qui est des ONG togolaises, hormis la mise en évidence des relations entre le contexte socioéconomique ou politique national et le comportement des ONG, nous pouvons observer l'effet systémique de l'appartenance à différents réseaux dont celui constitué par les partenaires locaux d'une même ONG du Nord. Ainsi, en plus de l'appartenance aux deux organisations faîtières nationales que constituent la FONGTO (Fédération des ONG du Togo) et l'UONGTO (Union des ONG du Togo), on a pu noter l'existence de

³¹ *Brücke-Le pont* est une organisation suisse de solidarité internationale dont le siège est à Fribourg. *Brücke-Le-Pont* compte, en 2010, huit ONG partenaires au Togo.

³² *EED (Evangelische Entwicklungsdienst/Service des Églises Évangéliques en Allemagne pour le Développement)* est une institution des églises protestantes outre-Rhin. On dénombre, en 2010, douze partenaires d'EED au Togo.

³³ *Pain pour le Monde (Brot für die Welt)* est une ONG allemande dont le siège est à Stuttgart. En 2010, l'organisation compte huit partenaires au Togo.

réseaux régionaux qui constituent des cadres d'échange et de concertation pour les ONG. À cela s'ajoutent, pour les organisations nationales sélectionnées dans le cadre de la recherche, les réseaux constitués par les partenaires de *Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde*. Ces dernières entretiennent, depuis environ deux décennies, des relations partenariales avec des ONG et associations au Togo. En 2010, vingt-sept organisations au total bénéficiaient d'appuis financiers et/ou techniques de la part de ces trois ONG. Nous mettrons en évidence le lien systémique qu'entretiennent ces organisations entre elles et avec leur environnement.

III.1.2. L'histoire de vie des partenariats

La seconde étape de la démarche consiste en une analyse diachronique des partenariats entre organisations du Nord et du Sud. Il s'agit, concrètement de retracer l'histoire de vie des différentes relations depuis leur genèse. L'objectif est d'en montrer les conditions d'émergence, mais aussi les différentes étapes de leur évolution et certains événements clés ayant marqué leur histoire commune. Cet exercice, réalisé pour chacun des trois groupes partenariaux (*Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde*), offre une base comparative entre ce qui est fixé dans les documents relatifs à la politique partenariale et leur mise en œuvre réelle.

Les cabinets CRISTO (Centre de recherche et d'ingénierie sociale du Togo), GESURI et Record (Recherches, conseils et réseaux pour le développement), recrutés successivement par *Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde* pour l'intermédiation des partenariats, sont également concernés par cette démarche. Dans leur cas, il s'agit d'analyser les origines du modèle ainsi que le contenu des cahiers de charges. Tout cela fournit des éléments permettant d'analyser les comportements des différents acteurs dans le réseau partenarial ainsi créé.

III.1.3. Les comportements organisationnels

Le sens que les acteurs donnent à leurs comportements est important à prendre en compte dans le cadre d'une étude qualitative. À ce sujet, après avoir identifié et recensé les événements clés dans l'histoire de vie des organisations, nous avons recueilli la lecture et les explications qui en sont

données. Partant de là, nous pouvons analyser le contenu stratégique des comportements organisationnels dans les partenariats. Cela se traduit notamment par les mécanismes d'adaptation des différents rôles prescrits par les documents officiels.

III.2. La démarche d'enquête

Cette section est consacrée à la présentation de la démarche globale qui a conduit à la collecte des données auprès des groupes cibles. Elle expose, dans un premier temps, la méthode adoptée pour la sélection et la composition de l'échantillon. Sont ensuite abordés les outils et méthodes de collecte des données.

III. 2.1. L'échantillonnage

Le positionnement paradigmatique adopté dans le cadre de cette recherche nous impose de dépasser toute opposition entre approches qualitative et quantitative. Ce dualisme s'avère aujourd'hui bien obsolète, dans la mesure où leur compatibilité est plus que jamais admise et un savant dosage de leur métissage recommandé dans certains cas (Bourdieu et Passeron, 1968 ; Herréros, 2009). Nous avons, en conséquence, opté pour le recours aux deux démarches dans une logique de complémentarité. Les informations de l'enquête qualitative seront ainsi complétées par des données quantitatives recueillies auprès des bénéficiaires des projets initiés dans le cadre des partenariats. Ce choix a des implications au niveau tant de l'échantillonnage que des outils de collecte.

Dans le cadre de l'enquête qualitative, le choix de l'échantillon est en rapport avec la configuration de l'objet d'étude. Ici, nous nous intéressons à un modèle de partenariat de type dyadique mais qui fait intervenir une tierce partie qui, selon les cas, peut jouer un rôle d'interface ou observer un certain retrait par rapport aux acteurs principaux. Les partenariats des ONG *Brücke-Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde* au Togo, objet de notre recherche, présentent cette caractéristique. Celles-ci font, chacune, appel à un cabinet de consultants (respectivement CRISTO, GESURI et Record) pour jouer ce rôle entre elles et leurs vingt-sept partenaires togolaises (voir la liste complète dans le tableau n°2). La démarche d'échantillonnage s'appuie, en

conséquence, sur cette répartition tripartite de la population d'enquête, soit au total trente quatre organisations (ONG du Nord, ONG togolaises et cabinets de consultants).

L'échantillonnage par choix raisonné s'est avéré, dans notre cas, être le plus approprié et s'est déroulé comme suit :

- sélection de l'ensemble des trois ONG du Nord (*Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde*) pour étude organisationnelle (genèse et évolution, structuration sociale, relations avec l'environnement, domaines de compétence, etc.) et interview individuelle avec les personnels en charge des partenariats avec les ONG togolaises ;

- sélection de l'ensemble des trois cabinets de consultants et entretiens individuels avec les responsables, interlocuteurs principaux des différents acteurs (ONG du Nord et ONG locales) ;

- choix de onze ONG togolaises parmi les vingt-huit partenaires des ONG du Nord sélectionnées. L'objectif est de réaliser aussi bien des analyses organisationnelles (histoire de vie et relations avec l'environnement) que des entretiens avec leurs responsables.

La composition de l'échantillon pour le volet qualitatif est présentée dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Composition de l'échantillon du volet qualitatif de l'enquête

ONG du Nord (3)	ONG togolaises (11)	Consultants (3)
Pain pour le Monde	1. CACIT	Record
	2. La Colombe	
	3. WANEP	
	4. ATDPDH	
<i>Brücke· Le pont</i>	5. ADIL	Cristo
	6. CED	
	7. AGRO-DR	
EED	8. ETD	Gesuri
	9. GRED	
	10. APED	
	11. CERAD	

Tableau n°2 : Les partenaires de Brücke·Le pont, EED et Pain pour le Monde au Togo en 2010

ONG du Nord	ONG partenaires locales	Consultants
<i>Brücke·Le pont</i>	1. ADIL (Association pour le développement des initiatives locales) 2. CED (Centre pour l'écologie et le développement) 3. AGRO-DR (Association de groupe de développement rural) 4. MAPTO (Mouvement alliance paysanne du Togo) 5. Groupe des acteurs du sorgho 6. MoPIB (Mouvement pour la promotion des initiatives de base) 7. FECECAV (Faîtière des entités des caisses d'épargne et de crédit des associations villageoises) 8. PTM (Parrains Tiers-monde)	Cristo
EED	9. APED (Association des praticiens de l'éducation au développement au Togo), 10. APGA 11. AVOTODE (Association des volontaires togolais pour le développement) 12. CERAD (Centre d'étude, de recherches-actions et d'appui pour le développement) 13. CONGAT/ICB (Conseil gestion Afrique Togo/Initiatives des communautés de base) 14. CREDI (Centre de recherché-action pour l'environnement et le développement intégré) 15. EMT/PMDCT (Église méthodiste du Togo/ Programme méthodiste de développement communautaire au Togo) 16. DLP/EEPT (Programme de développement local participatif/ Église évangélique presbytérienne du Togo) 17. ETD (Entreprises, territoires et développement) 18. FECCIWA (The Fellowship of Christian council and churches in West Africa) 19. GRED (Groupe de recherche-action pour l'éducation au développement) 20. IRFODEL (Institut de recherché et de formation pour le développement local)	Gesuri
Pain pour le Monde	21. ATDPDH (Association togolaise pour la défense et la promotion des Droits humains) 22. CACIT (Collectif des associations contre l'impunité au Togo) 23. GF2D (Groupe de réflexion et d'action Femme, démocratie et développement) 24. La Colombe 25. ODIAE (Organisation pour le développement et l'incitation à l'auto emploi) 26. OIDIF (Organisation internationale pour le développement intégral de la femme) 27. WANEP (<i>West Africa network for peacebuilding</i>/ Réseau ouest africain pour l'édification de la paix) 28. GCCST (Groupe chrétien contre le sida au Togo)	Record

La procédure de recueil des données quantitatives s'est, quant à elle, appuyée sur un échantillonnage par strates en choisissant comme entrée les trois ONG du Nord qui financent des projets au Togo. Il s'est agi, en fait, d'identifier un nombre représentatif de bénéficiaires des projets financés par chacune de ces organisations. Un échantillon de cent trente cinq personnes a ainsi été constitué sur cette base. Le tableau ci-après en présente la répartition par strate.

Tableau n°3 : Répartition des bénéficiaires par ONG du Nord

Strates (ONG du Nord)	Effectif	Fréquence
Pain pour le Monde	44	32,6%
EED	49	36,3%
<i>Brücke·Le pont</i>	42	31,1%
Total	135	100%

Le profil sociodémographique des enquêté(e)s est présenté dans les tableaux et graphiques à venir. Cela concerne successivement la répartition par sexe, âge, niveau d'études et secteur d'activité.

Tableau n°4 : Répartition des bénéficiaires par sexe

Sexe	Effectif	Fréquence
Masculin	80	59,3%
Féminin	55	40,7%
Total	135	100%

Tableau n°5 : Répartition des bénéficiaires par tranches d'âge

Tranches d'âge	Effectif	Fréquence
Moins de 24 ans	7	5,3%
25-34 ans	51	38,3%
35-44 ans	52	39,1%
45-54 ans	17	12,8%
55 ans et plus	6	4,5%
Total	133	100%

Tableau n° 6 : Répartition des bénéficiaires par niveau d'étude

Niveau d'étude	Effectif	Fréquence
Non scolarisé(e)	18	13,5%
Primaire	34	25,6%
Collège	40	30,1%
Lycée	37	27,8%
Études supérieures	4	3%
Total	133	100%

Tableau n°7 : Répartition des bénéficiaires par secteur d'activité

Secteur activité	Effectif	Fréquence
Commerce	27	20,3%
Agriculture	53	39,8%
Administration	13	9,8%
Artisan	38	28,6%
Pas de réponse	2	1,5%
Total	133	100%

Les caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des bénéficiaires nous livrent un profil global des personnes interrogées. Il s'agit, en effet, d'une population majoritairement masculine (59,3% contre 40,7%), essentiellement située dans la tranche 25-44 ans (l'effectif cumulé est de 103 personnes, ce qui équivaut à une fréquence de 77,4%). Sur le plan éducatif, les personnes interrogées ont situé majoritairement leur niveau d'instruction entre le secondaire et le lycée. Dix-huit bénéficiaires (soit 13,5%) ont affirmé n'avoir pas été scolarisés. Enfin, les caractéristiques professionnelles montrent une population essentiellement agricole. Ainsi, 39% des enquêté(e)s ont affirmé travailler dans l'agriculture contre 28,6% pour le secteur artisanal. Les commerçants représentent, quant à eux, 20,3% de l'ensemble des personnes interrogées.

Pour clôturer cette rubrique consacrée à l'échantillonnage, nous présentons le tableau récapitulatif ci-après qui recense l'ensemble des populations (organisations et individus) étudiées dans le cadre de ce travail.

Tableau n°8 : Composition de l'échantillon final

ONG du Nord (3)	ONG togolaises (11)	Bénéficiaires (135)	Consultants (3)
PPLM	1. CACIT	44	Record
	2. La Colombe		
	3. WANEP		
	4. ATDPDH		
<i>Brücke·Le pont</i>	5. ADIL	42	Cristo
	6. CED		
	7. AGRO-DR		
EED	8. ETD	49	Gesuri
	9. GRED		
	10. APED		
	11. CERAD		

III.2.2. Les outils de collecte et les étapes de déroulement de l'enquête

La démarche comprend une phase de documentation sur chacune des organisations identifiées lors de la phase d'échantillonnage. Celle-ci a permis d'établir une d'histoire de vie des organisations composant l'échantillon d'étude afin de repérer sommairement les phases clés de leur évolution, ainsi que les événements déterminants dans la construction de l'identité organisationnelle. Nous avons conçu, à cet effet, une fiche de collecte des informations liées à la genèse des organisations, leurs domaines d'action, le budget annuel, les réseaux d'appartenance, les différents projets menés et en cours d'exécution, les évaluations et audits, les partenaires, etc. Cet outil de pré-enquête a spécifiquement été utilisé auprès des ONG togolaises. Une démarche similaire a également été menée auprès de *Brücke·Le pont*, EED et Pain pour le Monde. Mais elle a surtout porté sur l'histoire et les réseaux de partenariat au Togo.

Trois guides d'entretien ont ensuite été conçus, correspondant à chaque type d'acteur : ONG togolaises, partenaires du Nord et cabinets de consultants. Celui consacré aux ONG togolaises a pour objectif de recueillir la description

qu'elles font de leur histoire de vie, le processus de partenariat, ainsi que leur analyse des relations entretenues avec les autres acteurs. Le second guide est conçu dans le même esprit, mais se focalise sur l'analyse de raisons justifiant le recours à une tierce partie dans la gestion des partenariats. Il aborde les points suivants :

- la politique partenariale et le dispositif de mise en œuvre ;
- le choix du modèle basé sur l'intervention d'un cabinet de consultant ;
- et l'appréciation du partenariat à travers l'analyse des cas de conflits, les mécanismes de gestion et les perspectives.

Le troisième guide, destiné aux cabinets Cristo, Gesuri et Record (Recherches, Conseils et Réseaux pour le Développement), a pour objectif de comprendre leur cahier de charges, leurs stratégies d'exécution dudit cahier, ainsi que l'analyse qu'ils font de leur propre rôle entre les deux partenaires.

III.3. L'analyse des données

Les données recueillies auprès des cent trente-cinq bénéficiaires sont traitées selon la procédure standard requise par l'utilisation de logiciels d'enquêtes. Pour notre part, nous avons eu recours à celui dénommé *Le Sphinx Plus*², de la conception du questionnaire à la phase de traitement (création d'un plan de dépouillement qui a généré les tableaux et graphiques requis), en passant par la création du masque de saisie et la collecte des réponses.

Pour les enquêtes qualitatives, le protocole d'analyse des entretiens semi-directifs s'est déroulé en trois étapes : la retranscription, le codage inductif et le traitement des informations proprement dit. La première a permis d'élaborer un verbatim des dix-sept entretiens réalisés dans le cadre de l'étude. La seconde a consisté en un codage ouvert et inductif des données. Pour ce faire, nous avons procédé à un regroupement des principales idées en catégories. À l'issue de ce travail de catégorisation, nous avons dégagé les idées principales liées à chaque catégorie sémantique en vue de leur traitement. Les idées et réflexions des enquêté(e)s par rapport à chacune des thématiques sont, par la suite, regroupées selon leurs contenus et ont fait l'objet d'analyses lors de la troisième phase. Celle-ci est consacrée au

traitement des données. Elle se rapporte à la description des partenariats tels qu'ils sont vécus et à la perception que les acteurs ont des relations qu'ils entretiennent entre eux.

IV. ANNONCE DU PLAN

Notre travail est organisé en trois parties allant d'un exposé sur l'approche stratégique à l'analyse des partenariats internationaux des ONG togolaises, en passant par une présentation des contextes sociopolitiques et économiques des pays concernés par l'étude.

La première partie poursuit un double objectif : présenter la théorie de l'analyse stratégique et en montrer l'application à notre recherche. Le chapitre I aborde, à cet effet, les postulats et concepts de base, ainsi que la démarche d'analyse proprement dite. De par l'objectif qui lui est assigné, le chapitre II constitue la cheville ouvrière de notre raisonnement. En effet, en pariant que la coopération internationale au développement constitue un terrain d'application pour le raisonnement stratégique, nous devons en prouver la pertinence. Aussi nous sommes-nous évertué, dans ce chapitre, à démontrer comment ce champ constitue un véritable système d'action concret au sens où l'entend la théorie, et en mettant l'accent sur les différents enjeux susceptibles de guider les stratégies des acteurs.

La seconde partie est consacrée à l'analyse des contextes nationaux des différentes organisations concernées par l'étude. Les trois chapitres (III, IV et V) qui la constituent analysent successivement les contextes suisse, allemand et togolais. Débutant par une présentation des données géographiques, historiques, socioéconomiques et politiques, ils abordent ensuite les caractéristiques de la politique de coopération au développement pour chaque pays, ainsi que les influences possibles sur l'orientation des actions des ONG.

La dernière partie est, quant à elle, consacrée à l'étude des relations entre les ONG togolaises et leurs partenaires suisse et allemandes. Comme l'énonce l'intitulé de la thèse, il s'agit, en fait, d'analyser les modèles de partenariat pratiqués par *Brücke-Le pont*, EED et Pain pour le Monde. Les chapitres VI, VII et VIII s'intéressent respectivement aux modèles de la *Coordination*

locale (BLP), du *Service d'appui local* (EED) et du *Transfert de fonction* (PPLM). Leurs contenus abordent la politique partenariale propre à chacune des organisations, les dispositifs de mise en œuvre, les rôles prescrits par les documents stratégiques, ceux joués effectivement par chaque acteur (ONG du Nord, organisations locales, cabinets de consultants et bénéficiaires) dans le jeu des relations partenariales, ainsi que la perception qu'ils ont les uns des autres.

**PREMIÈRE PARTIE : L'ANALYSE
STRATÉGIQUE DES ORGANISATIONS**

CHAPITRE I : POSTULATS, CONCEPTS ET DÉMARCHE D'OPÉRATIONNALISATION

L'efficacité d'une théorie se mesure à l'aune de son application au réel. À ce sujet, on peut reconnaître, avec Michel Crozier, qu'il n'y a pas de plus pratique qu'une bonne théorie. Les paradigmes sociologiques n'échappent pas à cette « loi », comme nous le verrons dans le cas de l'analyse stratégique. Destinée au départ à l'analyse du phénomène organisationnel, celle-ci s'est progressivement adaptée aux changements de son objet d'étude. Le concept d'organisation a connu une métamorphose au fil des années, influençant ainsi les approches théoriques le concernant. La conception taylorienne, avec sa vision très objective de l'activité productive, a ainsi cédé la place à une approche plus subjective, centrée sur l'individu en tant qu'acteur et prenant en compte les limites de la rationalité humaine.

Les frontières de l'organisation sont également devenues de plus en plus floues. Cette métamorphose implique, dans le champ sociologique, une vision théorique renouvelée qui intègre cette difficulté à distinguer clairement la frontière entre l'organisation et son environnement. En France, le courant de l'analyse stratégique représente ce changement du regard sociologique sur l'organisation, en mettant au cœur de son approche les concepts d'acteur, de pouvoir et surtout d'action organisée plutôt que celui d'organisation au sens classique du terme. Cette approche du phénomène organisationnel a été initiée par Michel Crozier dans *Le Phénomène bureaucratique*³⁴. Elle a, ensuite, été concrétisée dans *L'Acteur et le système*³⁵ et actualisée dans *Le*

³⁴ Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963.

³⁵ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

*Pouvoir et la règle*³⁶. Ce dernier ouvrage a notamment ouvert le champ d'application de la démarche, en affirmant l'extension des frontières organisationnelles et l'élargissement du concept d'acteur, celui-ci pouvant désigner aussi bien les individus que les groupes. Cela offre ainsi une opportunité pour l'application de l'analyse stratégique aux relations interorganisationnelles. Tel est le défi que nous voulons relever à travers cette thèse.

En considérant les organisations comme étant des acteurs, nous cherchons à appliquer le raisonnement stratégique au champ de la coopération au développement. L'objectif est de saisir la façon dont se déroulent les relations de pouvoir entre des acteurs impliqués dans les relations partenariales. Afin de poser les bases de notre travail, nous présentons les prémisses du raisonnement stratégique, ses implications méthodologiques et modalités d'application.

I. POSTULATS DE BASE ET CONCEPTS

Inscrivant leurs travaux dans la perspective de l'individualisme méthodologique³⁷, Michel Crozier et Erhard Friedberg mettent le concept d'acteur au cœur de l'analyse stratégique. Aussi élaborent-ils un corpus qui constitue un véritable « *pari théorique* », dans la mesure où celui-ci veut se dégager des chemins battus de la théorie classique des organisations. Nos

³⁶ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

³⁷ Michel Crozier et Erhard Friedberg ne se sont pas expressément positionnés dans le courant de l'individualisme méthodologique, associé au nom de Raymond Boudon. L'antériorité de *L'Acteur et le système* (1977) par rapport au *Dictionnaire critique de la sociologie*, publié par Raymond Boudon et François Bourricaud en 1982, semble en être la raison. Cependant, la parenté entre ces deux théories (analyse stratégique et individualisme méthodologique) a souvent été mise en exergue par plusieurs sociologues. Dans un article intitulé « L'analyse stratégique et l'individualisme méthodologique », Jacques Lautman explique cette proximité en mentionnant « *leur commune affirmation de la primauté comme de la diversité des actions individuelles, leur commune conviction que le champ social n'est pas homogène* ». Cf. Francis Pavé, *L'Analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, Seuil, 1994, p. 181. Jean-Daniel Reynaud, pour sa part, affirme que « *l'individualisme méthodologique a trouvé son expression dans la théorie des organisations* », celle-ci incluant la « *théorie de la liberté de l'acteur* » (Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu*, Paris, Armand Colin, 1989, p. 280).

auteurs adoptent, pour ce faire, une vision plus compréhensive et clinique du phénomène organisationnel.

Cette posture théorique a eu une portée heuristique évidente. Elle a fourni une démarche et des outils spécifiques d'intervention en organisation, et posé les bases de nouvelles approches sociologiques des organisations, notamment celles proposées par Jean-Daniel Reynaud, Bruno Latour et Michel Callon, Renaud Sainsaulieu, Luc Boltanski et Laurent Thévenot, ou encore Gilles Herréros et Philippe Bernoux. Nous aurons recours aux apports théoriques des uns et des autres lors de cette présentation.

L'analyse stratégique s'appuie sur un ensemble de postulats et mobilise les concepts d'acteur, de pouvoir, de stratégie, de zone d'incertitude, de système d'action concret et de rationalité limitée. Nous présentons, dans les prochains paragraphes, le contenu et les implications des principaux postulats. Cela nous permettra d'aborder, par la suite, la démarche initiée par Crozier et Friedberg. Malgré la variation qu'on peut observer d'un auteur à un autre (variation due essentiellement au niveau d'analyse recherché), ces postulats peuvent être résumés sous trois points.

Le premier consiste à considérer l'organisation comme étant un construit social et non une réponse *a priori* aux contraintes extérieures. En ce sens, elle n'est pas une donnée, mais plutôt le résultat des interactions entre acteurs. Elle revêt également un caractère contingent. Sa structure et sa configuration sont soumises aux aléas de la coopération entre les différents acteurs en présence. Ce postulat implique, enfin, un dépassement des frontières organisationnelles. Celles-ci deviennent mouvantes et aléatoires, dans la mesure où elles dépendent des acteurs en présence et du degré de leurs interactions. La notion de système d'action concret trouve ici toute sa place. Nous y reviendrons. Il est toutefois important de noter combien ce postulat milite en faveur de notre démarche. Considérer l'organisation comme un construit, c'est prendre en compte, avant tout, les acteurs et le système qu'ils forment à partir de leurs relations. Il s'agira pour nous de mettre en exergue le système que forment les *acteurs-organisations* (États, organisations internationales, ONG, associations et groupements) grâce à leurs relations dans le champ de la coopération au développement.

Le second postulat affirme la liberté relative de l'acteur engagé dans une action collective. Pour les deux auteurs, la liberté des acteurs se perçoit dans les situations de contraintes. Celle-ci est illustrée par leur capacité à opérer des choix stratégiques en fonction du contexte et de la marge de manœuvre dont ils disposent. L'acteur est ainsi porteur de rationalité dans ses actions, dans la mesure où il est capable de choix et de calculs qui lui évitent de trop perdre dans une situation donnée. On ne saurait, par conséquent, lui attribuer une place *a priori* au sein d'un système qui, lui-même, est contingent. L'acteur stratégique ne saurait donc entrer dans un quelconque moule qui détermine ses comportements. Michel Crozier et Erhard Friedberg ont démontré, à ce sujet, le caractère hypothétique des règles organisationnelles et des structures formelles. En effet, contrairement au résultat escompté, celles-ci créent des zones d'incertitudes qui sont autant d'opportunités que les acteurs cherchent à saisir dans leurs jeux de pouvoir.

La place centrale du concept d'acteur apparaît dans ce postulat. C'est à partir des relations et interactions des acteurs qu'une action organisée se construit, évolue et se stabilise. Bref, c'est l'acteur qui fait le système et qui l'actualise. Pour Erhard Friedberg, « *ni les problèmes, ni les solutions, ni les contraintes, ni les opportunités, ni les structures formelles ni les institutions n'existent en soi, en dehors et indépendamment de la perception et des capacités des acteurs qui seuls peuvent les actualiser dans et par leurs comportements, les entretenant et les transformant en même temps* »³⁸.

La marge de liberté que l'analyse stratégique confère à l'acteur est également fondatrice de pouvoir, un autre concept fondamental dans la théorie. Le pouvoir est considéré comme fondement de l'action organisée. Il est défini comme étant « *la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts* »³⁹. Cette définition s'appuie sur des apports théoriques antérieurs, et met l'accent sur le caractère relationnel du pouvoir, dans une

³⁸ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 127.

³⁹ *Op. cit.*, p. 122.

perspective d'échange. L'auteur cite, à ce sujet, les travaux de Robert Dahl⁴⁰, Richard Marc Emerson⁴¹, Michel Crozier⁴², David Baldwin⁴³, et François Chazel⁴⁴.

Dans cette perspective, le pouvoir est considéré non pas comme un attribut mais plutôt dans son sens relationnel. En conséquence, aucun acteur ne détiendrait indéfiniment le pouvoir. Tout dépendra alors des positions, ressources et enjeux des acteurs en présence. En somme, en tant que relation, le pouvoir fait l'objet de négociations permanentes. À ce titre, il est caractérisé par trois dimensions que nous allons analyser : *l'instrumentalité*, *l'intransitivité* et *le déséquilibre*.

Placer le pouvoir dans une dynamique relationnelle, c'est d'abord lui donner un caractère instrumental. La contrainte, exercée sur un acteur dans un contexte d'action organisée, vise l'obtention d'un résultat. Ainsi, le pouvoir n'est exercé que dans la perspective d'un but qui va guider les différentes stratégies adoptées par l'acteur. Dans le cas des relations interorganisationnelles par exemple, le fait de pouvoir obtenir qu'un partenaire agisse dans un sens plutôt que dans l'autre représente un avantage pour le demandeur. Cette instrumentalité, que les auteurs confèrent à la relation de pouvoir, ne doit toutefois pas conduire à une vision machiavélique à outrance ni à une surestimation de la capacité stratégique d'un acteur. C'est ici l'occasion de mettre un accent particulier sur l'importance du concept de *rationalité limitée* dans l'analyse stratégique.

Théorisé originellement par Herbert Simon et James March, ce concept postule le caractère séquentiel, donc imparfait, des décisions prises par l'acteur dans un contexte donné. La logique de la rationalité limitée est

⁴⁰ Robert Dahl, « The concept of Power », *Behavioral Sciences*, vol. 2, n° 3, juillet 1957, pp. 201-215.

⁴¹ Richard Emerson, « Power-Dependance Relations », *American Sociological Review*, vol. 27, n°1, février 1962, pp. 31-41.

⁴² Michel Crozier *Le Phénomène bureaucratique*, op. cit.

⁴³ David Baldwin, « Power and Social Exchange », *The American Political Science Review*, vol. 72, n°4, décembre 1978, pp. 1229-1242.

⁴⁴ François Chazel, « Pouvoir, structure et domination », *Revue française de sociologie*, vol. 24, n°3, juillet-septembre 1983, pp. 369-393.

expliquée par les deux auteurs de la façon suivante : « *On ne peut parler de rationalité que relativement à un cadre de référence ; et ce cadre de référence sera limité par les connaissances de l'homme rationnel. Par conséquent, le choix d'un acteur est toujours exercé au regard d'un schéma simplifié, limité, approximatif, de la situation réelle ; et les éléments de la définition ne sont pas des données [...] mais des produits de processus psychologiques et sociologiques, comprenant les activités propres de celui qui choisit et celles des autres de son milieu.* »⁴⁵

À partir de cette description du processus de décision, Crozier et Friedberg affirment qu'il est tout aussi impossible pour un acteur, dans une action organisée, de mener une stratégie parfaite en disposant de toutes les informations nécessaires. La décision de l'acteur individuel ou collectif ne peut, dans ce contexte, correspondre qu'à un « *seuil minimal de satisfaction* »⁴⁶.

Abondant dans ce sens, Philippe Scieur⁴⁷ propose un schéma intéressant qui illustre les éléments entrant en ligne de compte dans les décisions prises par l'individu. Trois facteurs fondamentaux entreraient en jeu, à savoir les caractéristiques individuelles des acteurs (statut, âge, émotivité, caractère...), les éléments du contexte exogène (éléments contingents environnementaux) et le contexte endogène (éléments contingents organisationnels et culturels). Ces données influencent la façon dont l'acteur perçoit son environnement et ses comportements à son égard. En conséquence, tout en acceptant que l'acteur est doté d'une rationalité qui le conduit à adopter une stratégie offensive ou défensive, il est nécessaire de prendre en compte le caractère imparfait et contingent de ses décisions.

Abordons, à présent, la dimension intransitive du pouvoir. Pour ce faire, nous nous référons tout d'abord à Robert Dahl qui décrit le pouvoir comme étant la « *capacité d'une personne A d'obtenir qu'une personne B fasse quelque*

⁴⁵ James March et Herbert Simon, *Les Organisations*, trad. fr., Paris, Dunod, 1969, p. 137 (1^{re} éd. américaine : 1958).

⁴⁶ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, op. cit., p. 54.

⁴⁷ Philippe Scieur, *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 72.

*chose qu'elle n'aurait pas fait sans l'intervention de A »*⁴⁸. Cette définition, tout en mettant l'accent sur le caractère relationnel du pouvoir, n'en est pas moins incomplète lorsqu'on l'analyse dans le sens où l'entend l'approche stratégique. On pourrait être amené à déduire qu'un acteur A serait capable d'obtenir d'un acteur C, ce que B est capable d'obtenir de ce dernier. Or, selon Crozier et Friedberg, cette transitivité s'avère relative, dans la mesure où le pouvoir est une négociation permanente, et dépend des enjeux et ressources de chacun des acteurs. Ici encore, la rationalité limitée de l'acteur entre en ligne de compte. Les rapports entre des acteurs engagés dans une même action peuvent être différents, en fonction des atouts des uns et des autres. Cette caractéristique du pouvoir nous interpelle particulièrement, car elle pose la question du degré d'application des décisions d'un acteur à un autre dans un réseau de partenariats. En effet, dans le cas des partenariats que nous étudions, on peut se demander si le degré de respect des procédures diffère d'une organisation à une autre. Si tel est le cas, on devra s'interroger sur les facteurs déterminants. Cette question trouvera réponse plus loin dans notre analyse.

Enfin, l'essence du pouvoir réside dans la réciprocité et le déséquilibre qui le caractérisent. Erhard Friedberg considère le pouvoir comme étant *« l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est-à-dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs »*⁴⁹. C'est une relation réciproque, à partir du moment où il y a action et rétroaction entre deux ou plusieurs acteurs. Cette vision rejoint le caractère précaire et réversible du pouvoir que nous avons mentionné précédemment. Celui-ci est, en effet, susceptible de changer de main en fonction des ressources et enjeux des acteurs. Cela conduit les auteurs de *L'Acteur et le système* à reconsidérer la définition donnée par Robert Dahl. Ils la rectifient en affirmant qu'il est *« un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre »*⁵⁰.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 201.

⁴⁹ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 122.

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 69.

Dans la réciprocité, il faut prendre en compte la notion de déséquilibre qui constitue la base et la condition de tout rapport de pouvoir. On peut imaginer, au départ de toute relation de pouvoir, un déséquilibre créé par une ressource ou un atout, possédé (du moins temporairement) par un acteur et convoité par l'autre, tous deux engagés dans une action commune. Le concept de *zone d'incertitude* est alors au cœur du déséquilibre. Celle-ci désigne les problèmes qui conditionnent le bon fonctionnement d'une organisation et qui confèrent du pouvoir à celui ou à ceux qui les contrôlent face à d'autres acteurs qui en ont besoin. Il s'agit, généralement, d'une information, de ressources matérielles ou financières, bref de toutes sortes d'éléments dont l'imprévisibilité constitue une menace pour l'un des acteurs.

Il existe un lien intrinsèque entre *zone d'incertitude* et *pouvoir*. De son importance dépend l'intensité du pouvoir dont dispose l'acteur qui en a la maîtrise. Ainsi, selon Michel Crozier, « *ce qui est incertitude du point de vue du système, devient source de pouvoir du point de vue de l'acteur* ». Olgierd Kutylski⁵¹ établit, pour sa part, une analogie entre le couple incertitude-pouvoir et la relation entre *fortuna* (imprévisibilité) et *virtu* (capacité politique à maîtriser l'imprévisibilité) chez Machiavel.

Dans le cas des organisations, on peut identifier quatre sources d'incertitude qui induisent des relations de pouvoir. Il s'agit de la maîtrise :

- d'une compétence ou d'un savoir-faire difficilement remplaçable ;
- des incertitudes liées aux relations entre l'organisation et son environnement :
- des circuits d'information et flux de communication ;
- et des règles organisationnelles.

Tout comme les concepts de *pouvoir* et de *système d'action concret*, celui de *zone d'incertitude* est très important pour l'analyse des relations interorganisationnelles dans la coopération au développement. Sa prise en compte permet d'identifier des éléments dont l'importance pour l'équilibre et

⁵¹ Olgierd Kutylski « Une matrice conceptuelle de la négociation. Du marchandage à la négociation valorielle », *Négociations*, vol. 1, n°1, juin 2004, p. 51.

la performance des ONG et associations est telle qu'ils induisent des relations de pouvoir entre ces acteurs. Les ressources financières et les compétences techniques peuvent certes être citées. Mais c'est surtout la légitimité qui constitue, en dernière analyse, la ressource fondamentale qui va être en jeu. Nous clarifierons ce point dans le prochain chapitre.

Pour finir cette analyse consacrée au second postulat, retenons ceci : aborder le pouvoir comme une relation négociée constitue l'un des motifs de l'orientation théorique de notre recherche. En effet, tout en accordant une place particulière au concept de pouvoir, l'analyse stratégique permet de faire attention au piège de la domination qui n'est jamais très loin, surtout quand on étudie les relations Nord-Sud. L'un des mérites que l'on peut, par ailleurs, reconnaître à cette approche, est d'avoir démythifié le pouvoir en le ramenant à sa plus simple expression dans le quotidien des affaires humaines, et en mettant en valeur son caractère négocié et réversible.

Le troisième et dernier postulat énonce l'indétermination inhérente au système d'action concret. Ce postulat est fortement lié au premier et peut même être considéré comme étant une de ses conséquences.

Le système d'action concret est « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient la structure, c'est-à-dire la stabilité de ces jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* »⁵². C'est le cadre où s'articulent les différents intérêts (convergents, divergents voire contradictoires) des acteurs. Leurs comportements représentent des forces internes qui font mouvoir le système à travers un ensemble de jeux et de stratégies qu'ils développent. Jean-Claude Lugan décrit le processus de formation des systèmes d'action concret comme suit : « *Les acteurs, relativement libres et autonomes, produisent un système, le font fonctionner à travers un réseau de relations où ils négocient, échangent, prennent des décisions. Le réseau relationnel permet à ces acteurs de résoudre les problèmes concrets de la vie du système selon des relations d'habitude. Celles-ci sont créées, maintenues, entretenues en*

⁵² Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, op. cit., p. 286.

*fonction des intérêts des individus, des contraintes de l'environnement, donc des solutions proposées par des acteurs. Ils le font en fonction de leurs objectifs qui sont toujours des compromis entre leurs propres buts et ceux de l'organisation. »*⁵³

Le système d'action concret est donc le résultat de l'interaction et des processus d'échange et de pouvoir entre les acteurs. Gilles Herréros, pour sa part, le décrit comme étant « *l'ensemble des tiraillements que les acteurs font connaître aux contenus et contours formels de l'organisation pour finir par construire une entité sociale largement informelle et à chaque fois singulière* »⁵⁴.

Dans la mesure où le système d'action concret suppose la coexistence d'acteurs dotés d'intérêts et de rationalités différents, on peut s'interroger sur son mécanisme de production et de stabilisation. La théorie de la régulation en fournit une explication qui nous semble bien pertinente. Partant du principe que « *la régulation fonde et institue l'acteur collectif* »⁵⁵, Jean-Daniel Reynaud identifie trois formes de régulation dont l'articulation permanente assure la stabilité de tout système social ou de toute action collective. Ainsi, de la dynamique entretenue par la régulation de contrôle (ensemble des règles et procédures formelles) et la régulation autonome (normes sociales construites de façon informelle par les acteurs), naît une régulation conjointe (ensemble des règles issues de la négociation entre les acteurs sociaux). Concrètement, les règles produites de façon officielle et les procédures définies pour régir l'action organisée donnent lieu à des comportements d'adaptation de la part des acteurs. L'émergence de ces comportements est favorisée par les zones d'incertitudes nées de la régulation formelle et qui constituent des sources de pouvoir pour certains acteurs qui en ont la maîtrise. Cette cohabitation entre formel et informel, comme on peut s'y attendre, génère parfois des conflits qui créent des espaces de négociation. La régulation conjointe en est la résultante. Dans le cas des

⁵³ Jean-Claude Lugan, *La Systémique sociale*, Paris, PUF, 2005, p. 69.

⁵⁴ Gilles Herréros, *Au-delà de la Sociologie des organisations*, Toulouse, Érès, 2008, p. 52.

⁵⁵ Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, op. cit., 1989, p. 64.

réseaux de partenariats entre ONG, par exemple, les procédures administratives et techniques instituées peuvent être amenées à évoluer face à l'émergence de régulations autonomes qui ne sont autres que des comportements d'adaptation de part et d'autre. Ces changements dépendent, bien sûr, de la capacité des organisations à peser dans la négociation.

Du point de vue méthodologique, le système d'action concret est une construction heuristique. Il dépend du choix effectué par le chercheur de circonscrire son étude dans un cadre défini. Il s'avère donc nécessaire de démontrer l'existence de ce système à travers un réseau de relations et d'interactions entre acteurs autour d'un problème bien défini.

En sociologie des organisations, ce concept pose la question de la validité de la structure formelle. Si, en effet, le système d'action concret n'est pas une donnée mais plutôt une construction du chercheur, quelle relation celle-ci a-t-elle avec les normes, procédures et relations officielles définies pour régir une organisation ? En est-elle une simple représentation ou la dépasse-t-elle en intégrant la dimension informelle ?

Dans la perspective de l'analyse stratégique, système d'action concret et structure formelle ne peuvent être opposés. Ils ne peuvent pas non plus être confondus. En effet, dans la mesure où Crozier et Friedberg préfèrent parler d'action organisée plutôt que d'organisation, le système d'action concret permet d'assumer cette posture théorique. La structure d'une entreprise ou de toute autre organisation, concrétisée par l'organigramme et les procédures officielles, offre de la matière pour l'élaboration du système d'action concret. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les règles organisationnelles, définies au départ pour régir les relations, génèrent des incertitudes qui donnent lieu à des rapports de pouvoir qui dépassent ce cadre formel. En conséquence, le chercheur ne pourrait pas se limiter à ces relations officielles ni non plus les ignorer. Il devra « *trouver les causes des structures et des règles du jeu caractéristiques d'un contexte d'action non pas dans des phénomènes, événements ou structures extérieurs à lui, mais dans les*

processus d'interaction mêmes qui s'y déroulent entre les acteurs concernés »⁵⁶.

La notion de système fait appel à une démarche d'analyse contingente qui ne reposerait « *ni sur une volonté d'exhaustivité ni sur une volonté de représentativité* ». Il s'agit, avant tout, de définir les contours du système en fonction de la question de recherche et du choix d'analyse du chercheur. Est ainsi offerte l'opportunité de dépasser l'organisation telle qu'elle est présentée officiellement. Cela permet de saisir les jeux d'acteurs dans leur réalité et dans leur actualité. Les frontières organisationnelles peuvent également être dépassées pour une application plus vaste du raisonnement stratégique (relations interorganisationnelles, réseaux d'organisations, etc.).

L'influence de l'analyse stratégique réside d'ailleurs dans le recours de nombreux sociologues à cette démarche constructiviste. Jean-Daniel Reynaud, à travers la théorie de la régulation, Bruno Latour et Michel Callon, dans le cas de la théorie de la traduction, ou encore Luc Boltanski et Laurent Thévenot pour ce qui est de la théorie des conventions, se sont ainsi appuyés sur le concept de système d'action concret pour construire leurs approches.

La mise en évidence du système d'action concret requiert, toutefois, que certaines conditions soient remplies. Pour Crozier et Friedberg, il faut « *un minimum d'interconnaissance, de circulation d'informations et de connaissances communes, permettant des anticipations correctes des comportements des autres ainsi qu'un minimum de contrôle* »⁵⁷.

On peut, au regard de ces critères, s'interroger sur la validité de l'application de cette approche au champ de la coopération internationale pour le développement. Cette question est d'autant plus légitime que nous avons précédemment mis l'accent sur l'hétérogénéité qui caractérise ce champ. On peut, de ce fait, reconnaître que construire le système d'action des relations au sein d'une entreprise ne présente pas les mêmes difficultés que de le faire pour un réseau interorganisationnel par exemple.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 245.

⁵⁷ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 168.

Plusieurs raisons fondent, cependant, la pertinence de la démarche. La perspective ouverte par Erhard Friedberg permet, par exemple, d'étendre l'analyse stratégique au-delà des organisations aux frontières clairement définies. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'auteur préfère parler d'action organisée plutôt que d'organisation. Pour expliquer ce passage du champ intra-organisationnel à l'interorganisationnel, voire au méta-organisationnel, sont évoquées les dernières évolutions du concept même d'organisation. Au sens classique, celle-ci serait, en effet, fondée sur trois principes qui limitent la portée de l'analyse stratégique, si l'on se réfère à ses fondateurs⁵⁸.

Le premier principe consiste à considérer l'organisation comme un moyen. Elle est ainsi pensée en termes de production et de performance. De ce fait, les acteurs qui la composent doivent être organisés, agencés et coordonnés pour un meilleur rendement. La finalité des premières recherches témoigne d'ailleurs de cette vision « instrumentale » de l'organisation qui deviendrait ainsi une « *simple courroie de transmission* ». En conséquence, le facteur humain devra être organisé et rationalisé en vue de garantir la meilleure performance pour l'organisation (usine, entreprise, service, etc.). Or, pour Friedberg, « *l'action humaine, sur tous les plans, n'est rationnelle que de façon limitée, les organisations pas plus que les individus ne peuvent prétendre à une rationalité absolue* ». Cette incertitude qui pèse sur toute tentative de rationalisation de l'action humaine milite effectivement en faveur d'une vision plus flexible de l'organisation.

Le second principe, quant à lui, consiste à adopter une vision homogénéisante de l'organisation. L'organigramme est l'un des éléments qui symbolisent cette quête d'homogénéité. Or, les conflits et autres dysfonctionnements témoignent des limites de la structuration formelle. La prise en compte de facteurs d'ordre informel dans le fonctionnement de l'organisation est, par conséquent, un impératif pour toute analyse sociologique qui se veut pertinente. Cela constitue d'ailleurs l'un des mérites de l'approche stratégique.

⁵⁸ La première partie de l'ouvrage *Le Pouvoir et la règle* est intitulée : « Le démontage de la notion d'organisation ».

Enfin, le dernier principe pose l'organisation comme une entité aux frontières clairement délimitées. Depuis quelques décennies, grâce au développement sans précédent des technologies de l'information et de la communication, on assiste à l'émergence de nouvelles organisations dont la structure et le fonctionnement tranchent radicalement avec les caractéristiques traditionnelles. Dans ce contexte, ce n'est plus seulement l'organigramme ni les frontières géographiques qui déterminent l'organisation mais bien les relations fonctionnelles qui lient les différents acteurs dans l'atteinte des objectifs fixés. La définition de l'organisation *stricto sensu* se trouve donc élargie vers une acception plus générique d'action organisée.

On peut valablement en déduire que la démarche de l'analyse stratégique peut s'appliquer aux relations interorganisationnelles dans le champ de la coopération au développement.

Par contre, il est nécessaire d'observer un certain réalisme concernant la démarche. Ce champ est caractérisé par des relations et interactions entre des acteurs venant d'horizons très divers (entreprises, État, ONG, etc.), travaillant sur des problématiques différentes (environnement, santé, éducation, droits de l'Homme, etc.), avec des visions et approches très contrastées. Dans un tel panorama, vouloir faire une représentation exhaustive du système d'acteurs relève d'un véritable travail d'Hercule. La seule alternative qui nous semble pertinente est de procéder par catégorisation, afin de fournir un tableau présentant les différents types d'acteurs avec leurs caractéristiques et leurs principaux enjeux. Au niveau national, le travail semble moins ardu, dans la mesure où ce système peut être circonscrit dans un cadre spatial déterminé avec un nombre réduit d'acteurs.

De toute évidence, cette application de l'approche stratégique nécessite une analyse approfondie de la méthodologie, afin d'en évaluer l'opérationnalité par rapport à l'objet d'étude. Pour ce faire, nous présentons dans les paragraphes qui suivent les implications méthodologiques et les principales étapes de l'analyse stratégique.

II. PRATIQUE DU RAISONNEMENT

Les prémisses de l'analyse stratégique induisent une posture méthodologique que nous allons exposer ici. La démarche proposée et appliquée dans *L'Acteur et le système* (1977), puis dans *Le Pouvoir et la règle* (1993), a été relayée par des sociologues dont les travaux se situent dans le prolongement des pionniers. Philippe Bernoux en 1985 et Gilles Herréros en 2002, par exemple, ont bâti leur approche des *logiques d'action* sur les bases posées par l'analyse stratégique des organisations. Celle-ci adopte essentiellement une approche constructiviste et fait une large place à l'induction et à l'analyse qualitative.

II.1. Implications méthodologiques

Les deux ouvrages de référence cités plus haut abordent les implications épistémologiques des postulats de l'analyse stratégique. Celles-ci peuvent être résumées sous trois points : l'adoption d'une démarche hypothético-inductive, l'approche par comparaison et, enfin, une considération pragmatique des analyses.

Michel Crozier et Erhard Friedberg placent la démarche *hypothético-inductive* au cœur de leur approche. Celle-ci « *part du vécu des acteurs pour reconstruire non pas la structure sociale générale, mais la logique et les propriétés particulières d'un ordre local, c'est-à-dire la structuration de la situation ou de l'espace d'action considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu qui donnent sens et cohérence au vécu* »⁵⁹.

Une telle perspective vise à déconstruire l'objet d'étude afin d'en saisir la logique interne. Dans le cas de l'action organisée, elle cherche fondamentalement à saisir les enjeux et stratégies des acteurs. La priorité est alors accordée à la connaissance approfondie du système d'action étudié. Concrètement, il s'agira de saisir les arrangements et les mécanismes qui permettent la construction et le maintien de la coopération entre des acteurs empiriques engagés dans une action organisée.

⁵⁹ Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 304.

Cette posture suppose cependant quelques précautions. La première consiste à abolir, du moins à relativiser, l'observation de la distance épistémologique entre le chercheur et son objet d'étude. Cette rupture, requise pour toute démarche qualitative, est particulièrement recommandée dans le cas de l'analyse stratégique qui se veut être une analyse clinique de l'action organisée. Il s'agit, ensuite, de considérer tous les acteurs du champ étudié au même titre, aucun discours ne devant être déconsidéré *a priori*. Friedberg prône, à cet effet, un « *agnosticisme* » épistémologique. Enfin, il est préconisé d'accorder le primat à l'analyse qualitative dont la pertinence est soulignée par Friedberg en ces termes : « *L'emploi des méthodes quantitatives ne peut en aucun cas remplacer la connaissance qualitative et fine du vécu des acteurs et de la structuration de leurs relations. Seule celle-ci autorise la construction des indicateurs qui permettraient de passer à une analyse quantitative.* »⁶⁰

La seconde posture est intrinsèquement liée à la démarche inductive. Il s'agit de l'approche comparative. Le souci de comparaison est d'autant plus légitime que cela permet de multiplier les sources d'information et de renseignement sur l'objet d'étude. Il est ainsi possible d'effectuer autant de recoupements que nécessaire pour une connaissance clinique. En outre, cette démarche comparative réduirait le risque de biais, fréquemment induit par l'analyse qualitative en sciences sociales. Cette dernière requiert une certaine proximité qui présente le risque d'enfermer le chercheur dans les limites des témoignages et des vécus des enquêtés. Cette situation pourrait constituer une entorse à la distance épistémologique requise par l'esprit scientifique. Cependant, grâce à la multiplicité des regards et aux possibilités de triangulation qu'offre la démarche comparative, le chercheur pourrait retrouver son extériorité. Dans le cadre de notre recherche, nous mettons également l'accent sur cet esprit comparatif qui est d'ailleurs transversal. Des comparaisons sont, en effet, opérées aussi bien à l'intérieur de l'échantillon d'ONG togolaises (différentes de par leurs caractéristiques organisationnelles) qu'entre organisations partenaires d'Europe.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 311.

La dernière implication méthodologique est liée au caractère non falsifiable de cette démarche *inductivo-comparative*. Sur cette base, Friedberg propose d'aborder l'analyse des résultats de façon procédurale, par analogie avec la rationalité procédurale d'Herbert Simon. Ainsi, selon lui, le caractère scientifique des résultats obtenus est plus fonction de la procédure d'enquête utilisée que de leur confirmation par des « *tests statistiques sophistiqués* ». Cette procédure doit en effet « *garantir un recueil et un traitement des données aussi ouverts, systématiques et honnêtes que possible* »⁶¹. La rigueur est certes nécessaire à chacune des étapes de ces démarches pour approcher la scientificité visée, mais il est tout autant nécessaire d'observer une certaine itération qui permet de corriger le plan de recherche à partir des résultats provisoires.

Ces remarques effectuées, il est utile de présenter, dans les lignes à venir, la démarche d'opérationnalisation de l'approche stratégique dans le cadre d'une recherche.

II.2. Déroulement concret de la démarche d'analyse stratégique

Amplement présentée dans les ouvrages de référence⁶², la démarche peut s'opérationnaliser à travers une trame méthodologique comprenant cinq étapes :

- la construction du système d'action concret ;
- le repérage des zones d'incertitudes et des situations à enjeux ;
- la caractérisation des manifestations concrètes du pouvoir dans les rapports partenariaux ;
- l'identification des modes de régulation des situations de pouvoir ;
- l'analyse des effets pour les acteurs, le système d'action concret et l'environnement.

⁶¹ Erhard Friedberg *op. cit.*, p. 321.

⁶² Le lecteur peut se référer, entre autres, à Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), Erhard Friedberg (1997), Francis Pavé (1994) et Philippe Scieur (2005).

II.2.1. Construction du système d'action concret

La notion de système d'action fait appel à une vision constructiviste qui témoigne du lien intrinsèque entre l'analyse stratégique et le raisonnement systémique. Ainsi, « *sans raisonnement systémique, l'analyse stratégique ne dépasse pas l'interprétation phénoménologique. Sans vérification stratégique, l'analyse systémique reste spéculative et, sans la stimulation du raisonnement stratégique, elle devient déterministe* »⁶³.

En outre, comme nous l'avons souligné, dans la perspective de l'analyse stratégique, le système n'existe pas *a priori*. Il s'agit d'une construction épistémologique selon les besoins du chercheur. Mais alors, quelle démarche adopter pour la construction d'un tel système d'action ?

La démarche de *contextualisation systémique des communications*⁶⁴ proposée par Alex Mucchielli et Claire Noy nous semble, à plusieurs égards, très pertinente pour la construction de ce système. La première raison réside dans leur conception de la notion d'acteur qui rejoint celle de l'approche stratégique. Pour ces auteurs, est acteur social « *toute entité socio-humaine qui prend part à une situation* ». Il pourrait donc s'agir aussi bien d'un individu, d'un groupe, d'une organisation que d'une institution. En conséquence, à partir du moment où il y a un contexte d'action partagé par des individus, groupes ou institutions, le concept d'acteur peut être évoqué.

La seconde raison concerne leur vision de la relation entre acteurs. Pour eux, celle-ci ne doit pas être considérée, de façon exclusive, comme une relation directe, « *concrète* » entre deux ou plusieurs acteurs. Au contraire, elle devrait pouvoir être élargie et analysée du point de vue du contexte. En clair, c'est le contenu de la relation qui en définit la nature. Ainsi, une relation *a priori* inexistante pourrait s'avérer dense en fonction des conséquences des actions des protagonistes les uns pour les autres. Cette dernière considération est d'autant plus instructive qu'elle sensibilise sur les conséquences implicites mais non moins importantes d'actions apparemment éloignées sur les

⁶³ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, op. cit., p. 237.

⁶⁴ Alex Mucchielli et Claire Noy, *Étude des communications. Approches constructivistes*, Paris, Armand Colin, 2005, pp. 165-189.

comportements de certains acteurs. En conséquence, il nous faut tenter de saisir, dans la mesure du possible, la chaîne des interactions au sein d'un réseau d'acteurs par exemple.

Dans la pratique, le système d'action concret devra se construire en suivant la démarche ci-après, déroulée en quatre étapes :

- *Le repérage des acteurs concernés par la problématique centrale*

Il s'agit de recueillir « *un ensemble de communications généralisées, intégrées dans un découpage choisi dans l'environnement* ». Ce premier travail devra aboutir à la construction d'un sous-système qui, pour les besoins de la recherche, sera isolé du système global. Cela permettra au chercheur de dégager un cadre d'observation pertinent pour sa recherche. Il est donc évident que le critère de pertinence de ce cadrage est une condition *sine qua non* de la réussite de l'étude. Ce travail d'isolation s'avère délicat à opérer dans la mesure où il n'est guère évident de tracer une frontière nette entre ce qui relève du sous-système et ce qui fait partie du système global.

De ce fait, il convient « *d'essayer de repérer ces interactions et d'en évaluer le poids pour le sous-système. Lorsque les interactions importantes viennent du système englobant sur le sous-système délimité par le cadrage, elles signalent presque toujours que la solution du problème rencontré dans le sous-système sera de l'ordre d'une intervention du système englobant sur le sous-système* ». Il est alors important de ne pas perdre de vue les interactions entre le sous-système et son environnement.

- *L'identification et la catégorisation des relations « concrètes » au sein du sous-système*

Cette étape vise à classer les acteurs selon l'intensité des relations qu'ils entretiennent entre eux. Elle consiste à porter, sur un schéma, les relations concrètes échangées par les acteurs à travers les propos, actions, attitudes, etc. Dans le cadre des relations interorganisationnelles, il peut s'agir, par exemple, du niveau de participation à des projets communs, de l'appartenance à un même réseau d'acteurs, ou encore de l'existence de partenariats directs de type dyadique. D'ailleurs, comme nous le verrons plus

loin, c'est l'objectif que nous assignons à notre démarche de construction du système d'acteurs du développement dans le cas togolais.

- *Le repérage des « redondances » dans les relations*

Complétant la phase précédente, cette étape permet d'identifier les sujets sur lesquels les relations portent le plus. Il peut s'agir de zones d'échanges intenses entre partenaires, et donc plus propices à l'occurrence de conflits. Les deux auteurs recommandent à cet effet de « *repérer les redondances marquant les relations entre les acteurs, redondances qui permettent l'explicitation des formes des échanges. Ces formes étant des catégorisations des communications* ».

- « *La contextualisation systémique* » proprement dite

Les étapes précédentes devront aboutir à la construction d'un système d'acteurs avec une identification du type et du degré d'intensité des échanges entre eux. Ce champ ainsi construit permettra d'analyser les interactions, les enjeux et les jeux entre les principaux acteurs. La construction d'un tel système d'acteurs soulève cependant quelques interrogations qu'il ne faudrait pas éluder. Peut-on en effet arriver à construire un tel système, en sachant que les acteurs se positionnent avant tout les uns par rapport aux autres dans des contextes bien déterminés et que ces contextes sont changeants ? Une telle construction ne peut donc être que partielle et ne refléter qu'un aspect des mille et une configurations possibles du système. Le mérite de l'analyse stratégique face à ce risque est d'intégrer ce caractère dynamique du système d'action concret en situant les acteurs non pas dans un schéma figé, mais plutôt par rapport à une problématique spécifique qui est susceptible de changer dans le temps.

II.2.2. Identification des zones de tension dans l'action organisée

La notion de zone d'incertitude est fondamentale dans cette étape de l'analyse, car elle est source de tensions. En effet, comme l'ont souligné les auteurs de *L'Acteur et le système*, contrôler les zones d'incertitude au sein d'une organisation ou, dans le cas de notre étude, dans un contexte de partenariat, est source de pouvoir. Mais encore faut-il que ces zones

d'incertitude soient d'une pertinence telle qu'elles constituent de véritables talons d'Achille pour les autres parties. Au-delà de cet aspect, il est utile de noter qu'une zone d'incertitude dans une action organisée n'est pas immuable. Elle évolue au contraire en fonction des besoins induits par telle ou telle situation.

Crozier et Friedberg ont, pour leur part, identifié quatre sources de pouvoir au sein d'une action organisée, à savoir :

- l'expertise ou la spécialisation fonctionnelle ;
- la maîtrise des relations de l'organisation avec son environnement ;
- la maîtrise des communications et des informations ;
- et la maîtrise des règles et procédures organisationnelles.

En conséquence, le détenteur d'une expertise particulière et fondamentale pour le bon fonctionnement d'une action organisée possède du pouvoir et peut en tirer avantage dans un espace de négociation. Les relations interorganisationnelles obéissent également à cette règle, dans la mesure où il s'agit avant tout d'organisations autonomes qui ont chacune leurs forces et leurs faiblesses. Ainsi, dans une perspective stratégique, l'enjeu consiste, pour les organisations, à réduire autant que possible leurs zones d'incertitude tout en veillant à renforcer leurs positions vis-à-vis des autres acteurs.

II.2.3. Identification des stratégies et analyse des conséquences

Cette dernière étape consiste à relever les comportements des organisations à certains moments clés de leur existence. Cela suppose une étude longitudinale qui permet de retracer l'histoire de vie organisationnelle et d'y repérer les événements qui ont marqué son développement. Les commentaires des différents acteurs impliqués, ainsi qu'une analyse contextuelle des décisions prises et les comportements adoptés permettront de saisir et de comprendre les logiques et les stratégies d'action.

En définitive, l'objectif assigné à ce premier chapitre est de présenter l'approche stratégique, depuis ses postulats de base jusqu'à son application sur le terrain, en passant par ses implications méthodologiques. Nous avons

ainsi relevé les trois prémisses qui fondent le raisonnement stratégique. Les postures méthodologiques induites par l'approche ont, par la suite, été abordées. La nécessité de mener une démarche hypothético-inductive avec, de préférence, une approche qualitative et comparative, ainsi que l'importance de la phase de restitution comme partie intégrante de la recherche ont été respectivement soulignées. Enfin, nous avons présenté, sous quatre points, la démarche de construction du système d'action concret et d'analyse des jeux d'acteurs. Ces bases posées, nous allons pouvoir, dans le prochain chapitre, inscrire le champ de la solidarité internationale et de la coopération au développement dans la perspective de l'approche stratégique.

CHAPITRE II : UN CHAMP D'APPLICATION : LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

Nous avons consacré le chapitre précédent à la présentation de l'analyse stratégique, à travers ses postulats et démarche d'opérationnalisation. À présent, notre préoccupation est de montrer, dans quelles mesures, cette approche s'applique au champ de la coopération internationale au développement. Cela suppose, tout d'abord, de considérer ce champ comme un véritable système d'acteurs, et de mettre en exergue la façon dont ceux-ci interagissent. Nous analyserons, à cet effet, les caractéristiques et enjeux des différentes catégories d'acteurs. Ce premier travail permettra de relever les principales les zones d'incertitudes susceptibles d'induire des jeux de pouvoirs. Ensuite, dans le but de mieux appréhender les enjeux des acteurs, nous analyserons le concept de développement comme mobile et finalité de leur engagement. Il s'agira d'adopter une approche critique de ce concept vaste, protéiforme et susceptible de faire l'objet d'instrumentalisation de la part aussi bien des acteurs étatiques que des organisations de développement. Nous consacrerons la dernière partie de ce chapitre à l'analyse du concept de légitimité qui constitue, de notre point de vue, une clé fondamentale pour la lecture stratégique des comportements des ONG.

I. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE COMME SYSTÈME

Nous entendons par *coopération pour le développement*, l'ensemble des acteurs organisationnels et institutionnels impliqués dans une action organisée autour de la question du développement. Notre recherche postule l'existence d'un système de coopération internationale au développement, fruit des interactions entre acteurs supra-étatiques, étatiques et non étatiques. Celui-ci est caractérisé par une complexité et une hétérogénéité qui trouvent leur origine dans la grande diversité des acteurs en présence. On y

retrouve les institutions du système des Nations Unies, les organisations internationales, les États, les ONG et associations, les mouvements religieux, et différents groupements. En outre, ces acteurs présentent des caractéristiques et des formes tout à fait différentes, même à l'intérieur d'une catégorie identique.

Il serait, par conséquent, illusoire de procéder à une représentation exhaustive d'un tel système. Toute tentative de modélisation, comme celle que nous nous apprêtons à opérer, ne pourrait être que partielle. La démarche présente toutefois un intérêt heuristique non négligeable. Elle permet de saisir, globalement, le système de relations entre les principaux groupes d'acteurs, avec leurs différents enjeux et ressources. Nous ferons ainsi ressortir un système d'action concret représentatif du champ de la coopération internationale au développement.

Pour ce faire, nous procéderons d'abord à une définition du concept de système en sociologie. Nous mettrons ainsi l'accent sur les caractéristiques permettant d'en démontrer empiriquement l'existence.

Nous présenterons ensuite les différentes catégories d'acteurs de la coopération internationale, considérée comme système. Il s'agit, respectivement, des organismes relevant du système des Nations Unies et qui interviennent directement dans la problématique du développement, de l'appareil étatique, des ONG internationales et des acteurs de la société civile.

I.1. Le concept de système en sociologie

Le concept de système, tout en étant transdisciplinaire, est quasi omniprésent en sociologie. Rares sont les paradigmes qui n'y font pas référence, explicitement ou implicitement. Ainsi, des travaux de Montesquieu à ceux, plus récents, de Luc Boltanski et Laurent Thévenot sur les conventions, en passant par les œuvres de Karl Marx, Max Weber ou encore Pierre Bourdieu, l'idée de système est présente et constitue la toile de fond de leurs théories.

Le système est défini par Ludwig von Bertalanffi comme un « *ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une est modifiée, les autres le sont aussi et que, par conséquent,*

tout l'ensemble est transformé »⁶⁵. Cette première définition, qualifiée de « *philosophique* », est à l'origine de la théorie générale des systèmes, un ensemble de lois applicables aux systèmes ouverts.

L'idée d'interdépendance entre différents éléments formant un tout se retrouve également chez Condillac pour qui le système est un « *ordre où les différentes parties se soutiennent mutuellement* »⁶⁶. Edgar Morin le considère comme une « *unité globale d'interrelations entre éléments, constituants, actions ou individus* »⁶⁷.

À travers cette première série de définitions, on peut noter le caractère récurrent de certaines propriétés qui semblent inhérentes à la notion. Ainsi en est-il de l'interaction entre différents éléments formant un ensemble et de la supériorité de celui-ci par rapport à la somme des parties.

La sociologie a recours à la notion de système pour opérationnaliser sa démarche d'analyse du champ social. Ce dernier est alors conçu comme un système global formé par l'interaction des différents acteurs. La définition que Jean-William Lapierre donne du système nous permet d'en avoir une approche plus approfondie. Il le définit comme étant « *un ensemble organisé de processus liés entre eux par un ensemble d'interactions à la fois assez cohérent et assez souple pour le rendre capable d'un certain degré d'autonomie* »⁶⁸.

Le processus désigne, selon lui, une séquence d'actions ou de comportements adoptés par un acteur, celui-ci pouvant être aussi bien un individu qu'un groupe.

En outre, lorsqu'il parle d'ensemble organisé, l'auteur entend les interrelations entre les différents éléments formant un tout. Dans ce sens, le champ social peut être conçu comme un système qui n'a de sens que grâce à

⁶⁵ Ludwig von Bertalanffy, *Théorie générale des systèmes*, trad. fr., Paris, Dunod, 1973, p. 53 (1^{re} éd. angl. : 1968).

⁶⁶ Cité par Gilles Ferréol, *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 244, (1^{re} éd. : 1991).

⁶⁷ Edgar Morin, *La Méthode*, tome 1, Paris, Seuil, 2008, p. 1481 (1^{re} éd. : 1977).

⁶⁸ Jean-William Lapierre, *L'Analyse des systèmes. L'application aux sciences sociales*, Paris, Syros, 1992, p. 19.

l'interaction de ses membres, ceux-ci ne pouvant non plus avoir de sens que dans et par ce système. En cela, le tout que représente le système est supérieur à la somme des membres.

Par contre, cette conception holistique ne remet pas en cause l'existence d'une forme d'autonomie des éléments. L'idée d'autonomie des parties est l'un des éléments essentiels de cette définition de Lapierre. Ce dernier postule, en effet, l'existence d'une logique interne à chaque élément d'un système qui le rend autonome par rapport aux autres. Nous trouvons ici une idée très intéressante qui implique l'existence de sous-systèmes autonomes à l'intérieur de chaque système. Selon l'auteur, l'asynchronisme est un critère fondamental de l'autonomie des systèmes. Ainsi, « *quand deux systèmes sont autonomes l'un par rapport à l'autre, il est peu probable que leurs changements arrivent en même temps. Des décalages historiques peuvent se produire entre eux et il en résulte tantôt des situations de blocage, tantôt des situations de crise pour la société globale* »⁶⁹.

Yves Barel illustre également bien l'idée de l'autonomie lorsqu'il affirme qu'un « *système n'est pas fait d'éléments, mais d'autres systèmes* »⁷⁰.

Par ailleurs, au-delà de toutes ces propriétés, il convient de noter le caractère vivant du système, dans la mesure où celui-ci n'est pas statique mais plutôt en mouvement grâce à la dynamique interne qu'entretiennent les différents éléments qui le composent.

La conceptualisation du social en termes de système a surtout été réalisée par l'approche systémique. Celle-ci désigne « *toute recherche, théorique ou empirique, qui, partant du postulat que la réalité sociale présente les caractères d'un système, interprète et explique les phénomènes sociaux par les liens d'interdépendance qui les relient entre eux et qui en forment une totalité* »⁷¹.

⁶⁹ Jean-William Lapierre, *L'Analyse des systèmes politiques*, Paris, PUF, 1973, pp. 30-31.

⁷⁰ Yves Barel, *Le Paradoxe et le système*, Presses universitaires de Grenoble, 1979, p. 169.

⁷¹ Guy Rocher, *Introduction à la sociologie générale. L'organisation sociale*, Paris, HMH, 1968, p. 200.

Il s'agit d'une approche constructiviste de la réalité sociale à partir des relations directes ou indirectes entre différents actants (humains et non humains) autour de cette réalité. Il s'agit donc d'expliquer le contexte social à travers la mise en évidence de la façon dont les différents actants font système. Ainsi, selon Guy Rocher⁷², toute tentative de modélisation devra tout d'abord conférer à cette réalité des propriétés d'un système. Cela implique qu'on attribue à la réalité les propriétés suivantes :

- elle est constituée d'éléments ayant entre eux des rapports d'interdépendance ;
- la totalité formée par l'ensemble des éléments n'est pas réductible à la somme de ces éléments ;
- les rapports d'interdépendance entre les éléments, et la totalité qui en résulte, sont régis par des règles qui peuvent s'exprimer en termes logiques.

En résumé, les principes d'interaction, de totalité, mais aussi de rétroaction sont les postulats essentiels de cette approche. L'interaction implique qu'on ne peut comprendre un élément sans connaître le contexte dans lequel il interagit. La totalité est basée sur le primat du tout sur les parties. Enfin, la rétroaction implique un type de causalité circulaire, c'est-à-dire qu'un effet (B) va rétroagir sur la cause (A) qui l'a produit.

Pour Edgar Morin⁷³, on peut situer les mérites de l'approche systémique à trois niveaux :

- tout d'abord le fait d'avoir mis au centre de la théorie, le système en tant qu'unité complexe, un tout qui ne se réduit pas à la somme de ses parties constitutives ;
- ensuite, la conception du système comme étant une notion ambiguë (ni réelle, ni purement formelle) ;
- enfin, le fait de se situer à un niveau transdisciplinaire, qui permet à la fois de concevoir l'unité de la science et la différenciation des disciplines, non

⁷² *Op. cit.*, p.157.

⁷³ Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005, p. 29.

seulement selon la nature matérielle de leur objet, mais aussi, selon les types et les complexités des phénomènes d'association/organisation.

L'analyse du concept en sociologie nous permet de mettre en exergue le ressort systémique de l'approche stratégique. Le système d'action concret, fondamental dans cette théorie, en est la preuve. Certains chercheurs n'hésitent d'ailleurs pas à parler d'*analyse stratégique et systémique*⁷⁴. Michel Crozier et Erhard Friedberg reconnaissent cette proximité lorsqu'ils affirment que « *sans raisonnement systémique, l'analyse stratégique ne dépasse pas l'interprétation phénoménologique. Sans vérification stratégique, l'analyse systémique reste spéculative et, sans la stimulation du raisonnement stratégique, elle devient déterministe* »⁷⁵. Pour notre part, en termes opératoires, nous situons l'analyse systémique comme étant un support fondamental pour l'approche stratégique.

I.2. Un système d'acteurs institutionnels et organisationnels

Après avoir analysé le concept de système et les conditions de modélisation, nous allons, à présent, établir une analogie avec le champ de la coopération internationale au développement. Peut-on en parler en termes de système ? Dans l'affirmative, quelles en seraient les caractéristiques ?

Notre préoccupation, ici, est de montrer comment des acteurs institutionnels et organisationnels font système autour de la problématique du développement. Pour ce faire, nous débuterons par une compréhension de la notion de coopération internationale, en analysant les contextes historiques et socioéconomiques qui ont favorisé sa genèse et son évolution. Cela nous permettra d'explorer, par la suite, les différentes questions autour desquelles se créent les interactions entre les acteurs en présence. Ce travail préalable débouchera, *in fine*, sur une analyse des caractéristiques et enjeux des principales catégories d'acteurs.

La coopération internationale au développement trouve historiquement son origine au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale avec la mise en place

⁷⁴ Gilles Herréros, Philippe Bernoux, Gilles Ferréol.

⁷⁵ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *op. cit.*, p. 237.

du plan Marshall⁷⁶ en 1947 pour la reconstruction de l'Europe et pour l'accompagnement du processus de décolonisation. Le Plan Marshall a permis de financer, pendant quatre ans, la reconstruction des pays d'Europe et de venir en aide à leur économie. Ce Plan a été étendu aux pays sous-développés à la suite du discours du président Truman, le 20 janvier 1949. Le fameux *Point IV* de ce discours inaugure, selon Gilbert Rist, « *l'ère du développement* »⁷⁷. Ce point énonce l'intention des États-Unis de mettre les avantages de l'avance scientifique et du progrès industriel au service de l'amélioration de la croissance des régions sous-développées. Dans le discours de Truman, on peut relever en substance une volonté de rompre avec l'impérialisme et d'initier un vaste programme de développement « *fondé sur les concepts d'une négociation équitable et démocratique* » et qui puisse profiter tant aux pays développés que sous-développés. Il affirme à ce sujet : « *Tous les pays, y compris le nôtre, profiteront largement d'un programme constructif qui permettra de mieux utiliser les ressources humaines et naturelles du monde. L'expérience montre que notre commerce avec les autres pays s'accroît au fur et à mesure de leurs progrès industriels et économiques.* »⁷⁸

Critiqué comme étant « *l'acte inaugural* » de la promotion du développement à l'occidentale, le *point IV* de ce discours fournit néanmoins de la matière pour notre analyse du champ de la coopération internationale. Le président américain invite les autres pays à mettre en commun leurs ressources technologiques pour le développement international. Cela doit constituer, selon lui, « *une entreprise collective à laquelle toutes les nations collaborent à travers les Nations unies et ses institutions* »⁷⁹.

On peut, par ailleurs, relever dans ce discours, une volonté de s'appuyer sur les milieux des affaires et le capital privé au niveau national.

⁷⁶ Pour plus de détails sur l'histoire du Plan Marshall, le lecteur peut se référer à Gérard Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine : 1945-1952*, Paris, Éd. Complexe, 1992.

⁷⁷ Gilbert Rist, *Le Développement : histoire d'une croyance occidentale*, op. cit., p. 129.

⁷⁸ Pour plus de détails sur le point IV du discours de Truman (texte traduit et analysés), le lecteur peut se référer à Gilbert Rist, op. cit., pp.130-145.

⁷⁹ *Ibid.*

Tout compte fait, on peut déjà noter, dans le contexte historique post-Seconde Guerre mondiale, la présence des États occidentaux et des institutions des Nations unies comme acteurs de la coopération au développement. Ce tableau va se complexifier à la faveur des faits historiques suivants :

- les décolonisations qui ont renforcé la coopération bilatérale ;
- les conflits armés qui, de leur côté, ont permis l'émergence et renforcement des organisations humanitaires sur la scène internationale ;
- et la crise de l'État-providence autour des années 1980 qui a favorisé la création d'ONG et associations, ainsi que leur implication dans la lutte contre la pauvreté et pour le développement.

En premier lieu, la vague de décolonisations en Afrique durant la période 1956-1964 va ouvrir la voie à une configuration nouvelle de la coopération pour le développement. Celle-ci est caractérisée essentiellement par l'établissement de relations bilatérales entre pays colonisateurs et colonisés d'antan. Ces relations se situent, dans de nombreux cas, dans le prolongement des politiques coloniales. Aussi, l'expression *néocolonialisme* a-t-elle été souvent utilisée pour qualifier cette nouvelle forme de coopération. Il s'agissait, en fait, de relations bilatérales globales embrassant les domaines économique, budgétaire, culturelle, politique et militaire. Dans le cas de la France par exemple, comme le souligne Jean Copans, « *le terme de coopération connote tout un ensemble qui comporte les projets de développement proprement dits, les politiques d'aide technique et financière, et enfin des coopérations institutionnelles et humaines* »⁸⁰. Cette politique de coopération se traduit concrètement par l'allocation d'une *Aide publique au développement* (APD)⁸¹ gérée par des agences gouvernementales. Il est à

⁸⁰ Jean Copans, *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 52.

⁸¹ L'Aide publique au développement est définie comme « l'activité par laquelle certains acteurs extérieurs transfèrent des ressources à des pays en développement. L'APD est une politique publique née au sortir de la Seconde Guerre mondiale : elle est le fait d'États ou de collectivités locales. Elle peut transiter par des institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale, par opposition à l'aide bilatérale. L'APD est comptabilisée selon les normes de l'OCDE : en 2008 elle s'élevait à 119,8

remarquer, toutefois, que les pratiques des pays en matière de coopération au développement se situent généralement dans les lignes définies par la Banque mondiale et le FMI, mais aussi dans les politiques régionales comme celles de l'Union européenne par exemple. En outre, le volume et l'affectation de l'APD sont généralement soumis à la nature des relations entre donateurs et bénéficiaires. Ils dépendent également des enjeux géopolitiques. Aussi a-t-il été souvent souligné que l'accroissement de l'aide publique en Afrique au lendemain des indépendances s'explique essentiellement par l'ambiance de concurrence stratégique créée par la guerre froide entre le bloc communiste et les pays de l'OTAN.

Tout compte fait, au lendemain des indépendances, outre le renforcement de la coopération bilatérale, on peut noter la création d'agences gouvernementales et d'autres services techniques, parties intégrantes du système global de coopération internationale au développement. La nécessaire relation entre les institutions des nations, les organisations régionales et les politiques de coopération des États est également à souligner.

Ensuite, différents conflits armés, notamment sur le continent africain, ont favorisé l'implication de plus en plus accrue des organisations humanitaires sur le terrain de la coopération internationale, contribuant ainsi à complexifier davantage le paysage des acteurs. Pierre Micheletti⁸² donne, à ce sujet, l'exemple du mouvement des « *Sans frontières* » qui est apparu sur le champ humanitaire à cause de la guerre du Biafra au Nigeria, de 1967 à 1970. Cette guerre, qui s'est soldée par trois millions de morts, a favorisé la création de *Médecins Sans Frontières* mais a également montré le poids d'un acteur clé, à savoir, les médias dont le rôle a été déterminant dans la sensibilisation des opinions. Aussi est-il important d'inclure ces acteurs dans le système que nous cherchons à mettre en exergue.

millions de dollars, soit 0,30% du revenu national des pays donateurs », Cf. Jean-Michel Sévérino et Jean-Michel Debrat, *L'Aide au développement*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2010, p. 5.

⁸² Pierre Micheletti, *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout, 2008, pp. 107-116.

Enfin, la crise l'État-providence dans les années 1980 et l'aggravation de la pauvreté ont contribué à donner une nouvelle dimension à la coopération internationale au développement. Celle-ci est caractérisée par l'implication de différents types d'acteurs, des ONG locales aux groupements, en passant par les collectivités territoriales, actrices de la coopération décentralisée, et les entreprises privées.

En conclusion, on se retrouve aujourd'hui face à un champ complexe d'acteurs organisationnels et institutionnels dont les caractéristiques divergent autant que les intérêts et motivations. Ces acteurs sont toutefois en interaction permanente, notamment à cause du caractère imbriqué des questions de développement et des conditions historiques et socioéconomiques d'émergence et d'évolution de ces acteurs.

De ce point de vue, notre analyse en termes de système est voisine de celle qu'effectue Ulrich Beck lorsqu'il parle de « *méta-jeu de la politique mondiale* »⁸³ qu'il schématise à travers les relations qu'entretiennent les États, les acteurs de l'économie mondiale et les acteurs de la société civile mondiale. Selon l'auteur, avec la mondialisation, il n'est plus possible d'envisager le jeu économique et politique à travers le scénario traditionnel dans lequel « *les États nationaux et le système des relations internationales entre États déterminaient l'espace collectif de l'agir politique* ». Ce système traditionnel aurait ainsi été remplacé par un jeu plus complexe et qui transcende les frontières et les États avec, pour conséquence, « *l'apparition de joueurs supplémentaires, de nouveaux rôles, de nouvelles ressources, de règles inconnues, de nouvelles contradictions et de nouveaux conflits* »⁸⁴. Nous illustrons, pour notre part, la configuration de ce système à travers les figures 1 et 2 (pp. 81-82)⁸⁵.

⁸³ Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, trad. fr., Paris, Flammarion, 2003 (1^{re} éd. allemande : 2002).

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 29.

⁸⁵ Le premier schéma illustre l'effet système entretenu par les acteurs engagés dans le champ de la coopération au développement. Le second s'appuie sur le cas concret de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide au développement (28 février -2 mars) et vise à mettre en exergue ses répercussions systémiques sur les acteurs étatiques et non-étatiques tant du Nord que du Sud.

Les acteurs clés de la coopération internationale y figurent, des institutions des Nations unies aux communautés locales au Sud, en passant par les acteurs étatiques, les représentations internationales dans les pays du Nord et du Sud, les entreprises et autres acteurs transnationaux (migrants et associations transnationales), et surtout les acteurs de la société civile.

Une première remarque concerne l'interaction entre les acteurs. Celle-ci existe tant au sein des acteurs du Nord eux-mêmes qu'entre ceux du Sud. En outre, les sociétés civiles des deux hémisphères entretiennent des relations qui influencent le mode d'action des autres acteurs. Enfin, notons que les institutions des Nations Unies sont aussi parties prenantes dans les actions de développement. Cela a une influence évidente sur l'orientation des politiques étatiques et sur les actions des acteurs privés. Nous analyserons les caractéristiques et principaux enjeux des différentes catégories dans les sections qui vont suivre.

I.3. Caractérisation des acteurs

Après avoir mis en évidence le système que forment les acteurs de la coopération internationale au développement, nous descendons plus en détails dans notre analyse. Nous abordons, à présent, les caractéristiques des différents acteurs au sein de ce système. L'attention sera portée sur les organisations du système des Nations unies, les États au Nord et au Sud et, en dernière analyse, les acteurs de la société civile.

I.3.1. Les organisations internationales

Sont désignées comme telles des organisations à vocation universelle comme le système des Nations unies et ses institutions spécialisées, ainsi que les organisations à vocation régionale (UE, UA, CEDAO, etc.). Elles font partie du système d'acteurs que nous cherchons à décrire. Étant donné l'impossibilité d'en proposer une classification exhaustive, nous nous contenterons de mettre l'accent sur les relations que ces organisations entretiennent avec les autres acteurs, notamment les États et les ONG.

Créée en octobre 1945 au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, après la dissolution de la Société des Nations, l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est vue confier comme mission de :

- maintenir la paix et la sécurité dans le monde ;
- développer les relations amicales entre les nations ;
- réaliser la coopération internationale sur tous les sujets où elle peut être utile et en encourageant le respect des Droits de l'Homme ;
- être un centre où s'harmonisent les efforts des nations dans des objectifs communs.

L'ONU compte actuellement 192 membres et est constituée de façon à couvrir tous les domaines d'actions et à jouer un véritable rôle d'organisation mondiale. Elle a, de ce fait, intégré de nombreuses entités (organisations, institutions, agences, programmes, fonds, etc.) qui, ajoutées aux organes principaux et subsidiaires, constituent une véritable nébuleuse difficilement saisissable dans son ensemble. Pour les besoins de la recherche, nous présentons succinctement les principaux organes et institutions spécialisées, en mettant particulièrement l'accent sur le Conseil économique et social (ECOSOC) et les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) et leurs relations avec les autres acteurs, en l'occurrence les États et les ONG et associations.

Deux types d'organes sont couramment identifiés dans la structure de l'ONU : les six organes principaux et les organes subsidiaires. Les organes principaux sont constitués par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, l'ECOSOC, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice et le Secrétariat général.

Les organes subsidiaires, quant à eux, émanent de la décision des organes principaux qui peuvent les mettre sur pied en fonction de leurs besoins. Dépourvus d'autonomie administrative et budgétaire, ces organes interviennent dans autant de domaines que couvrent les actions de l'ONU. Leur nombre est estimé à plus de 150. Les commissions économiques régionales, les commissions techniques, les programmes et fonds spécialisés font partie de ces organes.

Figure n°1 : Représentation systémique des acteurs de la coopération internationale au développement

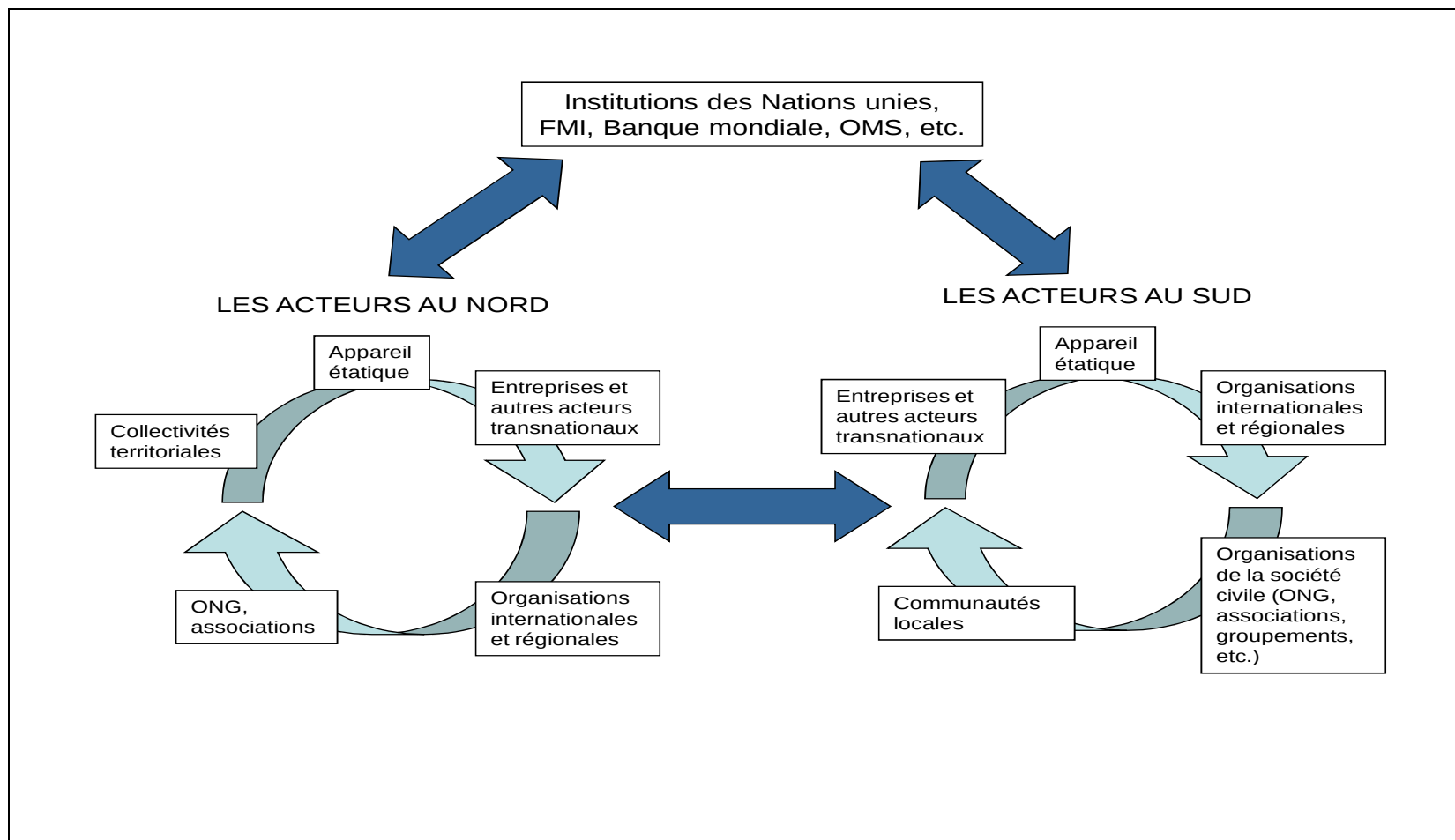
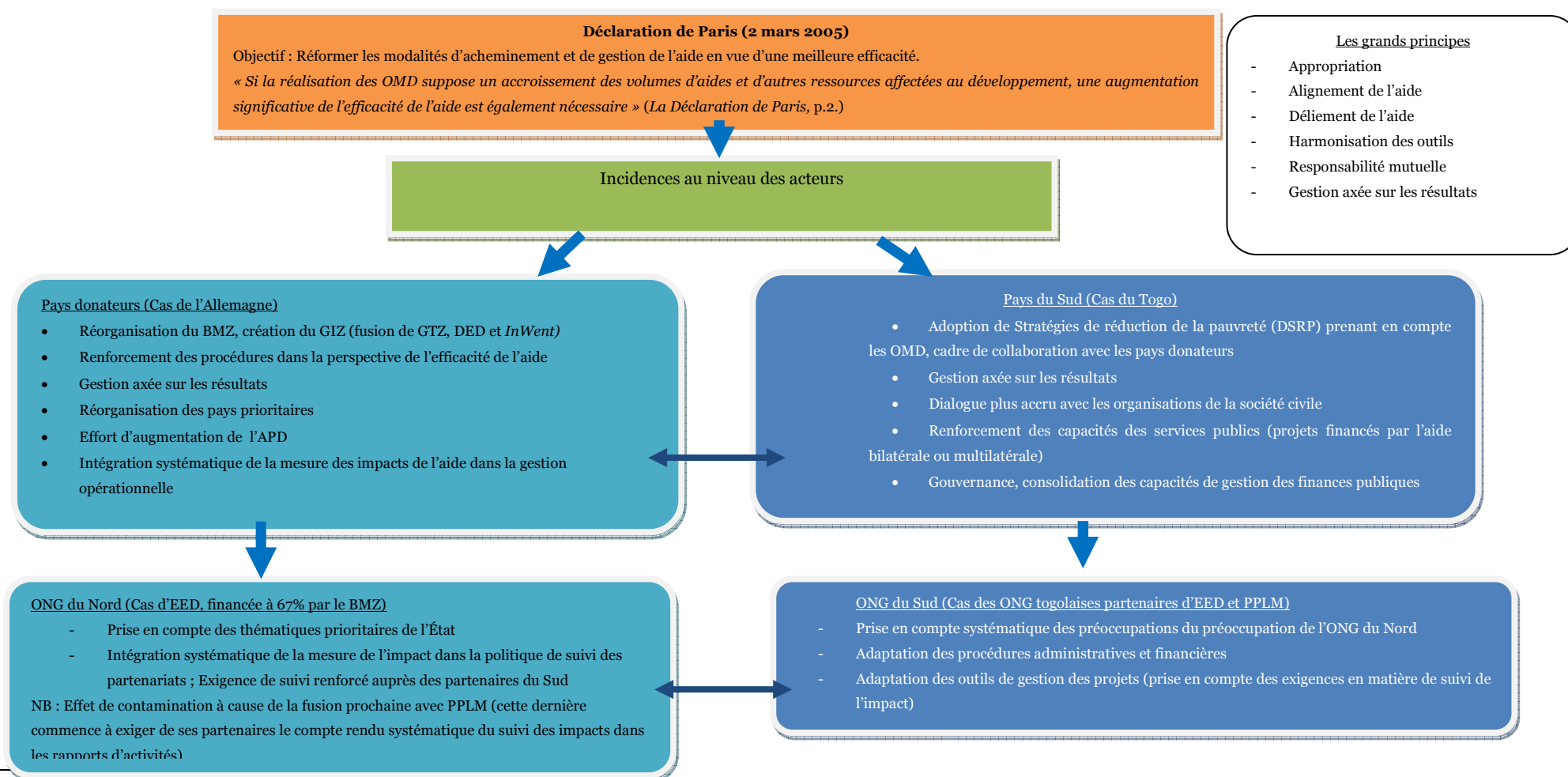


Figure n°2 : Effets systémiques de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement⁸⁶



⁸⁶ Voir OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005). Programme d'action d'Accra (2008)*, OCDE, Paris, 2005.

L'ECOSOC est l'organe chargé de la coopération entre les États membres de l'ONU sur les plans économique et social. Étant doté de compétences très étendues, il est le lieu de rencontre officiel entre l'ONU et les ONG. Ces dernières jouissent, depuis 1945, d'un statut consultatif auprès des Nations unies sur des questions liées au développement international.

Les institutions des Nations unies, de par leur position faîtière, entretiennent une relation de type vertical avec les autres acteurs. Elles fournissent des étalons de mesure sur les questions du développement en général. Tel est le cas de l'UNICEF sur les questions de l'enfance, ou encore l'OMS dans le domaine de la santé. Le PNUD, quant à lui, est connu pour ses indicateurs en matière de développement humain.

D'un point de vue critique, ces institutions peuvent être considérées comme les instruments de légitimation de la logique d'occidentalisation du monde. Dans la mesure où les standards en question sont fixés par des organisations dirigées en majorité par les pays occidentaux, on peut supposer assez élevé le risque d'une vision *occidentalo-centrée* du développement. Cela est particulièrement vrai dans le cas des institutions de Bretton Woods. Selon certains chercheurs, celles-ci auraient fortement contribué au renforcement des rapports de domination entre pays développés et sous-développés. L'exemple souvent cité concerne les programmes d'ajustement structurel qu'elles ont initiés dans les années 1980 dans les pays du Sud.

Il faut noter, en conclusion, que les institutions des Nations unies entretiennent deux types de relations avec les États et les ONG. Outre des relations de type vertical, caractérisées par la mise en place de représentations qui jouent un rôle de courroies de transmission entre l'ONU et ces acteurs, on peut également identifier des relations horizontales. Ces dernières sont marquées par « *des collaborations et des concurrences, entre agences, entre agences et institutions nationales et régionales publiques, entre agences et ONG ou encore représentations diplomatiques locales* »⁸⁷. L'enjeu pour les institutions des Nations unies et pour les organisations internationales en général est de cultiver l'image d'organisations

⁸⁷ Jean Copans, *op. cit.*, p. 46.

représentatives de l'intérêt de tous les États membres. Leur légitimité se construit autour de cette image. Mais il ne faut pas oublier que ces institutions pourraient être porteuses d'intérêts liés au maintien des rapports Nord-Sud. Aussi est-il tout aussi important de prendre en compte ce risque d'instrumentalisation de leur représentativité.

I.3.2. L'État

Qu'est-ce que l'État ? À travers quels processus a-t-il émergé au Nord et au Sud ? Quels rapports entretient-il aujourd'hui avec les autres acteurs engagés dans la coopération internationale au développement ? Ces interrogations vont guider notre réflexion ici.

Après une première analyse du concept à partir du double apport de la philosophie et de la sociologie politique, nous nous intéresserons à la sociogenèse de l'État au Nord et au Sud. Nous rappellerons, pour ce faire, les conditions historiques et socioéconomiques ayant présidé à son émergence. Nous procéderons, par la suite, à une analyse comparative dans les pays occidentaux et les pays sous-développés, avec un intérêt particulier pour le cas de l'Afrique. Nous aborderons, enfin, les relations qu'entretiennent ces différents États avec les autres acteurs.

➤ Le concept

Définir l'État suppose une analyse multidimensionnelle qui permet de l'appréhender sous toutes ses facettes, du moins les caractéristiques essentielles. Recourir aux fondements philosophiques et aux approches sociologiques le concernant semble être une démarche pertinente. Sans remonter à la Grèce antique, notamment à l'œuvre politique d'Aristote, on peut considérer que l'un des principaux courants de réflexion se situe dans une perspective contractualiste. Il postule l'existence d'un contrat social qui s'imposerait aux différentes volontés mues par l'état de nature. La liberté de tous serait ainsi garantie dès lors que tous se soumettent aux lois définies ensemble.

Déjà présente dans l'œuvre de Thomas Hobbes qui évoque la nécessité d'un État fort (*Le Léviathan*) pour taire la lutte de tous contre tous, cette idée éte

également exprimée, de façon moins radicale, par John Locke. Ce dernier, dans le *Traité du gouvernement civil* (1690), analyse l'apparition de l'État à la lueur des conflits générés par l'inégalité d'accès aux ressources. Les hommes délégueraient leur souveraineté à l'État qui se charge de leur garantir un accès équitable aux ressources.

Jean-Jacques Rousseau, pour sa part, énonce la nécessité pour les hommes de « *trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant* ». Dans cette conception, les différentes volontés créent un être extérieur et supérieur qui leur garantisse la liberté. Ainsi, étant l'émanation d'une volonté commune, l'État n'en serait que le reflet, ce qui écarte toute possibilité de conflits éventuels entre les hommes. C'est également dans ce sens qu'Emmanuel Kant définit l'État comme une « *communauté de volontés impures* »⁸⁸.

Ainsi, tout en émanant de la volonté des *cocontractants*, l'État devient un être extérieur et supérieur qui complète leurs imperfections. On se trouverait face à une institution morale, en quelque sorte garante de la vertu des citoyens. Une telle vision confère à l'État une forme de perfection et de pureté. Cette conception va cependant être remise en question avec l'œuvre politique de Nicolas Machiavel où celui-ci s'est employé à démythifier le politique. *Le Prince* (1515) en est l'illustration.

L'approche critique trouve écho dans la vision marxiste qui inscrit l'État dans le cadre de la lutte perpétuelle des classes. Friedrich Engels en fait la description suivante : « *Comme l'État est né du besoin de réfréner des oppositions des classes, mais comme il est né, en même temps, au milieu du conflit de ces classes, il est, dans les règles, l'État de la classe la plus puissante, celle qui domine au point de vue économique et qui, grâce à lui, devient aussi classe politiquement dominante et acquiert ainsi de nouveaux moyens pour mater et exploiter la classe opprimée. C'est ainsi que l'État*

⁸⁸ Emmanuel Kant, *La Religion dans les limites de la simple raison*, trad. fr., Paris, Félix Alcan, 1913 (1^{re} éd. allemande : 1793).

antique était avant tout l'État des propriétaires d'esclaves pour mater les esclaves, comme l'État féodal fut l'organe de la noblesse pour mater les paysans serfs et corvéables, et comme l'État représentatif moderne est l'instrument de l'exploitation du travail salarié par le capital. »⁸⁹ L'État apparaît alors comme une institutionnalisation de la domination d'une classe sur l'autre basée sur le monopole économique, militaire et politique. Cette conception marxiste a également trouvé un terrain favorable en sociologie, notamment chez Pierre Bourdieu qui analyse les faits politiques et les institutions (école, famille, État, etc.) au travers de la domination de la classe dirigeante sur la classe populaire.

Nous pouvons également situer dans cette mouvance de type évolutionniste l'analyse de Norbert Elias sur la construction de l'État moderne. L'auteur met cependant un accent particulier sur la monopolisation des ressources financières et militaires comme caractéristique fondamentale. Il désigne ces ressources comme étant « *des monopoles clefs* ». Si elles dépérissent, « *tous les autres monopoles dépérissent, et l'État se délabre* »⁹⁰. Pour lui, la formation de l'État est le fruit d'un processus au cours duquel différentes composantes sociales se livrent bataille pour la monopolisation de ces ressources clés. En conséquence, l'appareil étatique serait mis en place par les vainqueurs pour réguler et maintenir leur monopole. L'État semble ainsi répondre à l'équilibre précaire du monopole issu de la lutte des classes, à travers l'instauration de lois et institutions.

La sociogenèse de l'État a été également analysée, dans le champ sociologique, comme une complexification de la vie en société, surtout à la faveur de la croissance démographique. Cela aura entraîné la création de l'État, instance supérieure chargée de la gestion du vivre-ensemble dans toutes ses dimensions. Ainsi, selon Émile Durkheim, « *plus les sociétés se développent, plus l'État se développe ; ses fonctions deviennent nombreuses, pénètrent davantage toutes les fonctions sociales qu'il concentre et unifie*

⁸⁹ Friedrich Engels, *L'Origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, trad. fr., Paris, Alfred Costes, 1946 (1^{re} éd. allemande : 1884).

⁹⁰ Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, trad. fr., Paris, Calmann-Lévy, 1991 p. 30 (1^{re} éd. allemande : 1939).

par cela même ». On se situe ici dans la logique durkheimienne du passage d'une solidarité mécanique, caractérisant les sociétés traditionnelles, à une solidarité organique marquée par une interdépendance accrue des acteurs.

La conception wébérienne se situe, dans une certaine mesure, dans cette mouvance de rationalisation progressive de la vie sociale qui serait à la base de sa formation. Selon Max Weber, le pouvoir peut être de type *charismatique, traditionnel* ou *rationnel*, ce dernier étant l'une des caractéristiques fondamentales de l'État moderne. L'administration bureaucratique serait alors une dimension intrinsèque à l'existence et au bon fonctionnement d'un État moderne. Weber affirme à ce sujet : « *L'administration purement bureaucratique, donc fondée sur la conformité aux actes, l'administration bureaucratique-monocratique, par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent, par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue technique afin d'atteindre le maximum de rendement, cette administration est, de toute expérience, la forme la plus pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel.* »⁹¹

Ainsi, tel que le décrit Max Weber, ce modèle représente le degré le plus achevé de la rationalisation, autant par son organisation que par sa puissance. Il est d'autant plus important de s'arrêter un moment sur ce modèle, dans la mesure où il correspond à celui qui a prévalu jusqu'à la fin du XX^e siècle, malgré quelques variantes.

L'auteur établit, par ailleurs, une relation intrinsèque entre État et violence, tout en intégrant la dimension territoriale dans la définition qu'il en donne. Aussi, dans *Le Savant et le politique*, il affirme : « *De nos jours, la relation entre État et violence est tout particulièrement intime. Depuis toujours les groupements politiques les plus divers – à commencer par la parentèle – ont tous tenu la violence physique pour le moyen normal du pouvoir. Par*

⁹¹ Philippe Guillot, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 31.

contre, il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques – revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime. »⁹²

D'autres théoriciens, à l'instar de Max Weber, prennent en compte la dimension territoriale dans leurs définitions de l'État moderne. En guise de synthèse, nous nous référons à Jacqueline Russ pour qui l'État « *désigne la forme institutionnalisée du pouvoir, forme moderne et politique s'exerçant au sein d'importantes communautés installées sur un territoire déterminé* »⁹³.

L'analyse de la formation de l'État en termes de rationalisation progressive se retrouve également dans le courant structuro-fonctionnaliste, notamment chez Talcott Parsons. Ce dernier le considère comme l'aboutissement d'un processus allant de la différenciation sociale à l'institutionnalisation du jeu politique, en passant successivement par l'autonomisation des systèmes sociaux et une orientation universaliste. L'État peut, par conséquent, être analysé, selon la perspective parsonienne, à travers quatre types de fonctions : l'adaptation, la poursuite de buts, l'intégration et l'accomplissement de fonctions latentes. Ce modèle permet ainsi d'appréhender les quatre sous-systèmes constitutifs de l'État moderne, avec leurs logiques intrinsèques : l'économie, la politique, le social et la culture. Cette approche est intéressante, dans la mesure où elle offre une vision intégrée du fonctionnement de l'État à partir des sous-systèmes. On peut cependant observer que Parsons ne touche pas du doigt la question de la domination qui engage l'État dans une dynamique conduisant à sa métamorphose.

Il est important, *in fine*, de noter la vision systémique qui considère l'État dans ses rapports avec son, ou mieux, ses environnements. La prise en compte de cette relation est d'autant plus importante qu'elle est une donnée

⁹² Max Weber, *Le Savant et le politique*, trad. fr., Paris, UGE, 1963, p. 29 (1^{re} éd. allemande : 1919).

⁹³ Jacqueline Russ, *Les Théories du pouvoir*, Paris, Librairie générale française, 1994, p. 67.

fondamentale de notre recherche. Pour Gabriel Almond et Bingham Powell⁹⁴, par exemple, l'État est un ensemble ouvert, en interaction permanente avec un environnement d'où il tire ses ressources pour agir. De ce point de vue, l'environnement contribuerait à fonder la légitimité de l'État. Cette conception se situe dans la même mouvance que celle d'Ulrich Beck lorsque celui-ci parle de « *méta-jeu* ».

Nous retenons, en somme, les caractéristiques suivantes de l'État moderne :

- la rationalisation qui se traduit par la mise en place d'une administration bureaucratique ;
- l'institutionnalisation du pouvoir, consacrée par le monopole de la violence légitime ;
- et le cadre territorial où s'appliquent ses prérogatives.

Il est toutefois nécessaire de souligner la diversité des formes étatiques, selon les conditions d'émergence. L'État peut, par exemple, être qualifié de monarchique, démocratique, libéral, républicain, totalitaire, despotique, providence, etc.

Nous ne cherchons pas à étudier, dans les détails, les différentes figures étatiques. Notre propos vise plutôt à analyser les rapports entretenus par cette institution avec les autres acteurs de la coopération au développement. Pour cela, nous nous contentons d'aborder les caractéristiques et défis actuels des États au Nord et au Sud.

Le modèle étatique en Occident est né de la conjonction de différents faits historiques sur les plans technique, économique et politique. Sa figure la plus répandue, qualifiée d'État moderne, est celle qui a prévalu dans la plupart des pays d'Europe. Ses caractéristiques fondamentales sont celles que nous avons décrites précédemment, étendues au reste du monde à travers la « *dynamique de la modernité* »⁹⁵ dont la colonisation et la décolonisation sont les symboles historiques les plus parlants.

⁹⁴ Philippe Guillot, *op. cit.*, p. 36.

⁹⁵ Antony Giddens, *Les Conséquences de la modernité*, trad. fr., Paris, L'Harmattan, 1994 (1^{re} éd. angl. : 1990).

En conséquence, l'État moderne assure, à travers son appareil judiciaire et ses administrations, le bien-être des citoyens et régule le vivre-ensemble grâce notamment à l'exercice de la violence physique légitime par laquelle Max Weber le caractérise. Et cette mission est assurée au regard de l'environnement international avec lesquels il est en interdépendance permanente. Décrit comme tel, l'État occidental s'apparente à une entité omnipotente qui décide tant de la vie que de la mort de ses citoyens.

Or, on assiste, depuis des décennies, à une remise en question du modèle de l'État-providence qui prend en charge de nombreuses dimensions de la vie sociale. Certains postulent, au regard de ses transformations et de ses relations avec les autres acteurs tant nationaux qu'internationaux, l'ère de l'État postmoderne⁹⁶.

Pour Jacques Chevallier, l'État étant ouvert sur un environnement avec lequel il est en interaction, il ne saurait échapper « *au mouvement de fond qui agite les sociétés entrées dans l'ère de la post-modernité* »⁹⁷. Cet État serait marqué, de façon structurelle, par l'*incertitude*, la *complexité* et l'« *indétermination* ». Cette mutation peut être liée aux crises économiques successives qui ont conduit à une remise en cause de la toute-puissance de l'État moderne et de ses frontières formelles, et entraîné l'émergence d'acteurs nouveaux avec lesquels il doit désormais composer. Le mécanisme de transformation peut être décrit comme suit : la mondialisation réduit d'abord la marge de liberté des États sous les contraintes d'un ordre économique transnational. De ce fait, l'impuissance et la faiblesse de l'État favorisent l'émergence d'acteurs non étatiques qui prennent en charge certaines fonctions qui, jusque-là, relevaient de sa prérogative. Est souvent cité, en exemple, le secteur social où les administrations doivent désormais collaborer avec des associations, jugées plus proches des besoins des populations. Enfin, avec la mondialisation, on assiste à la création d'entités (organisations régionales, entreprises transnationales, etc.) qui dépassent le cadre restreint de l'État-nation et qui, dans une certaine mesure, l'obligent à

⁹⁶ Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2008.

⁹⁷ *Op. cit.*, p. 17.

s'y adapter également. Cela a pour conséquence d'influencer la nature des relations avec les autres acteurs.

Cette métamorphose, même si elle prend une allure de tendance mondiale, semble toucher différemment les États. Ainsi, si l'on en croit Jacques Chevallier, ces changements seraient plus perceptibles en Occident. D'autres auteurs⁹⁸ ont d'ailleurs, sur ce présupposé, établi une typologie en trois dimensions avec des États « *pré-modernes* » (où figurent les pays dits du sous-développés), des États « *modernes* » (les pays émergents) et des États *post-modernes* dans lesquels « *la souveraineté tend à faire place à une nouvelle logique d'interdépendance et de coopération, effaçant la séparation entre affaires intérieures et étrangères* »⁹⁹.

Une telle classification nous paraît toutefois arbitraire et présente le risque d'enfermer le raisonnement dans le schème traditionnel « *pays développé* versus *pays sous-développé* ». En effet, l'émergence d'acteurs transnationaux sur les plans politique, économique et social devra orienter la réflexion vers une forme de relativisme, dans la mesure où on assiste à une quasi-reproduction des problèmes de l'État aussi bien dans les pays du Nord que dans ceux du Sud.

En conclusion, après une définition du concept d'État, nous en avons analysé la sociogenèse dans le monde occidental, à partir des apports de la philosophie et de la sociologie politiques. Cela nous a permis de dégager, comme caractéristique fondamentale de l'État moderne, sa rationalisation, le monopole de la violence et sa circonscription dans les frontières d'un territoire. Au-delà, nous avons surtout constaté sa toute-puissance et son omniprésence. Cependant, l'État, tel que décrit, semble avoir perdu de sa puissance et doit aujourd'hui inscrire ses actions dans la relation d'interdépendance qui la lie avec les autres acteurs. Tel est le défi de cette entité nouvelle qualifiée d'État post-moderne.

⁹⁸ Pour une analyse approfondie, voir Robert Cooper, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, trad. fr., Paris, Denoël, 2003 (1^{re} éd. angl. : 1996).

⁹⁹ Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 18.

Nous pouvons, présent, aborder le cas des États en Afrique en interrogeant leurs conditions d'émergence, leurs caractéristiques et leurs relations avec les autres acteurs de la coopération pour le développement.

➤ ***La problématique de l'État en Afrique***

Certains anthropologues¹⁰⁰ reconnaissent, certes, l'existence de formes étatiques en Afrique avant la période coloniale. Mais la création d'États modernes et « souverains » sur le continent remonte au début des années 1960. Même si l'analyse institutionnelle identifie, dans la plupart des pays africains, les caractéristiques principales des États modernes, il est nécessaire de porter un regard critique sur leurs conditions d'émergence. Cela nous éclairera sur les problématiques permanentes auxquels ces États sont confrontés. Nous analyserons, pour finir, leur positionnement actuel dans la nouvelle configuration des relations internationales.

La compréhension du fonctionnement des États africains requiert une remontée dans l'histoire de leur genèse. On peut, pour commencer, interroger le mode de pénétration et d'installation coloniale en Afrique. La majeure partie des pays du continent sont en effet passés par une période coloniale allant de 1880 à 1960. Celle-ci a été marquée par le partage de l'Afrique par les puissances coloniales, concrétisé à travers des frontières territoriales dont l'objectif était plus de refléter leur hégémonie que les caractéristiques sociologiques des peuples assujettis. Aussi est-il fréquent de retrouver, encore aujourd'hui, des peuples partageant les mêmes cultures, langues et croyances mais vivant sur deux territoires distincts. Tel est, par exemple, le cas des peuples frontaliers, en Afrique subsaharienne, qui se retrouvent généralement lors de fêtes traditionnelles, parce que partageant les mêmes croyances et pratiques coutumières. Cet état de choses serait

¹⁰⁰ Voir Francis Dupuy, *Anthropologie économique*, Paris, Armand Colin, 2001, pp. 99-116. L'auteur consacre le chapitre six du livre à l'étude des sociétés à États. Il s'appuie notamment sur les travaux anthropologiques réalisés par Frederik Nadel au sujet du royaume Nupe au Nigeria. Il évoque également le cas de certains États puissants et expansionnistes en Afrique de l'Ouest : le royaume du Ghana, l'empire du Mali ou encore le Songhay.

d'ailleurs l'un des facteurs explicatifs de la perméabilité des frontières, souvent évoquée pour décrire les dysfonctionnements des États.

La principale caractéristique de la colonisation demeure cependant la mise sur pied d'organes chargés de l'administration des colonies. Ceux-ci ont été les piliers de la diffusion de l'État occidental en Afrique. Cette modernité cohabite toutefois avec les structures traditionnelles, que ce soit sur le plan religieux, économique ou politique. Cette survivance de pratiques traditionnelles, dans des États qui se veulent modernes, a entraîné une forme d'hybridation dont les effets ont commencé à se ressentir au lendemain des indépendances. Pour finir, nous pouvons mentionner deux autres facteurs fondamentaux qui vont influencer la forme et le fonctionnement des États africains : la substitution d'une agriculture d'exportation à une production vivrière, et la formation des futures élites à l'école coloniale.

Les États nouvellement indépendants, sous la direction des cadres formés à l'école coloniale, ont traîné les fantômes de l'hybridation des structures sociales. De nouvelles problématiques ont contribué à la construction d'un cercle vicieux où s'entremêlent dépendance économique, instabilité politique, exacerbation du phénomène ethnique, etc. En conséquence, depuis les indépendances, ces États ont connu, sur le plan politique, différentes configurations allant du parti unique au multipartisme dont l'apparition remonte aux années 1990. Le pouvoir, fondé sur le régime du parti unique, a été l'une des caractéristiques fondamentales de l'État en Afrique jusqu'à une période récente. Celui-ci est généralement marqué par son indissociabilité avec la personne du président et son parti. De ce point de vue, Philippe Hugon a raison lorsqu'il constate que l'État « *peut difficilement être différencié de celui qui détient le pouvoir* »¹⁰¹.

Dans ces pays, le parti unique a revêtu un caractère tentaculaire, relayé par des « *ailles marchantes* » qui étendent leurs influences jusqu'aux postes les plus insignifiants de l'administration et dans les entreprises privées. Par exemple, dans le cas du Togo et du Zaïre¹⁰², on a pu noter que le statut de

¹⁰¹ Philippe Hugon, *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, 2009, p. 73.

¹⁰² Actuelle République démocratique du Congo (RDC).

fonctionnaire signifiait une adhésion implicite au parti unique. La possession de la carte du parti, tout comme le militantisme zélé étaient d'ailleurs déterminants dans la carrière des cadres.

Un second facteur caractérisant l'État en Afrique, surtout dans le cas des régimes à parti unique, est le recours aux forces armées et à la police comme instruments de répression et de soutien au pouvoir. On retrouve certes l'un des éléments de la définition wébérienne de l'État, mais il y a une particularité qu'il faut toutefois noter dans le cas de l'Afrique. Les forces armées et autres services d'ordre sont constitués, dans la majorité des cas, sur une base ethnique, la finalité étant le maintien au pouvoir du président et la sauvegarde des privilèges réservés à certains membres de son ethnie.

En conséquence, entre 1960 et 1990, la société civile ou toute autre organisation destinée à servir de contrepoids au pouvoir était soumise à une alternative : s'allier ou s'opposer, la seconde possibilité étant la moins évidente. Les ONG intervenant à cette époque dans les pays africains étaient souvent des organisations internationales (ou leurs représentations), ou de confession religieuse qui jouissaient d'un certain égard, quoique mesuré, de la part de l'administration. Il existait cependant des associations et groupements, généralement mis en place par les premières organisations d'accompagnement des communautés de base, pour renforcer l'entraide et initier le développement (tontines et travaux à base communautaire par exemple). Il ne s'agissait pas, à ce moment, d'empiéter sur les prérogatives de l'État mais d'en assurer la continuité.

Hormis cette juxtaposition de structures modernes et traditionnelles et de régimes à parti unique, les États en Afrique sont caractérisés, dans les années 1980, par des difficultés économiques structurelles. Ébranlés par les crises mondiales, gangrenés de l'intérieur par la corruption et le clientélisme et croulant sous le poids de la dette et des mesures d'ajustement structurel, ces États s'en sont trouvés affaiblis. Les expressions utilisées par certains chercheurs pour décrire leur situation sont suffisamment illustratives. Pour

Gunnar Myrdal¹⁰³, par exemple, il s'agit d'*États mous* (*soft states*). Jean-François Bayart¹⁰⁴ parle, pour sa part, d'*États rhizomes*, alors que William Zartman¹⁰⁵ les qualifie de *faillis* (*collapsed states*).

Cette faiblesse de l'État a favorisé l'émergence et l'affirmation des organisations de la société civile qui ont d'abord joué un rôle d'intermédiaire entre organisations à la base et ONG internationales pour ensuite constituer, progressivement, des contre-pouvoirs en abordant des problématiques plus sensibles, notamment celles liées aux droits de l'Homme.

En somme, le processus de construction de l'État en Afrique donne l'image « *d'une greffe qui a mal pris* »¹⁰⁶. Celle-ci a commencé à la colonisation avec une juxtaposition de deux modèles socio-économiques. Elle a, ensuite, été renforcée avec le passage de témoin aux élites formées à l'école coloniale en mal de légitimité, et qui se sont appuyées sur des relations de clientélisme avec l'ex-colonisateur et sur les clivages ethniques pour construire des États à parti unique. L'adoption du multipartisme, à contrecœur, sous l'impulsion des anciens colonisateurs¹⁰⁷, est la troisième couche qui renforce ce constat.

Aujourd'hui, comme nous le montre la carte ci-après, l'Afrique offre un paysage politique assez contrasté où se côtoient des États bien engagés dans le processus démocratique (Bénin, Ghana, Botswana, etc.) et d'autres qui ne semblent l'être que par les institutions mises en place (Togo, Gabon, Égypte, etc.). Réalisée en 2000, cette carte est encore d'actualité une décennie plus tard, dans la mesure où la situation n'a pas changé, à quelques exceptions

¹⁰³ Gunnar Myrdal, *Le Défi du monde pauvre*, trad. fr., Paris, Gallimard, 1972 (1^{re} éd. américaine : 1968).

¹⁰⁴ Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

¹⁰⁵ William Zartman, *Collapsed States, the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

¹⁰⁶ Christian Bouquet, « L'État en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires », *L'Espace politique*, vol. 7, janvier 2009, p. 2.

¹⁰⁷ Le XVI^e sommet France-Afrique qui s'est tenu à La Baule, du 21 au 25 juin 1990, a été l'un des déclencheurs du processus de démocratisation des anciennes colonies françaises. Le discours prononcé par le président François Mitterrand a mis l'accent sur la conditionnalité du volume d'aide de la France à ces pays par rapport à leurs efforts en matière de démocratie.

s'agit d'abord des dimensions réelles qu'elle couvre, c'est-à-dire des acteurs qui peuvent y être inclus et ceux qui ne le peuvent pas. Ensuite, nous avons abordé la question de son rapport à l'État. En effet, définir la société civile par rapport à l'État, n'est-ce pas les opposer ? Les organisations de la société civile ont-elles toujours constitué des contre-pouvoirs ? Ne peut-on pas trouver, dans l'histoire de quelques pays, des organisations qui, se réclamant de la société civile, ont plutôt été des formes de soutien au pouvoir public ? Dans ce cas, peut-on encore les admettre dans le cercle très hétérogène des acteurs de la société civile ?

Notre préoccupation ici est de comprendre ce qui est désigné comme étant la société civile dans le champ de la coopération au développement, et d'en analyser les contextes d'émergence, les rôles et les enjeux en tant qu'acteurs.

La société civile pourrait être définie comme étant « *l'espace dynamique, en dehors de la famille, de l'État, des partis politiques et du marché où les gens s'associent pour faire avancer des intérêts communs* ». Mais il y a une dimension fondamentale qui ne saurait être éludée aujourd'hui lorsqu'on tente de cerner ce qu'est la société civile. Il s'agit du contexte de la mondialisation et des enjeux actuels des sociétés aussi bien au Nord qu'au Sud. Ainsi, aborder ce concept du seul point de vue des relations avec les acteurs étatiques dans un territoire clairement défini serait une vision restrictive. Il est donc important de considérer la société civile sous un aspect global. Elle serait alors l'ensemble des acteurs non étatiques, intervenant dans la sphère publique autour de problématiques d'intérêt général. Cette définition très vaste de la société civile permet d'englober de nombreux acteurs tant nationaux qu'internationaux. Mais, en même temps, elle établit une distinction entre les sphères étatique et non-étatique. Il a ainsi été remarqué l'existence d'une forme de collusion entre ONG et États.

Par ailleurs, la société civile est considérée comme une alternative nouvelle face à l'échec du « *changement par le haut* ». Certains auteurs, comme Roger Sue par exemple, analysent la société civile à l'aune de la démocratie. Ainsi, l'émergence et le renforcement de la société civile seraient favorisés par l'aspiration des citoyens à plus de démocratie. Les organisations de la société civile semblent, pour cela, répondre à ces aspirations de par leur

proximité avec les citoyens. Elles incarneraient ainsi « *le nouvel imaginaire politique* », même si leur aspiration n'est pas l'accès au pouvoir. Pour l'auteur, « *l'insistance actuelle sur la notion de société civile traduit la puissance de l'impact de ces mouvements et l'idée d'une représentation possible de la société par elle-même et de l'action de la société sur elle-même* »¹⁰⁹.

➤ **La société civile et ses réalités en Afrique**

Dans le cas africain, la question principale concerne l'émergence de la société civile et ses rapports avec l'État. La tentation est grande d'établir la parallèle entre l'apparition de la société civile en Afrique et l'effondrement de l'État-providence autour des années 1980. Cette position nous semble critiquable, dans la mesure où cela signifierait que la société civile a une vocation de contre-pouvoir vis-à-vis de l'État. Encore une fois, c'est la question de la définition qui pointe en filigrane derrière cette hypothèse.

Gautier Pirotte recommande, pour sa part, d'envisager la société civile comme étant la résultante « *d'un mariage singulier entre dynamiques du dedans et dynamiques du dehors* ». Les dynamiques du dedans désignent, pour lui, les réformes économiques et politiques, ainsi que les mutations sociales dans le monde ; alors que les dynamiques du dehors sont constituées par les politiques de soutien et de renforcement de certains acteurs de la société civile et autres acteurs, dans le cadre d'agenda internationaux plus globaux.

Selon l'auteur, l'émergence des organisations de la société civile en Afrique et dans les pays de l'Est, est le fruit d'une conjonction de facteurs extérieurs ayant des influences réelles sur l'État (mesures d'ajustement structurel, conjoncture économique mondiale, effets de la mondialisation) et de facteurs internes liés à la faiblesse des États et aux aspirations des peuples.

De ce fait, la société civile dans les pays d'Afrique ne peut s'appréhender qu'en termes de projet, dans la mesure où il s'agirait d'une « *réalité en gestation, non encore totalement établie mais où l'on peut déceler ça et là*

¹⁰⁹ Roger Sue, *La Société civile face au pouvoir*, Paris, Sciences Po, 2003, p. 84.

des éléments empiriques d'un changement aux conséquences non encore pleinement mesurées »¹¹⁰.

La société civile a connu une émergence tardive dans les débats de société en Afrique. Elle se situe autour des années 1980 avec la question de la démocratie, devenue de plus en plus récurrente à cause des difficultés de l'État.

René Otayek, pour sa part, pose deux questions qui sont au cœur de ses réflexions sur la société civile en Afrique. Il s'interroge sur la pertinence d'une telle notion dans le contexte africain, et sur les dangers de ce qu'il appelle le « *pouvoir social* » incarné par la société civile. On comprend par là que l'existence même d'une société civile africaine suscite un débat.

Pour certains chercheurs, il y aurait au moins trois raisons de douter de l'existence d'une réelle société civile en Afrique : la difficulté d'établir une ligne de démarcation entre la sphère publique et la sphère privée, la non-autonomisation de l'économie par rapport au politique et, enfin, l'inexistence d'une classe moyenne clairement différenciable. Mais encore faut-il s'entendre sur ce que l'on désigne véritablement par « *société civile* ».

Bertrand Badie fait valoir trois critères : « *La différenciation des espaces sociaux privés par rapport à l'espace politique ; l'individualisation des rapports sociaux qui confère ainsi à l'allégeance citoyenne une valeur prioritaire ; et l'horizontalité des rapports à l'intérieur de la société qui fait préférer la logique associative à la structuration communautaire et qui, à ce titre, marginalise les identifications particularistes au profit de l'identification stato-nationale.* »¹¹¹

Cette vision est tout à fait logique, lorsqu'on se situe dans la définition donnée par l'auteur. Elle postule une imbrication entre État et société civile, à tel point que cette dernière lui serait inféodée. Sans nier une certaine véracité

¹¹⁰ Gautier Pirotte « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement », *Revue de la régulation*, n°7, novembre 2010, p. 5.

¹¹¹ Bertrand Badie, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992, p. 116.

de ces propos, on ne peut non plus les considérer comme étant exempt de toute critique.

Tout d'abord, un fait qui pourrait corroborer cet état de chose : on a assisté, au début des années 1990, à la création d'associations de développement ou de fédérations associatives prenant position pour les pouvoirs en place ou étant entièrement à leur solde. Celles-ci ont souvent été créées dans des contextes particuliers, en réaction à l'influence de plus en plus grande des partis d'opposition et à la montée des contestations. Il s'agit là d'une stratégie d'instrumentalisation de la société civile comme appui à la résistance aux changements politiques.

Cependant, en situant la société africaine dans le contexte international, on peut la considérer comme telle, dans la mesure où elle participe d'une mouvance au niveau mondial qui transcende le seul cadre territorial. Elle est impliquée dans le mouvement international qui vise à constituer un *méta* contre-pouvoir à l'État et au marché.

Une telle considération semble relever d'une vision occidentalocentrée de la société civile qui se veut pourtant mondiale depuis deux décennies au moins. René Otayek rappelle, pour sa part, que cette négation ne tient pas compte des différents subterfuges utilisés par la société pour contourner la puissance étatique dans la quête du changement. Il recommande, par ailleurs, de considérer la formation de la société civile « *dans les pays des Suds comme un processus en cours* »¹¹². Il rejoint, à ce sujet, la position de Gautier Pirotte.

➤ **Les ONG**

Les organisations non gouvernementales constituent l'un des acteurs majeurs de la société civile sur des questions de développement. La définition qui en est donnée est tout aussi vague et porteuse des mêmes ambiguïtés. Le terme ONG est souvent évoqué pour désigner de grandes organisations internationales intervenant dans le champ humanitaire et/ou du développement. Mais il désigne parfois « *les courtiers du développement* », situés entre le niveau international et le local. C'est en cela que réside l'une

¹¹² René Otayek, *Identité et démocratie dans un monde global*, Paris, Sciences Po, 2000, p. 128.

des confusions qu'il faudra lever ici. La seconde confusion, qui est un débat de fond, concerne la distinction, pas toujours évidente, par rapport à l'appareil étatique, en fonction des aires géographiques. Notre réflexion sur les ONG est destinée à en relever les caractéristiques, enjeux et défis afin de pouvoir mieux les situer dans le système d'acteurs dont nous cherchons à prouver l'existence.

Utilisé pour la première fois en 1945 dans la Charte des Nations unies, le terme ONG a évolué au fil de l'histoire des relations internationales, se complexifiant davantage à chaque fois. L'ECOSOC propose une définition pour le moins complexe à la quelle nous faisons référence dans un premier temps. Ainsi, le terme ONG désignerait « *une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU* »¹¹³.

Cette première définition, tout en posant les bases du caractère associatif de l'ONG, établit une nette séparation d'avec l'État. Elle implique une autonomie au niveau des ressources financières dont la provenance devrait être essentiellement privée (cotisation des membres, dons privés et mécénat).

Il serait cependant irréaliste de définir les ONG par ce seul critère, dans la mesure où aucune n'assume, aujourd'hui, le financement de ses activités exclusivement à partir de ses propres ressources. Dans la plupart des pays, les fonds gouvernementaux participent au financement des actions et au fonctionnement des acteurs non gouvernementaux. Il serait donc inexact d'écarter la réalité des liens entre État et ONG. Ce constat participe à l'effet de système que nous démontrons dans le cadre de cette recherche.

La dimension internationale a également été évoquée par certains chercheurs pour définir l'ONG. Marcel Merle considérait, au début des années 1980, une ONG comme étant « *un groupement, association ou mouvement constitué de*

¹¹³ ECOSOC, résolution 1996/31 du 25 juillet 1996.

façon durable par des particuliers appartenant à divers pays en vue de la poursuite d'objectifs non lucratifs ». Laroche met également l'accent sur l'aspect international qui devrait caractériser une ONG à travers ses fonctions, la composition de sa direction et ses sources de financement. Il est tout de même intéressant de retenir ici que, telle que définie par ces auteurs, une ONG a vocation à agir sans limites de frontières territoriales. Et cela devra se voir à travers son organisation formelle et ses sources de financement. Concrètement, le terme ONG désignerait de grandes organisations à but non lucratif intervenant sur des problématiques différentes, sur une base internationale.

Une telle approche demeure toutefois partielle. Elle est surtout le reflet d'un contexte international particulier qui a vu des organisations à but non lucratif, en dehors du système des Nations unies, intervenir en cas de catastrophes et de conflits armés. L'influence de la Croix-Rouge et du mouvement des « *Sans frontières* » à la fin des années 1970 n'est pas à négliger à ce sujet. Il est, par ailleurs, important de constater que la dimension internationale dont il est question se situe dans une dynamique Nord-Sud, surtout en ce qui concerne les interventions.

Cependant, la définition semble aujourd'hui partielle et obsolète au regard de la configuration actuelle du monde des ONG. Celui-ci est en effet composé d'organisations de tailles différentes, intervenant sur différentes thématiques, ayant une relation directe ou indirecte avec l'appareil étatique, etc. Cela complique, de toute évidence, le tableau et rend toute définition insuffisante ou trop vaste. Il en est ainsi de celle proposée par Smouts *et al.* Pour ces auteurs, les ONG sont des « *organisations composées d'individus qui se regroupent volontairement en associations pour poursuivre des objectifs communs* »¹¹⁴. Cette définition induit, par exemple, une confusion entre ONG et société civile, entre la partie et le tout.

Pour autant, il serait contreproductif, intellectuellement et d'un point de vue pratique, de renoncer à toute tentative de définition. Il est en effet nécessaire de pouvoir distinguer les ONG des autres acteurs non étatiques tels que les

¹¹⁴ Marie-Claude Smouts *et al.*, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 407.

Églises, entreprises, syndicats ou encore communautés de base et familles. Mais, là encore, cette tâche s'avère délicate car, comme nous le verrons plus loin, les trois ONG du Nord étudiées ici émanent des milieux religieux et sont influencées, tant dans leur identité que dans leur structure, par cette origine. On peut néanmoins relever, dans la littérature, certains éléments permettant de caractériser ce type d'organisation.

Philippe Ryfman¹¹⁵ propose, pour sa part, une palette de cinq caractéristiques :

- le regroupement d'individus sous une forme associative destinée à défendre un intérêt commun non lucratif ;
- l'inscription dans un cadre juridique national sous forme d'association à but non lucratif ;
- l'observation d'une autonomie dans ses relations tant avec les puissances publiques (État) que privées (entreprises et autres) aux niveaux national et international ;
- l'existence d'une libre adhésion des membres à un idéal qui en constitue le cadre d'action ;
- et la transnationalité de son action (soit à travers ses relations avec les autres acteurs, soit par son champ d'action).

Peut être alors désignée sous l'appellation d'ONG, toute organisation à but non lucratif, enregistrée comme telle dans un cadre juridique national et intervenant sur des questions humanitaires et/ou de développement, sur le plan aussi bien national qu'international. Cette définition semble en phase avec la figure actuelle du monde des ONG où les caractéristiques organisationnelles évoluent selon les domaines d'activité, les sources de financement et la localisation géographique. Elle engloberait aussi bien les grandes « *multinationales du cœur* » que les petites organisations accompagnant les communautés de base dans leur dynamique de développement. Elle s'avère également pertinente pour notre recherche pour deux raisons. D'abord, elle couvre aussi bien les ONG du Nord que celles du

¹¹⁵ Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2009, p. 26.

Sud. Ensuite, comprenant des organisations aux caractéristiques contrastées, cette définition nous permet de prendre en compte leurs contextes d'action, ceux-ci étant susceptibles de nous aider à comprendre les logiques d'action.

Malgré la diversité qui caractérise le milieu des ONG, certaines problématiques récurrentes semblent constituer une sorte de dénominateur commun caractéristique de ce champ. La problématique fondamentale, source d'incertitudes pour les ONG, est celle du financement. De toute évidence, qu'elles soient de grande ou de petite taille, à dimension nationale ou internationale, du Nord ou du Sud, ces organisations ne produisent pas de richesses. Ce n'est d'ailleurs pas leur vocation. En cela, elles diffèrent des entreprises. Leurs fonds propres, issus des cotisations des membres, sont largement en deçà de leurs capacités de consommation. La majeure partie de leurs ressources provient donc de donateurs privés, d'institutions internationales et des États. De ce fait, elles sont, peu ou prou, dépendantes de ces sources de financement.

L'accès aux ressources financières constitue ainsi un enjeu primordial pour les ONG. Ce facteur est déterminant dans la nature des relations qu'elles entretiennent entre elles ou avec d'autres acteurs (État, institutions internationales, entreprises, mafia, groupes terroristes ou radicaux et autres lobbies). Finalement, la capacité d'action et le degré d'influence des ONG sont fonction de leur capacité à mobiliser des ressources dans un contexte de rareté. Mais, en dernière analyse, cette capacité d'accès aux ressources repose sur la légitimité, concept central dans notre analyse.

➤ ***Les entreprises***

Le marché en général, et surtout les entreprises qui en sont la figure visible, font partie du système de coopération au développement. Souvent considérée comme étant aux antipodes des questions de développement et de solidarité internationale, l'entreprise a progressivement gagné une place importante au cœur du système, grâce notamment à la problématique du développement durable. Le positionnement de plus en plus affirmé, sincère ou non, des entreprises en tant qu'acteurs du développement est à analyser à partir de la

notion de RSE¹¹⁶ (Responsabilité sociale de l'entreprise). Même si cette notion puise ses racines très loin dans les traditions philanthropiques anglo-saxonnes, son institutionnalisation a commencé avec des interrogations sur les impacts sociaux et environnementaux du mode de production capitaliste en pleine expansion vers le début des années 1980. Ces interrogations sont à mettre en parallèle avec la montée en force d'une société civile mondiale qui fait de la lutte contre les effets néfastes de la mondialisation économique son cheval de bataille. La mise au jour des pratiques de certaines entreprises multinationales pour réduire leurs coûts de production et augmenter leurs bénéfices a contribué à sensibiliser l'opinion quant à la nécessité d'une éthique du capitalisme. Celles-ci font ainsi l'objet de contestations, de critiques et, dans certains cas, de boycott de leurs produits, ce qui les oblige à adopter une position stratégique intégrant les nouvelles données.

La question du développement durable au cœur de laquelle se situe celle des impacts environnementaux des activités des grandes entreprises est également l'un des facteurs déterminants dans l'adoption de cette nouvelle posture. Celles-ci se veulent désormais plus éthiques et soucieuses de l'avenir de la planète. L'objectif visé est, *in fine*, la préservation de la dégradation de la renommée, dangereuse pour la prospérité des activités des entreprises.

La nouvelle posture se traduit par deux faits essentiels. Tout d'abord, la montée de la création de fondations par les grandes entreprises multinationales. Elle vise la construction d'une forme de légitimité, dans la

¹¹⁶ La RSE consiste en l'intégration « volontaire » des préoccupations sociales et écologiques aux activités industrielles et commerciales des entreprises. Cette définition, inspirée par l'UE, met l'accent sur l'adhésion des entreprises aux principes RSE. Elle se traduit par l'investissement dans des projets sociaux et environnementaux qui, d'un certain point de vue, sont en contradiction avec sa mission de rentabilité. Cela suscite des interrogations sur la sincérité des démarches RSE adoptées par des entreprises qui tissent des partenariats avec des organisations de la société civile, financent des projets sociaux et affichent un certain respect pour la préservation de l'environnement. Certains auteurs la considèrent comme une stratégie visant à accroître la rentabilité à travers la construction d'une image d'entreprise à visage humain. Pour approfondissement, le lecteur peut, par exemple, se référer à : Jean-Pascal Gond et Jacques Igalens, *La Responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, PUF, 2008 ; Yves Enrègle et Annick Souyet, *La Responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)... Sous le prisme du développement durable*, Paris, Arnaud Franel, 2009 ; Cécile Jolly, *L'Entreprise responsable : sociale, étique, « verte »... et bénéficiaires ?*, Paris, Félin, 2006.

mesure où celle-ci ne dépend plus du seul respect du cadre légal. Elle doit se construire et se renforcer auprès des opinions publiques dont les organisations de la société civile sont ou se veulent les représentantes. Cela passe par l'investissement dans des œuvres sociales, économiques et humanitaires sur le plan tant national qu'international. EDF investit par exemple en France, dans la lutte contre la mucoviscidose pour laquelle elle lance chaque année une campagne de sensibilisation. À l'international, nombreuses sont les fondations de grandes multinationales qui investissent dans la lutte contre la pauvreté et le sous-développement. Le cas de Danone en Inde peut être évoqué à titre d'illustration. L'entreprise crée, en 2008, un fonds d'administration destiné à soutenir la création de micro-entreprises. D'autres entreprises sont inscrites dans la démarche en signant des accords d'investissement social avec des ONG. L'adoption par la plupart des grandes entreprises des mesures RSE, actuellement en pleine institutionnalisation, constitue le second fait caractéristique de cette nouvelle donne.

La RSE constitue, par conséquent, le terrain de rencontre entre les ONG et les entreprises et inscrit ces dernières dans le cadre global du développement international. Leurs relations se situent essentiellement à deux niveaux :

- le financement des actions des ONG par les entreprises ;
- et le positionnement des ONG en tant que parties prenantes, garantes des engagements des entreprises en matière de responsabilité sociale.

L'implication des entreprises en tant que partie prenante dans la coopération au développement suscite néanmoins quelques interrogations concernant, entre autres, les enjeux d'un tel engagement. Comme relevé précédemment, l'investissement dans les activités *a priori* non productives et en déphasage avec la mission de performance et de rentabilité économiques des entreprises semble répondre à une préoccupation stratégique. Certains chercheurs ont, d'ailleurs, qualifié cette pratique d'opportuniste, voire d'instrumentaliste. L'actualité des problématiques de développement durable, ainsi que le positionnement, de plus en plus radical des ONG pour la préservation de l'environnement et la lutte contre la pauvreté, sont des facteurs face auxquels les entreprises ne peuvent être indifférentes. Le consommateur étant, pour sa part, de plus en plus incité à la responsabilité dans l'achat et la

consommation de biens et services, l'image de l'entreprise soucieuse de sa préservation et d'une meilleure répartition des richesses est des plus vendables.

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de prendre en compte les entreprises comme parties prenantes au système, dans la mesure où elles financent des actions de développement. Cela est d'autant plus important que, dans leur position, elles sont susceptibles de peser dans le processus de décision des acteurs.

Nous avons identifié quatre principaux acteurs qui occupent une place importante dans le système de coopération au développement : l'État, les institutions des Nations unies, les organisations de la société civile et les entreprises. Nous devons cependant noter que cette liste n'est pas exhaustive. D'autres acteurs, officiels ou non, légaux ou illégaux, méritent d'être ajoutés à cette liste. Les collectivités territoriales et les associations de migrants doivent être citées pour leurs contributions dans la coopération décentralisée et pour les initiatives des migrants dans le processus de développement des pays du Sud. Des acteurs non officiels, à savoir les organisations de la mafia ou des groupes liés au trafic de drogue, devront être inclus dans cette liste. Il n'est pas à écarter le fait que des organisations aux abois en matière de financement puissent accepter des subventions privées d'origine occulte.

En conclusion, au sein de ce système d'acteurs, chaque groupe est confronté à certains enjeux qui guident ses logiques d'action. Henri Rouillé d'Orfeuil résume bien la situation. Selon lui, *« le pragmatisme a remplacé l'idéologie et il n'est pas nécessaire d'attendre un grand soir pour agir ; le pouvoir des États, qui régnait en maître il y a encore une trentaine d'années, s'est en partie effondré. Les entreprises, particulièrement celles qui ont une nature multinationale, ont été les grandes gagnantes, mais les organisations de la société civile, notamment les ONG, ont pu s'épanouir dans des pays qui autrefois interdisaient tout espace non gouvernemental »*¹¹⁷.

¹¹⁷ Henri Rouillé d'Orfeuil, « Les ONG, actrices de la diplomatie non gouvernementale », in Coordination Sud et ABONG, *Diplomatie non gouvernementale : l'intervention des ONG dans un système international en crise*, Paris, Coordination Sud, 2007, p. 75.

II. LES PRINCIPAUX ENJEUX

La présentation des acteurs est traversée en filigrane par deux concepts autour desquels leurs actions s'articulent : le *développement* et la *légitimité*. Le premier constitue le motif souvent avancé pour justifier l'engagement, alors que le second semble être, en dernier ressort, le principal enjeu qui guide le mode d'action des protagonistes. Le concept de développement ne suffirait pas, à lui tout seul, pour comprendre la logique d'action de l'État, des ONG et des entreprises, surtout dans le cadre de notre problématique d'étude où il est question de stratégies d'acteurs dans une action collective. Autrement, nous nous limiterions à une analyse de type fonctionnaliste dont la naïveté ne mènerait, tout au plus, qu'à des résultats ayant allure de déjà vu. Par contre, recourir au concept de légitimité nous permettra d'analyser les comportements de ces acteurs, en ayant présent à l'esprit les contextes d'action et les enjeux liés à leurs positionnements.

Une analyse critique du concept de développement nous permettra de mettre en lumière les formes d'instrumentalisation dont il peut faire l'objet. Quant au concept de légitimité, après l'avoir défini, nous expliquerons les enjeux qu'il représente pour chacun des acteurs. Dans le cas des ONG, nous nous appuierons sur le référentiel proposé par Philippe Ryfman pour l'analyse du mode de construction de la légitimité selon les domaines d'intervention.

II.1. Le développement et la lutte contre la pauvreté

Il serait vain de chercher à définir le développement de façon exhaustive et entièrement satisfaisante. Le sens profond d'amélioration d'une situation insatisfaisante semble être le seul élément de consensus qu'on puisse relever dans les définitions qui lui sont données. Souvent partielles et contextuelles, celles-ci témoignent généralement de l'idéologie dont leurs auteurs sont porteurs.

Après avoir analysé une série de définitions données au concept, Gilbert Rist met l'accent sur trois présupposés qui semblent en constituer le dénominateur commun : « *évolutionnisme social* », « *individualisme* » et « *économisme* ». Pour l'auteur, le défaut de la plupart des *pseudo-*

définitions réside dans la façon dont chaque individu ou groupe se représente les conditions idéales de l'existence sociale.

Dans une perspective critique, le développement consisterait en « *un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale, oblige à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue d'une production croissante de marchandises (biens et services) destinées, à travers l'échange, à la demande solvable* ». Le développement serait ainsi un instrument de reproduction d'un ordre social basé sur la domination de l'Occident sur le reste du monde. Les mécanismes mis en place seraient, dans ce cas, destinés à maintenir cet ordre et à le perpétuer, quitte à détruire des structures sociales et naturelles préexistantes. La définition révèle, en outre, un ensemble de pratiques qui, prises séparément, s'avèrent incohérentes alors qu'elles relèveraient de véritables stratégies lorsqu'on s'y intéresse dans leurs interrelations. Ainsi, le développement serait, à ses yeux, une invention occidentale.

Sans pour autant tomber dans une forme de manichéisme contraire à l'esprit scientifique, on peut, dans une certaine mesure, donner raison à Gilbert Rist. Le développement a, en effet, été analysé, jusqu'à très récemment, en termes de croissance économique. Point n'est besoin de revenir, à ce sujet, sur la thèse de Rostow dont nous avons mentionné précédemment la théorie des étapes de la croissance. De ce point de vue, étaient considérés comme sous-développés, les pays dont les indicateurs économiques (PIB entre autres) ne correspondent pas à un standard défini généralement en Occident. Les programmes de développement destinés aux pays sous-développés ont ainsi été conçus et menés dans cette logique de croissance. Tel est le cas des grands projets d'industrialisation de la plupart des pays africains au lendemain des indépendances.

Ces projets, si l'on en croit certains auteurs, s'inscrivent dans une logique de domination bien pensée. Les conceptions néo-marxistes considèrent le système international comme étant défavorable à la prospérité du Sud, dans la mesure où les structures mises en place et les types de relations entretenues contribuent plutôt à maintenir et consolider la domination du

Nord. De nombreux économistes s'inscrivent dans ce courant qui développe la théorie des relations entre les périphéries (pays sous-développés) et le centre (pays développés). Nous nous référons ici, en substance, aux publications de Samir Amin¹¹⁸, Emmanuel Arghiri¹¹⁹, Pierre Jalée¹²⁰ et André Gunder-Frank¹²¹ qui se sont évertués à dénoncer la domination du Nord sur le Sud et l'inégalité des échanges qu'ils entretiennent. Les titres de leurs ouvrages témoignent de cette intention.

Par ailleurs, on ne peut s'empêcher de se demander si, au lieu d'inciter à un regard critique sur le concept de développement et tout le corpus de pratiques qui l'accompagne, l'enseignement n'aurait fait que renforcer une certaine foi en leurs vertus. Si cette hypothèse était vraie, cela contribuerait à expliquer l'échec de certains projets et initiatives pourtant bien pensés.

Selon François Perroux, le développement est « *la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rend apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global* »¹²². L'auteur dépasse ici le seul point de vue de la croissance et économique et s'intéresse aux conditions de la production de la richesse. En cela, il permet de mettre un pied dans la dimension globale du développement considéré comme amélioration des conditions de vie aussi bien sur le plan matériel, intellectuel que psychologique. Cette définition, qui place le concept de durabilité au cœur du développement, minoritaire en son temps, influencera plus tard les définitions du développement qui intègrent des aspects autres que la croissance.

¹¹⁸ Samir Amin, *L'Échange inégal et la loi de la valeur*, trad. fr., Paris, Anthropos, 1981 (1^{re} éd. angl. : 1973).

¹¹⁹ Emmanuel Arghiri, *L'Échange inégal. Essai sur les antagonismes dans les rapports économiques internationaux*, Paris, Maspero, 1972.

¹²⁰ Pierre Jalée, *Le Pillage du Tiers-monde*, Paris, Maspero, 1967.

¹²¹ André Gunder-Frank, *Le Développement du sous-développement. L'Amérique latine*, trad. fr., Paris, Maspero, 1970 (1^{re} éd. américaine : 1969).

¹²² François Perroux, *L'Économie au XX^e siècle*, Paris, PUF, 1961, p. 155.

Gilbert Rist qualifie cette vision de « *généreuse* ». Celle-ci aurait le mérite d'apporter une touche de moralité sans pour autant clarifier véritablement le concept de développement.

Tel est également le point de vue énoncé par Françoise Dufour qui étudie le concept de développement du point de la linguistique et de l'analyse discursive dans un article au titre pour le moins tendancieux : « Développement *durable, humain*. La cohérence discursive des contradictions ». Après avoir souligné les ambiguïtés intrinsèques à la notion même de développement, considérée comme étant de nature hybride et « *composée de représentations expérientielles, sociales, culturelles, interdiscursives* », l'auteur montre son évolution dans les discours à travers le temps. Partant, on en arrive à la conclusion que les qualificatifs de « *durable, humain* » qui accompagnent, depuis quelques décennies, le concept de développement « *contribuent à la mise en cohérence discursive des contradictions constitutives de l'historicité de la notion de développement, tout en reconduisant le statu quo de l'ordre du monde* »¹²³.

Finalement, la définition dépend des contextes historiques et des intérêts en jeu. Associée à la croissance économique, elle est le reflet d'une préoccupation économiciste que certains ont analysé à la lumière de la théorie de l'accumulation du capital et de l'inégalité des échanges dont la finalité serait de maintenir la domination du Nord sur le Sud. Quoiqu'il en soit, cette conception a montré ses limites avec l'échec des grands projets de développement industriel vers la fin des années 1970 et le changement des relations économiques sous l'influence des crises pétrolières.

De cette première acception, on est passé, au milieu des années 1980, à une intégration du bien-être humain dans les critères du développement. Cela s'explique par la crise économique à laquelle les États font face et par l'aggravation de la situation de pauvreté dans les pays du Sud. Les seuls indicateurs de croissance n'étant pas capables de rendre compte de l'amélioration des conditions de vie, il fallait penser et mettre en place

¹²³ Françoise Dufour, « Développement *durable, humain*. La cohérence discursive des contradictions », *Mots. Les langages du politique*, n°96, juillet 2011, p. 81.

d'autres indicateurs. Par ailleurs, les problèmes liés à l'environnement et la poussée de la société civile mondiale sur la scène internationale auront contribué à ce changement de vision. La notion de développement durable est au cœur de cette métamorphose.

Une troisième phase dans l'évolution du concept de développement a été amorcée au début des années 1990. La déliquescence de l'État et l'atmosphère démocratique ambiante dans les pays du Sud ont favorisé une affirmation de plus en plus accrue d'organisations et associations de développement communautaire. Leur position d'intermédiaires entre les grandes ONG et les communautés de base a été renforcée par les accords de Cotonou qui vont définitivement contribuer à légitimer une forme de coopération où l'État n'est pas directement maître du jeu. ONG du Nord et du Sud entrent ainsi en coopération autour des questions liées au développement, à la pauvreté, à la préservation de l'environnement et à la défense des droits humains.

À cette période, de nouveaux « *courtiers du développement* » émergent au Sud. Ils sont positionnés entre le local et le global, un espace intermédiaire qui va vite devenir un objet d'enjeux aussi bien au Nord qu'au Sud. Les concepts de développement local, développement à la base (ou communautaire) et de solidarité internationale, font partie, à cette époque, des immanquables dans les discours des différents leaders. Le concept de coopération décentralisée fait également son entrée dans l'arène sémantique développementaliste, avec l'implication des collectivités territoriales du Nord dans le processus de développement de leurs homologues du Sud. Le codéveloppement a, par ailleurs, récemment rejoint le groupe avec la question de l'apport des migrations au développement. En effet, avec la croissance des flux migratoires depuis le début des années 1990, et le volume sans cesse croissant des flux financiers du Nord vers le Sud grâce aux migrants, des États ont commencé à initier des programmes visant à mettre en adéquation politique migratoire et développement. À titre d'exemple, depuis 2005, la France signe des accords de codéveloppement avec les pays d'origine des migrants pour favoriser leur contribution au processus de développement de ces pays. Sans souligner les différentes critiques qui

peuvent être adressées à cette politique, nous mettrons ici l'accent sur la place qu'occupent désormais les associations de migrants parmi les acteurs de la coopération internationale au développement. Cela est dû notamment à la taille des diasporas des pays du Sud au Nord et à leurs capacités de financement des actions de développement.

Cette forme de « *vulgarisation* » de la coopération au développement pose cependant un certain nombre de problèmes dont la clarification permettra de comprendre les défis et les enjeux des acteurs. Tout d'abord, la position d'intermédiaire entre le local et le global est vectrice de pouvoir. Pouvoir auprès de la base, mais aussi vis-à-vis des autres acteurs, notamment l'État et les ONG concurrentes. Nous retrouvons ici la forme de pouvoir du *marginal-sécant* dont jouit tout acteur situé entre une organisation ou une action organisée et son environnement. Les responsables d'ONG jouissent ainsi d'un véritable prestige auprès des communautés locales qu'ils accompagnent. Leurs avis sont souvent sollicités, même sur des sujets qui ne relèvent pas forcément de leurs champs de compétence. Tarik Dahou¹²⁴ illustre cet accaparement de l'espace politique local par les leaders des organisations paysannes dans son article sur le cas d'une ONG sénégalaise. Il y montre comment, à travers leurs actions à la tête de leurs organisations, les dirigeants ont assis un pouvoir discrétionnaire au sein des communautés villageoises et institué une forme de clientélisme dans la gestion de l'accès des paysans aux terres. Il fait remarquer, à ce sujet, que c'est « *grâce à leur action au sein de l'ONG qu'ils vont accéder à des postes de conseillers ruraux au sein des collectivités locales et s'arroger un pouvoir discrétionnaire d'attribution de parcelles* ».

Ensuite, les organisations naissantes vont progressivement se trouver face à un problème de structuration. En effet, le secteur ONG en Afrique, au début des années 1990, est marqué par le foisonnement de figures organisationnelles dont la structure formelle, dans certains cas, n'a rien à voir avec le fonctionnement réel. Étant sur un espace concurrentiel, les ONG qui

¹²⁴ Tarik Dahou, « Clientélisme et ONG : un cas sénégalais », *Journal des Anthropologues*, n°94-95, février 2009, pp. 145-163.

pourront avoir accès à un financement sont celles qui font figure de « bons élèves » auprès de leurs bailleurs. Et cela passe par le professionnalisme qui doit transparaître dans les dossiers de recherche de financement. Ce défi est également celui des ONG du Nord pour la mobilisation des fonds privés et publics.

Une telle situation implique une quête de professionnalisation : recrutement de personnel qualifié, mise en place de mécanismes de gestion administrative et financière, planification stratégique, viabilité organisationnelle. Aujourd'hui, les ONG et associations sont, dans de nombreux pays, les premiers pourvoyeurs d'emploi. Elles se trouvent, cependant, dans un dilemme qui conduit à poser l'hypothèse d'un risque d'instrumentalisation du concept de développement. Dans cet espace de rareté de financements, les ONG doivent remplir leur mission d'accompagnement des actions de développement, tout en veillant à assurer leur viabilité organisationnelle. Il leur faut assurer les frais de fonctionnement (loyers, salaires, fournitures, etc.) et rechercher des fonds pour réaliser les missions humanitaires et de développement. On peut, par conséquent, se demander si, pour de nombreuses ONG, le développement ne constituerait pas plutôt un prétexte pour l'accès à une manne financière susceptible de garantir leur viabilité. Une telle réflexion pourrait sembler exagérée à certains égards, car elle supposerait une prééminence des structures organisationnelles sur les missions. Cela ne réduit pas pour autant la pertinence de l'hypothèse, dans la mesure où certaines décisions organisationnelles peuvent être analysées sous l'angle de l'opportunisme stratégique lié aux possibilités de financement. Le changement constant de domaines d'intervention ou l'engagement sur plusieurs thématiques peuvent par exemple être liés aux opportunités de financement. Ceux-ci sont eux-mêmes fonction des agendas internationaux en matière de coopération au développement (sommets de la terre, efficacité de l'aide au développement, gouvernance, etc.).

En somme, nous avons identifié deux motifs d'instrumentalisation du développement. La position de *marginal-sécant* dont jouissent les ONG peut être source de pouvoir aussi bien pour les individus que pour les organisations. De même, le défi de la professionnalisation et de la viabilité

organisationnelle est susceptible d'induire un comportement d'opportunisme de la part des ONG. Le développement et la lutte contre la pauvreté sont, de ce fait, au cœur du système d'acteurs constitué par les États, les institutions internationales, les organisations de la société civile et les entreprises.

Pour finir notre raisonnement, il convient de considérer le concept de légitimité comme étant le catalyseur des jeux d'acteurs qui, du point de vue de l'analyse stratégique, structurent les relations et assurent la stabilité du système.

II.2. Le pouvoir et la légitimité

Qu'est-ce que la légitimité ? Quelles dimensions couvre-telle ? Et en quoi ce concept peut-il être explicatif du comportement des acteurs dans le champ de la coopération au développement ?

Les acteurs du champ de la solidarité internationale se trouvent, en effet, engagés dans un espace concurrentiel où chacun cherche constamment à conforter sa position. De ce fait, le concept de légitimité peut valablement être invoqué pour analyser les comportements organisationnels. Nous nous concentrons certes sur le cas des ONG. Mais il est à noter la possibilité de recourir à ce concept pour l'analyse de contextes d'actions allant au-delà de cette sphère.

Partageant les mêmes racines étymologiques que la *loi*, la légitimité désigne ce qui est conforme à un certain nombre de standards. Elle s'inscrit au croisement de la légalité, du pouvoir et de l'autorité. Le concept se dégage toutefois de celui de *loi*, et dépasse la seule inscription dans un cadre légal. Ainsi, tout en reflétant une certaine conformité à une « loi », la légitimité ne peut pas y être réduite, raison pour laquelle une distinction est établie, en sociologie politique, entre le légal et le légitime.

Chez Max Weber la légitimité trouve sa source aussi bien dans le cadre rationnel légal que dans le charisme. En ce sens, la domination légitime, qui constitue la caractéristique intrinsèque de l'État moderne, comporte une part de croyance et d'adhésion à la validité des contraintes imposées. En cela, la légitimité confère l'autorité, considérée comme un pouvoir reconnu par

l'entité sur laquelle il est exercé. Dans le cas de l'État moderne, il s'agira évidemment du peuple. À ce sujet, Raymond Boudon et François Bourricaud affirment, dans leur *Dictionnaire critique de sociologie*, que parler de l'autorité d'une personne ou d'une institution signifie « *qu'on leur fait confiance, qu'on accueille leur avis, leur suggestion ou leur injonction, avec respect, faveur, ou du moins sans hostilité ni résistance, et qu'on est disposé à y déférer* »¹²⁵.

Dans un contexte de concurrence autour de l'idéal que représente la lutte contre la pauvreté par exemple, chacun des acteurs (organisationnels comme institutionnels) cherche, comme le souligne Max Weber, « *à faire naître et à nourrir la croyance à sa légitimité* ». Leurs actions sont, par conséquent, orientées vers la construction de cette légitimité. Référence peut être faite ici à Ulrich Beck pour illustrer cette lutte que se livrent les acteurs. L'auteur s'appuie concrètement sur le cas des ONG qui « *proclament et défendent les droits de l'homme (ou leur autolégitimation), mais cette mission planétaire leur sert en même temps d'instrument dans la concurrence qui les oppose les unes aux autres, le combat pour la pitance des problèmes mondiaux dont elles se nourrissent* »¹²⁶.

Finalement, l'objectif visé derrière la course à la légitimité s'avère être l'accès aux ressources. Cela rejoint notre précédente assertion où nous avons mis en lumière les défis en termes de viabilité organisationnelle et de conquête de pouvoir. La légitimité a ainsi une valeur symbolique, car son influence est déterminante dans l'accès aux ressources. Être reconnue légitime dans sa mission, être le *primus inter pares* dans le paysage de plus en plus touffu des acteurs du développement, permet à une ONG d'avoir une audience certaine, aussi bien chez les bénéficiaires qu'auprès des personnes ou organisations susceptibles de leur fournir les ressources nécessaires pour l'action.

Cependant, si la légitimité crée une bonne renommée qui, elle-même, facilite la mobilisation des ressources, il faut souligner qu'elle est soumise à une

¹²⁵ Raymond Boudon et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1990, p. 32. (1^{re} éd. : 1982).

¹²⁶ Ulrich Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, op. cit., p. 40.

fluctuation. Aussi les acteurs s'évertuent-ils à en assurer la pérennité et le renforcement à travers des mécanismes mêlant publicité et construction d'alliances tous azimuts.

L'un des moteurs de la construction de la légitimité est la communication. Celle-ci est destinée à donner une figure « *vendable* » aux ONG. Elle passe par ce que Jacques Lagroye appelle « *la vedettisation des dirigeants* ». Celle-ci consiste à mettre en avant la figure de leader charismatique et la notoriété de leurs dirigeants pour rassurer les parties susceptibles de contribuer à la légitimation de l'ONG.

Au-delà de cet exemple, il faut surtout mentionner la relation particulière, souvent collusive, qu'entretiennent médias et ONG. Selon Pierre Micheletti, qui évoque le cas de l'action humanitaire, « *l'alliance avec les médias est fondatrice de la dynamique contemporaine des associations humanitaires* »¹²⁷. Ces dernières s'appuient sur le pouvoir informationnel et lobbyiste des médias pour certes informer l'opinion sur tel ou tel fléau. Mais il ne faut pas occulter l'aspect publicitaire, voire propagandiste, de certaines de leurs interventions. Dans ce contexte, les médias contribuent fortement au processus de construction de la légitimité des ONG. Cette relation semble si forte que certains pensent que ce sont les médias qui font les ONG et qui les imposent à l'opinion.

Pierre Micheletti identifie, dans son analyse, trois sources de légitimité des associations du domaine médico-social : la capacité de gestion, la représentativité vis-à-vis des populations bénéficiaires, et la capacité à constituer une alternative à l'État dans des domaines où celui-ci est défaillant.

Pour Philippe Ryfman, la légitimité dépend des facteurs suivants :

- la capacité opérationnelle ;
- le degré de spécialisation autour d'une thématique bien définie ;
- la capacité de mobilisation (pour le cas des ONG militant dans le lobbying) ;

¹²⁷ Pierre Micheletti, *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout, 2008, p. 133.

- la représentativité ;
- et le cadre juridique.

Les ONG disposent, de la sorte, de nombreux moyens pour construire et renforcer leur légitimité dans le système d'action qu'est le champ de la coopération au développement.

Dans une analyse quasi similaire, Vedelago *et al.*¹²⁸ identifient quatre éléments sur lesquels s'appuient les professionnels du milieu associatif et des ONG pour « *asseoir leur légitimité et obtenir une reconnaissance institutionnelle des conditions d'exercice de leur activité* ». Les auteurs évoquent :

- la « *qualification* », sanctionnée par un diplôme et des expériences reconnues dans le milieu ;
- la « *standardisation* » à travers laquelle le "professionnel de la charité" dépersonnalise le traitement réservé aux usagers. Dans le cas des ONG par exemple, il pourrait s'agir d'un engagement à tout vent, au-delà de tout intérêt particulier ou de toute visée géopolitique ;
- le « *service* », dans la mesure où les prestations sont dédiées à la satisfaction des usagers ;
- et la « *neutralité* » qui est la résultante des trois premiers facteurs.

Comme on peut le noter, les quatre éléments concourant à la construction de la légitimité des professionnels du social font globalement référence à une éthique du métier à travers laquelle la qualité des prestations pourrait être appréciée aussi bien par les autres acteurs que par les usagers. C'est l'ensemble de ces appréciations, si elles sont favorables, qui confère la légitimité recherchée. Aussi la communication, à fin de publicité, sera-t-elle organisée autour de ces éléments.

¹²⁸ François Vedelago, Patrick Valéau et Erwan Quéinnec, « Les conflits de valeur au sein des ONG et des associations de solidarité : portée et signification pour le management », in Erwan Quéinnec et Jacques Igalens, *Les Organisations non gouvernementales et le management*, Paris, Vuibert, 2004, pp. 129-163.

En somme, les stratégies des ONG visent la construction d'une image d'organisation faisant preuve de professionnalisme, disposant d'une grande capacité de mobilisation et d'intervention, et ayant à cœur l'engagement pour la solidarité et le développement. L'adhésion aux chartes de qualité, la quête du statut dit d'utilité publique, la large diffusion des résultats et autres rapports, l'engagement sur des thématiques d'actualité, etc. entrent dans les stratégies de légitimation des ONG. Les politiques partenariales de ces dernières peuvent également être abordées comme faisant partie de cette panoplie de stratégies.

II.3. Le partenariat comme démarche stratégique

La perspective théorique adoptée dans le cadre de cette recherche induit une lecture du partenariat en tant que démarche stratégique des organisations. Il est alors nécessaire d'en comprendre les implications pour les ONG dans le contexte de la solidarité internationale. Pour ce faire, nous procédons, de prime abord, à une clarification des différentes acceptions du mot, de même que les questions qu'il soulève, notamment celles de la confiance et du contrôle. Les principaux enjeux fondant ce choix stratégique des ONG seront ensuite abordés et permettront de dégager les dispositifs de gestion des partenariats à travers les pratiques de certaines organisations, françaises notamment. La voie alternative du recours à la facilitation d'une tierce partie sera également explorée et schématisée, ce qui pose les bases pour l'étude des dispositifs ciblés dans cette thèse.

II.3.1. Éléments de définition

Comprendre ce que l'on entend par partenariat requiert une démarche préalable d'analyse de son étymologie et de son évolution dans le temps. Le *Dictionnaire historique de la langue française*¹²⁹ apporte, à ce sujet, un éclairage dont nous présentons ici les grandes lignes. Le mot viendrait de l'anglais *partner* (1767) qui désigne une « *personne associée à une autre et propriétaire indivis* ». En français, il a d'abord pris l'acception de « *celui,*

¹²⁹ Alain Rey (sous la dir. de), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2010, p. 1549.

celle avec qui l'on danse » et, de façon générale, celle de « *compagnon, associé* ».

L'évolution sémantique, telle que présentée par les auteurs du dictionnaire, est passée de « *personne qui partage une chose avec une ou plusieurs personnes* » à « *associé, compagnon et complice* » et s'est appliquée successivement dans le commerce, la danse, le sport et les relations de couple (où il désigne l'un des époux). Référence est également faite à son usage chez Beaumarchais en 1781 où le mot désigne une « *personne ou collectivité qui a des intérêts communs avec d'autres* ». Plus spécifique, ce sens met en exergue une dimension qui nous semble importante dans la compréhension du partenariat aujourd'hui en termes de communauté d'intérêts. S'éloigne, par la même occasion, le côté idéalisant du concept, souvent évoqué lorsqu'on demande à un acteur d'y apporter une définition.

Le concept de partenariat aurait été formé en 1984 et serait devenu usuel dans le domaine des affaires, en référence à l'anglais *partnership* mais serait limité dans l'usage. Ainsi, « *les mots association, alliance et participation, sans parler de partenariat, permettent de l'éviter* ».

Cette première approche généraliste du partenariat montre déjà une difficulté liée à sa polysémie qui a à voir avec son importation en français et l'accumulation d'acceptions différentes au fil du temps. Le terme couvre, en effet, tous les niveaux des relations sociales (micro, méso et macro) et s'applique à une multitude de domaines. En outre, bien que le partenariat paraisse neutre de par cette définition, l'instrumentalisation dont son usage a pu faire l'objet aussi bien dans le monde des affaires que par les politiciens en suggère aujourd'hui une vision plutôt normative ou idéologique. De ce fait, les définitions que les acteurs eux-mêmes en donnent relèvent plus de la subjectivité que d'une vision objective et détachée de tout enjeu. Ainsi, lorsqu'un acteur (individu, groupe ou organisation) tente de dire ce qu'il entend par partenariat, il a plutôt tendance, dans sa réponse à dire ce qui devrait être, plutôt que ce qui est. Nous le noterons particulièrement dans le cas des ONG. Aussi les définitions qu'elles donnent du partenariat devraient-elles être appréhendées comme étant nécessairement partielles et partiales.

Intéressons-nous, à présent, aux différentes façons dont le partenariat est conçu dans le champ de la solidarité internationale. Comment est-il compris par les ONG ? Une remarque préliminaire s'impose concernant le caractère versatile de la notion de partenariat chez les acteurs non gouvernementaux, raison pour laquelle il est considéré par certains chercheurs comme étant un concept empirique. Cela se traduit aussi bien par les variations des définitions d'une ONG à une autre que par la difficulté de fixer et maintenir une politique partenariale sur le long terme, comme nous le verrons dans le cas des organisations étudiées ici.

Pour Coordination Sud, le partenariat est une « *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* »¹³⁰.

Handicap International, pour sa part, le considère comme étant « *une forme de collaboration, entre deux ou plusieurs structures, qui, a priori, privilégient la coopération plus que la substitution, la subordination ou la concurrence. C'est une construction négociée par les acteurs impliqués autour d'un objectif commun* »¹³¹.

Quoi qu'il en soit, deux éléments semblent communs à ces définitions, à savoir le caractère dynamique du partenariat et sa finalité. En effet, une forme d'unanimité semble acquise concernant le fait qu'un partenariat se construit dans le temps et suit différentes étapes, même si celles-ci peuvent varier d'une organisation à l'autre. De même, il est acquis qu'une relation partenariale se construit en vue d'un objectif concret qui, *a priori*, devrait transcender les deux volontés qui se rencontrent.

¹³⁰ Coordination Sud, *État des lieux sur la pratique des OSI françaises en matière de partenariat*, Paris, Coordination Sud, septembre 2007, p.2.

¹³¹ Handicap International, *Le Partenariat. Comprendre le partenariat pour mieux construire nos collaborations*, Lyon, Handicap International, novembre 2002, p. 11.

Tel que conçu, le partenariat pose une question, certes d'ordre général mais qui devient encore plus cruciale dans le cas des relations entre ONG du Nord et du Sud : celle de la confiance et du contrôle. Avant d'aller plus loin, il convient de poser clairement la façon dont se présente cette problématique dans le contexte de la solidarité internationale. Il s'agit, en effet, de relations établies entre deux types d'acteurs, l'une apportant les ressources financières et l'autre exécutant généralement les projets en vue de satisfaire les besoins d'une population donnée. Dans un tel contexte, toute vision égalitariste de cette relation serait illusoire, dans la mesure où l'allocation de ressources impose un certain contrôle dont la teneur peut dépendre de la dose de confiance inspirée de part et d'autre.

Que l'on se place du point de vue interpersonnel ou interorganisationnel, la question de la confiance semble être un facteur omniprésent dans le partenariat. Elle est paradoxalement évoquée autant comme un *input* (condition de l'existence du partenariat) que comme un *output* (fruit du partenariat). Il est intéressant de réfléchir ici sur la dynamique de la confiance et ses implications, lorsqu'on se place dans le champ de la solidarité internationale.

Pour Jean-Michel Servet, la confiance est « *la condition d'une personne, d'un groupe ou d'une institution à un moment et en un lieu donnés, fondée sur des éléments affectifs, intuitifs ou sur un ensemble d'informations et de croyances, de préjugés et par des processus d'apprentissage face à un objet, un mécanisme, un animal, un environnement physique, un individu, un groupe de personnes ou une organisation de toute nature, et dont la connaissance permet d'anticiper avec un degré plus ou moins élevé d'incertitude leur devenir ou leur réaction ou comportement dans telle ou telle situation* »¹³². On peut ainsi noter que la confiance est transversale dans les relations humaines et est la résultante d'un certain nombre de conditions à un moment donné, celles-ci déterminant l'attitude de l'acteur face à un objet ou un autre acteur.

¹³² Jean-Michel Servet, *La Construction sociale de la confiance*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 25.

La confiance est, par conséquent, liée à la connaissance. Il est, dès lors, important de relever la contribution de la connaissance à la construction de la confiance au sein d'une relation qui pourrait aboutir finalement à un partenariat, lorsqu'elle s'inscrit dans le temps et vise la réalisation d'un objectif commun.

En sociologie, référence est souvent faite à Georg Simmel qui a mené une réflexion approfondie autour de la notion de confiance qu'il positionne comme étant intimement liée à celle de la connaissance. Celle-ci, lorsqu'elle est partagée, constituerait la base de la confiance dans un échange social. Le sociologue affirme, à ce sujet au début de *Secret et sociétés secrètes* : « *Toutes les relations entre les hommes reposent, cela va de soi, sur le fait qu'ils savent des choses les uns des autres.* »¹³³ Simmel admet toutefois la nature imparfaite de cette connaissance de l'autre, d'où la part d'incertitude qui compose l'acte de faire confiance. Comme il le souligne d'ailleurs, « *la décision individuelle, qui implique la confiance, combine donc toujours une quantité de savoir et de non-savoir* ». Ainsi en est-il de la définition qu'il donne de la confiance comme « *une hypothèse sur une conduite future, assez sûre pour qu'on fonde sur elle l'action pratique* ».

La confiance serait alors une forme de pari que l'acteur effectue par rapport au comportement de l'autre, dans une situation donnée, qu'il estime prévisible en fonction de différents facteurs. Elle ne relèverait donc pas de la connaissance totale de l'autre (car elle dissiperait cette part de non connaissance nécessaire à la confiance), tout comme elle ne saurait exister en l'absence de toute connaissance de l'autre partie. Elle se situe donc à un niveau intermédiaire entre savoir et non-savoir. Ainsi, « *celui qui sait tout n'a pas besoin de faire confiance ; celui qui ne sait rien ne peut raisonnablement même pas faire confiance* »¹³⁴. L'acte de faire confiance requiert, en effet, un minimum d'informations qui puissent permettre de miser sur le comportement futur de l'acteur.

¹³³ Georg Simmel, *Sociologie. Étude sur les formes de la socialisation*, trad. fr., Paris, PUF, 1999, p. 347 (1^{re} éd. allemande : 1908).

¹³⁴ Georg Simmel, *op. cit.*, p. 356.

Se situant dans cette même optique, Bidault et Jarillo définissent cette confiance comme étant « *la présomption que, en situation d'incertitude, l'autre partie va agir, y compris face à des circonstances imprévues, en fonction de règles de comportements que nous trouvons acceptables* »¹³⁵. Mais leur analyse aborde un autre aspect de la question, en l'occurrence celui du contrat sous sa forme psychologique qui précède et transcende la construction de tout cadre formel (formalisation de la relation à travers l'établissement d'un contrat explicite).

En conséquence, la confiance ne survient pas *ex nihilo*. En cela, elle diffère de la foi, dans la mesure où elle revêt une certaine dimension rationnelle que n'a pas forcément l'acte de foi. Les informations dont nous disposons lors de la rencontre avec l'autre, autour d'un objet donné, ne sont que partielles, voire sommaires. Mais elles permettent de créer un cadre primaire d'échange. À titre d'exemple, l'intérêt de l'autre pour un objet ou un sujet, la provenance géographique, le partage de références communes, etc. constituent autant de données pouvant susciter des échanges dans un cadre social. Cette vision de la confiance implique qu'elle n'est pas une donnée immédiate dans les relations sociales ou interorganisationnelles, mais plutôt un construit. La confiance n'est donc pas a-historique. Elle est le fruit d'une histoire au travers de laquelle les parties accumulent un certain nombre d'informations qui déterminent le degré de confiance, relative ou absolue. Une donnée importante, à retenir dans la définition de Simmel, est que la confiance exclut par essence toute possibilité de connaissance absolue et entière de l'autre. Mais encore faut-il arriver à ce stade.

En situant la confiance dans une dynamique de temporalité, on admet implicitement qu'elle puisse se faire, se défaire et se refaire en fonction des données qui surviennent en cours de route. Ainsi, comme le soulignent Delerue et Bélard¹³⁶, « *la confiance change au cours du temps, se développe, se construit, peut disparaître et réapparaître dans les relations* ». Aussi

¹³⁵ F. Bidault et al., *Confiance, entreprise et société*, Paris, ESKA, 1995, p. 113.

¹³⁶ Les auteurs se réfèrent à Rousseau et al. (1998).

doit-on analyser cette dynamique en se référant à plusieurs variables que nous ne manquerons pas d'aborder dans les paragraphes suivants.

Le concept de confiance peut s'analyser à deux niveaux : la confiance interpersonnelle et la confiance interorganisationnelle. S'il y a une question qui ne saurait être éludée dans le cadre de cette étude, c'est bien celle de l'influence de la confiance interpersonnelle sur les relations interorganisationnelles. En clair, nous analyserons l'influence des réseaux interpersonnels sur la construction et la consolidation des relations interorganisationnelles.

Pour certains chercheurs (Macaulay, 1963), il existe une relation de cause à effet entre la nature des relations interpersonnelles et le degré de confiance dans les relations interorganisationnelles. La dimension informelle que revêtent les relations d'amitié ou d'estime réciproque est de nature à faciliter le flux communicationnel entre les acteurs, ainsi que les prises de décisions (nature de la décision, délai de décision, etc.). Se référant à Koenig, Éric Simon souligne que la « *confiance interorganisationnelle serait constituée par un tissu d'attentes interindividuelles qui s'étend au niveau organisationnel* ». Pour lui, « *c'est de proche en proche que la confiance se diffuse à travers l'organisation et grandit* »¹³⁷.

Dans le même esprit, Baret *et al.*¹³⁸ mettent en exergue l'influence des réseaux sociaux dans la facilitation des transactions dans les relations interorganisationnelles. Pour eux, « *en situation de forte incertitude, seuls les réseaux sociaux permettent de faire circuler et surtout de qualifier les informations indispensables au fonctionnement du marché* ». Les décisions officielles engageant les entités organisationnelles trouveraient donc, dans la plupart des cas, leurs origines dans les rapports interindividuels. On peut ainsi supposer que la confiance revêt un caractère circulaire et se transmet à travers les réseaux sociaux.

¹³⁷ Éric Simon, « La confiance dans ses états » *Revue française de gestion*, n°175, 2007, p. 90.

¹³⁸ Christophe Baret, Isabelle Huault et Thierry Picq, « Management et réseaux sociaux. Jeux d'ombres et de lumières sur les organisations », *Revue française de gestion*, n°163, 2006, p. 97.

Qu'en est-il de la confiance dans les relations interorganisationnelles dans la sphère de la coopération au développement ? À quelles problématiques font face les organisations qui y agissent et qui déterminent leurs relations ?

En premier lieu, la confiance interindividuelle, tout en facilitant les transactions et prises de décisions, présente le risque de conduire à une personnalisation des relations interorganisationnelles. Le monde associatif et, à plus forte raison celui des organisations de solidarité internationale n'étant pas forcément soumis aux règles de rigueur et de gestion comme il est exigé des entreprises par exemple, les risques de clientélisme ou, tout simplement de gestion non professionnelle, ne sont pas à exclure. Par exemple, pour ce qui est des ONG du Sud, on peut facilement assister au renforcement du pouvoir de l'individu par rapport à l'organisation, car celui-ci détient les clés de l'accès aux ressources. Le pouvoir de certains responsables d'organisations de développement peut trouver son explication dans ce type de relations.

En deuxième lieu, en admettant qu'il y ait un lien entre réciprocité et construction de la confiance, on peut se demander si les relations interorganisationnelles Nord-Sud, de par leur asymétrie, sont réellement un terrain favorable à cette confiance.

Marcel Mauss a, en effet, mis en évidence, dans son *Essai sur le don*, l'importance de la notion de réciprocité dans les échanges sociaux. Selon lui, il existe un lien intrinsèque entre donner, recevoir et rendre. Partant, on peut identifier, dans l'acte du donner et du recevoir, un processus égalitaire qui contribue non seulement à la construction des liens sociaux, mais aussi à leur renforcement. Dans la même logique, le don revêt une dimension de domination. Ainsi, comme le souligne fort bien l'auteur, « *donner, c'est manifester sa supériorité, être plus, plus haut (magister) ; accepter sans rendre ou sans rendre plus, c'est se subordonner, devenir client et serviteur, devenir petit, voire plus bas (minister)* »¹³⁹. En conséquence, tant que la

¹³⁹ Marcel Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1973, p. 269.

condition de circularité (donner-recevoir-rendre) n'est pas remplie, il ne saurait y avoir réciprocité.

La construction de la confiance passerait donc également par le respect du triptyque donner-recevoir-rendre. En effet, celui qui donne est à peu près sûr que son acte n'est pas perdu, et que l'autre pourrait le lui rendre d'une façon ou d'une autre, tôt ou tard. Autrement, une forme de relation domination-dépendance s'établirait entre les acteurs, ce qui pourrait donner lieu à des stratégies de part et d'autre. En cela réside le paradoxe de l'action humanitaire et de la coopération au développement entre les pays du Nord et du Sud. En effet, ces relations étant basées essentiellement sur le don et la philanthropie, il est légitime de se demander si cela n'influence pas négativement la construction de la confiance entre les différents acteurs. De même, comme nous l'avions mentionné précédemment, cette absence de réciprocité donne plutôt un contenu de domination (même si celle-ci est latente) à l'action philanthropique. À ce sujet, Soizick Crochet fait une remarque tout à fait judicieuse en soulignant que « *la rivalité entre institutions... et l'ostentation qui président quelquefois à leurs activités [des ONG et associations] donnent à penser que, derrière la renommée, c'est le pouvoir qui est recherché* »¹⁴⁰.

Une fois relevée la question du contrôle et de la confiance comme étant immanente aux partenariats et, *a fortiori*, dans le contexte des relations entre ONG du Nord et du Sud, nous pouvons à présent explorer leurs conditions de réussite et d'efficacité.

Des recherches relevant, pour la plupart, des sciences de la gestion, énoncent quelques pistes de réflexions qui présentent un intérêt certain pour le champ de la solidarité internationale. Il est tout de même de bon ton de mentionner les limites qui devront être posées, tant est grande la tentation d'opérer une extrapolation de ces éléments de réponse à un domaine où les enjeux organisationnels ne sont pas identiques à ceux qu'on pourrait observer dans le cas des entreprises, par exemple.

¹⁴⁰ Soizick Crochet, « Le sacrifice impossible : contradictions de l'action humanitaire », *La société vue du don. Manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris, La Découverte, 2008, p. 382.

Dans un article consacré aux conditions de réussite des partenariats, Franck Bulhart identifie l'expérience de travail en commun des partenaires, ainsi que la « *connivence interpersonnelle* » comme contribuant à la réussite des partenariats entre entreprises. Selon lui, « *l'expérience générée par une accumulation de relations mises en œuvre avec le même partenaire améliore la coordination, facilite le fonctionnement du partenariat et dynamise la performance de cette relation* »¹⁴¹. Ainsi, du point de vue de l'auteur dont la position rejoint celle de la perspective institutionnaliste, les partenariats construits depuis de longue date et ayant suivi certaines étapes clés auraient plus de chances d'obtenir des résultats. Il peut tout autant s'agir de relations de collaborations entretenues antérieurement et qui ont posé des bases favorisant une bonne coordination des actions et des ressources. Dans ce cas, le facteur interpersonnel intervient inéluctablement. Eu égard à ce raisonnement, il semblerait que le facteur de réussite d'un partenariat soit, *in fine*, la confiance mutuelle qui s'installe au gré des expériences de collaboration. L'auteur en arrive d'ailleurs à cette déduction en soulignant, sous forme d'hypothèse toutefois, que « *l'intensité des relations interpersonnelles a un impact positif sur le partenariat vertical* ». Par ailleurs, les expériences antérieures avec plusieurs partenaires constitueraient aussi, si l'on se fie à l'analyse de Bulhart, un facteur de réussite. Dans ce cas, les expériences de partenariats, soldées ou non par un échec, favoriseraient un apprentissage organisationnel qui pourrait s'avérer vertueux pour l'organisation dans ses relations ultérieures.

Dans le domaine de la solidarité internationale, Coordination Sud s'est penchée sur la question de la qualité des partenariats internationaux des ONG françaises. Elle a identifié, à travers les expériences de ses membres, neuf critères permettant d'apprécier la qualité de leurs relations avec leurs consœurs du Sud. Ils sont formulés comme suit :

- la convergence de vue sur les finalités de l'action ;
- la co-élaboration d'une stratégie de mise en œuvre ;

¹⁴¹ Franck Bulhart, « Expérience du partenariat, expérience du partenaire, connivence interpersonnelle : quel impact sur la réussite du partenariat vertical ? », *M@n@gement*, vol. 8, n°4, 2005, p. 174.

- le degré et le mode d'implication des partenaires dans le projet de développement ;
- l'entente sur une répartition des rôles, des activités et donc des moyens ;
- la complémentarité des compétences et des moyens ;
- la réciprocité ;
- l'inscription de la relation dans le temps ;
- la qualité des relations humaines ;
- et la transparence.

L'organisation a toutefois tenu à souligner « *qu'un partenariat ne peut pas prétendre répondre à l'ensemble des critères* ». Mais, au-delà cette seule limite, on peut noter que certains critères soulèvent eux-mêmes des questions et ne font pas forcément l'unanimité. Ainsi les critères de réciprocité, d'inscription dans le temps et de qualité des relations humaines semblent poser quelques ambiguïtés. En effet, parler de réciprocité tend à inscrire la relation entre les ONG du Nord et du Sud dans un cadre égalitaire, ce qui n'est évidemment pas le cas. De même, le critère de la durée pose problème dans la mesure où, pour certaines ONG, le seul fait d'initier un projet ensemble suffit pour parler de partenariat, alors que pour d'autres, il est nécessaire que la relation aille au-delà de la durée d'un projet.

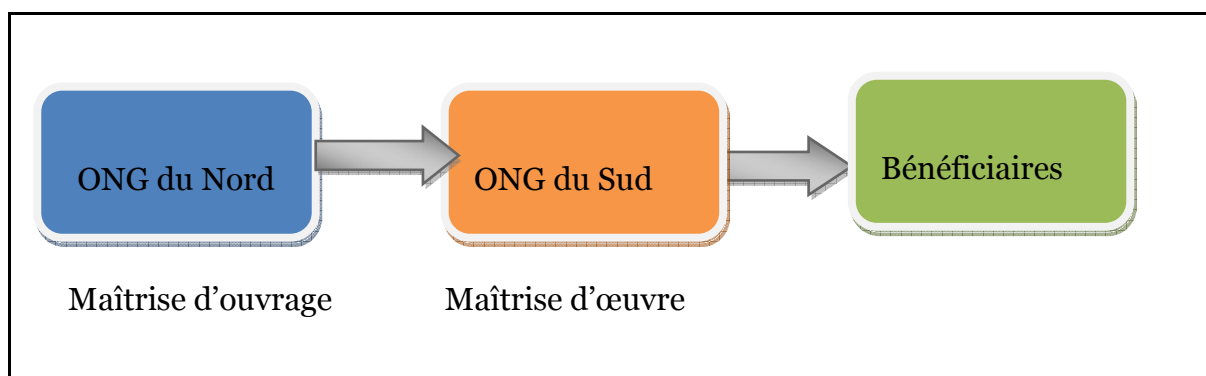
Au regard des différentes contributions, on peut noter une forte incidence des relations interpersonnelles dans la construction et la réussite des partenariats, même interorganisationnels. Paradoxalement, les critères de qualité définis par les ONG ne semblent pas accorder une importance particulière à ce facteur, alors que pour tout observateur averti, cette réalité est particulièrement prégnante dans le milieu des ONG. On peut alors se demander si ces critères de qualité n'ont finalement qu'un dessein politique et destinés à faire du partenariat un idéal plutôt que de l'aborder d'un point de vue pragmatique. La question des enjeux réels du partenariat se pose comme conséquence de ce constat.

II.3.2. Stratégies de partenariat

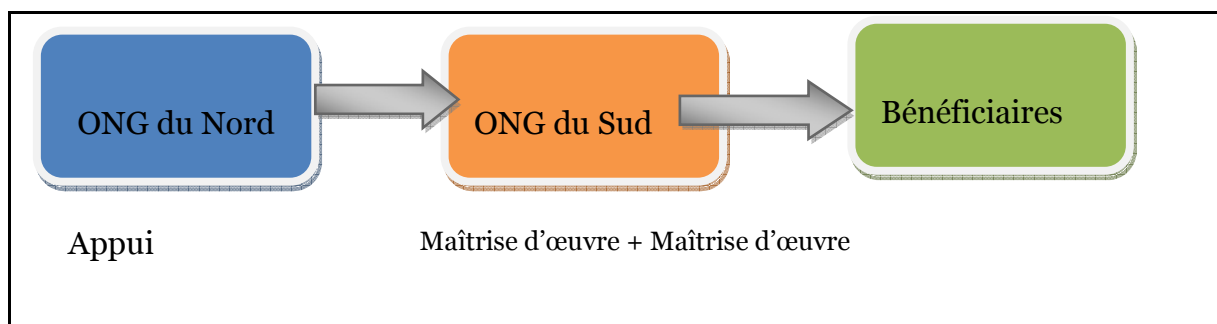
L'analyse des pratiques des ONG du Nord en matière de partenariat fait ressortir plusieurs modes d'organisation pour la gestion des relations avec leurs partenaires du Sud. L'histoire de vie de ces relations (conditions de genèse, évolutions dans le temps), le nombre et la qualité des parties prenantes, mais aussi les différents enjeux sont autant de facteurs qui entrent en ligne de compte.

À partir du cas des ONG françaises, on peut relever cinq types de relations qu'elles établissent avec les ONG du Sud. Sans pour autant être exhaustive, cette typologie donne un exemple de dispositifs pouvant être mis en place pour la gestion des partenariats. Les schémas¹⁴² ci-après en présentent les configurations avec les commentaires et exemples y afférents.

Cas n°1 : L'organisation du Sud est positionnée comme opératrice pour l'ONG du Nord

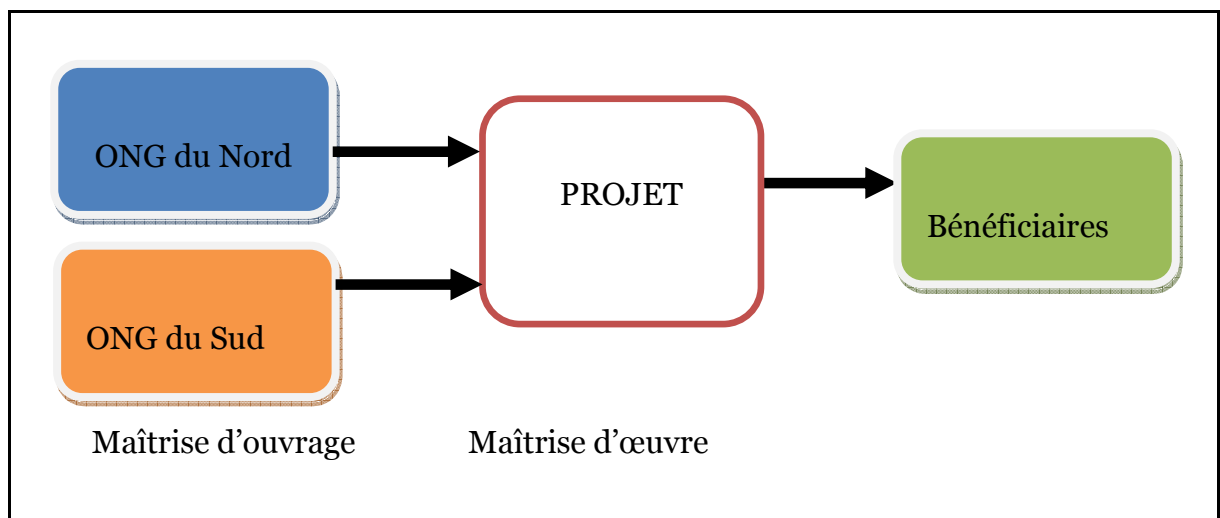


Cas n°2 : L'ONG du Nord appuie l'ONG du Sud

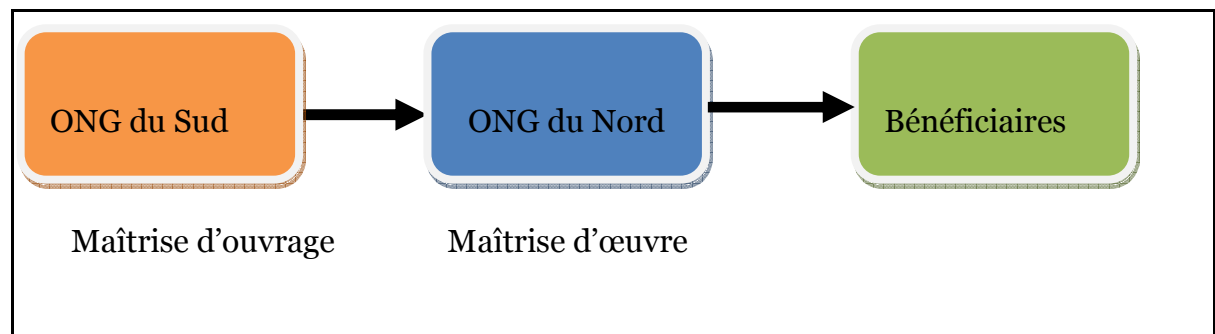


¹⁴² Ces schémas sont une adaptation de la typologie réalisée par Coordination Sud dans le rapport intitulé *État des lieux sur la pratique des OSI françaises en matière de partenariat*.

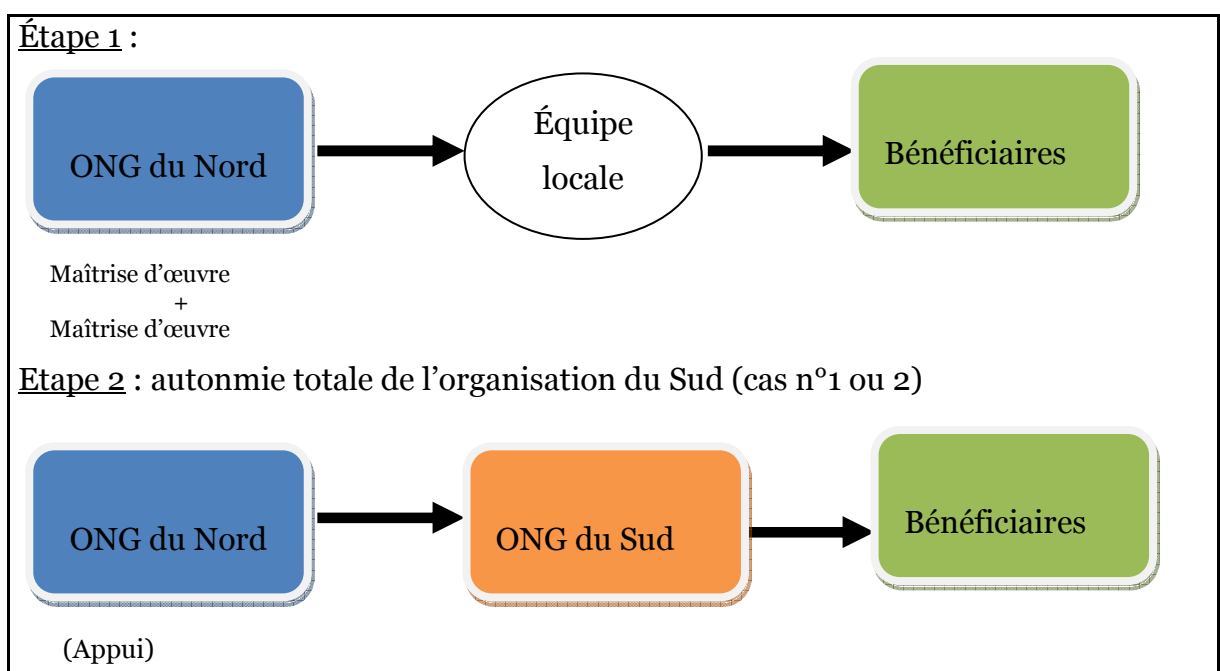
Cas n° 3 : Co-maîtrise d'ouvrage entre ONG du Nord et du Sud



Cas n°4 : Maîtrise d'ouvrage par l'ONG du Sud



Cas n°5 : Création d'une équipe locale qui deviendra une organisation autonome



Les cinq dispositifs que nous venons de présenter ne sauront être considérés comme étant exhaustifs. Ils peuvent connaître encore différentes variantes en fonction de la configuration des parties prenantes et des contextes d'action. D'autres modèles peuvent également être inventés pour pallier telles ou telles insuffisances relevées en cours de partenariat.

Le recours à la facilitation d'une troisième partie a ainsi pu être envisagé comme voie alternative. Pour Alan Fowler, cela peut s'avérer payant pour les parties prenantes. En conséquence, « *il convient de se pencher sur le recours, trop négligé, à l'appui de professionnels compétents qui apprennent aux organisations à coopérer efficacement* »¹⁴³. Après avoir constaté le caractère illusoire des principes d'égalité, de négociation, de répartition équitable des risques et des avantages, traditionnellement évoqués pour caractériser le partenariat dans un contexte où le leadership est « *naturellement* » du ressort de celui qui apporte le financement, l'auteur propose de recourir à la facilitation comme voie alternative. Et il l'envisage sous deux aspects :

- faire appel à « *une personne externe chargée de convoquer les réunions et d'assurer la médiation entre les organisations qui nouent des relations de travail. Cette personne peut également procéder à un suivi du partenariat et faire rapport au bout d'un certain temps* » ;

- désigner l'une des parties comme étant « *facilitateur interne* ». Cela implique que les acteurs reconnaissent « *la valeur de l'un deux en ce qui concerne les tâches de préparation, de convocation de réunions et de médiation* ».

Cette alternative soulève cependant quelques interrogations que l'auteur n'a d'ailleurs pas manqué d'aborder dans ses réflexions. Concernant le premier aspect, il semblerait que la pratique soit moins prisée par les organisations. Cela peut s'expliquer par le recours à une personne plutôt qu'à une organisation disposant d'une meilleure capacité organisationnelle et technique, garante d'une certaine autonomie vis-à-vis des parties prenantes. Une question pratique se pose néanmoins au sujet des sources de

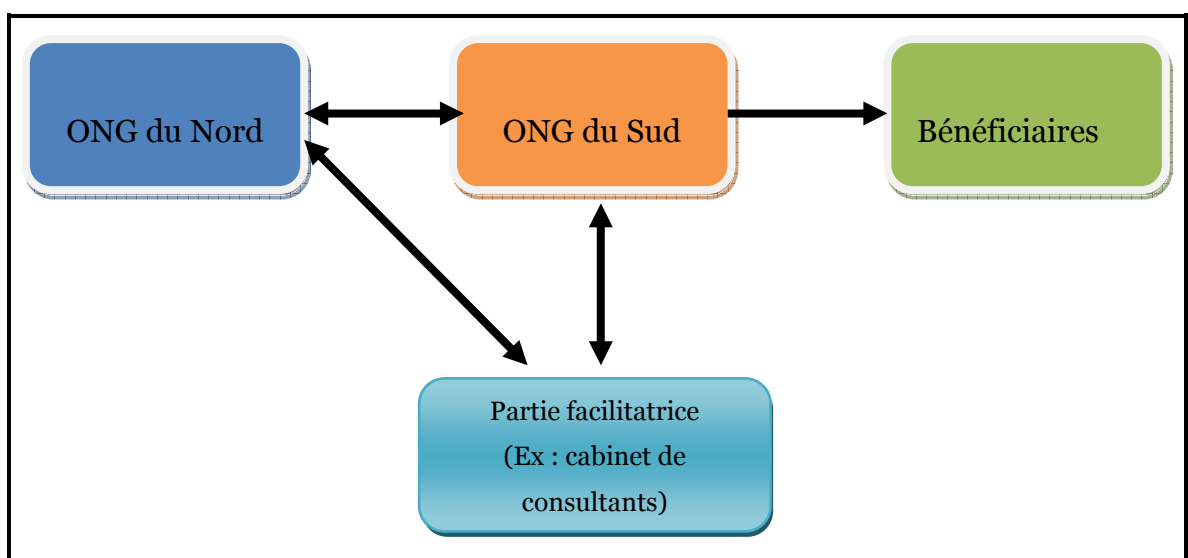
¹⁴³ Alan Fowler « Nouer des partenariats : le rôle négligé de la facilitation », *Capacity.org*, n°30, mars 2007, p. 16.

rémunération de cette tierce partie, surtout dans le contexte des relations Nord-Sud. Au cas où les prestations seraient prises en charge par l'ONG du Nord, il serait légitime de s'interroger sur l'impartialité et l'objectivité de cette troisième partie dans l'accompagnement du partenariat. Le cas des cabinets de consultants jouant le rôle d'intermédiaires dans les relations des ONG *Brücke·Le pont*, EED et PPLM avec leurs partenaires togolaises, étudié dans le cadre de cette thèse, offre de la matière pour cette réflexion.

Concernant le second aspect, le modèle semble très complexe et pose la question de la neutralité de cette tierce partie qui, tout en appartenant au système d'acteurs, doit observer un certain détachement à l'égard de l'ensemble. Ce positionnement paraît irréaliste dans la perspective de l'analyse stratégique, dans la mesure où ses comportements en tant qu'acteur auront forcément à voir avec ses enjeux dans la relation.

Quelle que soit la forme sous laquelle ce dispositif puisse être envisagé, l'optique du recours à une tierce partie ne devrait pas être écartée, même si les réflexions méritent d'être approfondies sur la question. Nous proposons le schéma ci-dessous pour synthétiser ce sixième cas. Nous verrons, par la suite à travers les exemples de *Brücke·Le pont*, EED et Pain pour le Monde (chapitres VI, VII et VIII) que ce modèle peut se décliner en plusieurs variantes.

Cas n°6 : le recours à la facilitation d'une tierce partie



**DEUXIÈME PARTIE : CONTEXTES
SOCIOÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DES
ORGANISATIONS**

CHAPITRE III : LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE SUISSE

La transnationalité est l'une des caractéristiques des organisations œuvrant dans la coopération au développement. Cela n'exclut cependant pas l'influence de particularités nationales sur la philosophie générale et l'orientation de leurs actions. Notre raisonnement postule l'influence des contextes nationaux sur le mode d'action des ONG. La coopération interorganisationnelle peut, de ce fait, refléter les rapports historiques entre certains États, comme cela est le cas pour les relations entre pays colonisés et anciens colonisateurs.

Ce chapitre est consacré au cas de la Confédération helvétique. La situation économique, les enjeux géopolitiques et les débats de politique intérieure sont en effet autant de facteurs susceptibles d'avoir des conséquences sur les ONG et leurs relations extérieures. Après une brève présentation des données relatives au pays, nous identifierons les principes directeurs, les acteurs et les problématiques en matière de coopération au développement.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I.1. Repères historiques, géographiques et politiques

Située à la charnière de l'Europe occidentale et de l'Europe centrale, la Suisse couvre une superficie de 41 285 km² avec une population d'environ 7,7 millions d'habitants et une densité estimée à 186 habitants au km².

La Suisse a des frontières géographiques avec cinq pays : l'Allemagne au nord, la France à l'ouest, l'Italie au sud, l'Autriche et le Liechtenstein à l'est. Elle est composée de 26 cantons avec, au total, 3 029 communes. Ses plus grandes villes en termes de population (milliers d'habitants) sont Zurich (365,1), Genève (183,3), Bâle (164,9) et Berne, la capitale (122,9).

La Suisse offre l'image d'un pays caractérisé particulièrement par la diversité de sa géographie physique et humaine. Elle est décrite par Georges Arès comme étant un paradoxe qui « *unit trois cultures, trois langues (et même quatre, compte tenu d'une petite minorité protégée), deux religions, plus précisément vingt-trois cantons souverains, dont trois se scindent en deux, soit vingt-trois ou mieux vingt-six chromosomes et demi-chromosomes constitutifs, tenus ensemble par un lien fédéral* »¹⁴⁴. André Reszler renchérit en mettant en exergue le multiculturalisme né de la juxtaposition de trois sphères distinctes qui influencent le vivre-ensemble helvétique. Il constate, à ce sujet, que « *les cantons romands se tournent vers la France, la Suisse alémanique appartient à l'aire culturelle de l'Allemagne, alors que le Tessin vit à l'heure italienne* »¹⁴⁵.

On peut alors s'interroger sur ce qui constitue le ciment permettant à une telle nation de tenir. Le fédéralisme politique est souvent évoqué comme étant une des données fondamentales de l'identité suisse.

Sur le plan international, la Suisse jouit d'une réputation de pays neutre et sans passé colonial. Cette neutralité, dont les origines remontent au XVI^e siècle, est évoquée comme étant l'un des mythes fondateurs de l'identité nationale. Le principe de neutralité impose à la Confédération de ne pas prendre position et de ne pas s'impliquer dans un conflit armé. Aussi fut-elle épargnée par les deux Guerres mondiales qui ont dévasté certains pays en Europe.

Elle est également perçue comme étant le berceau de l'humanitaire, en référence à la Croix-Rouge. Selon André Reszler, celle-ci « *est devenue un facteur important de l'identité suisse et contribue à l'image que la Suisse se fait d'elle-même. C'est l'instrument privilégié d'une mission humanitaire dont elle se sent investie et qui est le contrepoids affectif d'un sentiment d'insularité difficile à supporter* »¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Georges Arès, *La Suisse, avenir de l'Europe ? Anatomie d'un anti-modèle*, Paris, Gallimard, 1997, p. 8.

¹⁴⁵ André Reszler, *Mythes et identité de la Suisse*, Genève, Georg Éd., 1986, p. 24.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 81.

La renommée de la Suisse, spécifiquement celle de Genève, s'est construite autour de cette image de pays neutre, terre d'accueil et berceau de l'action humanitaire. Cette ville est ainsi devenue une sorte de vitrine pour les acteurs de la coopération internationale. La concentration des ONG et OI en son sein en est une bonne illustration.

Étudiant l'influence du cadre socio-spatial sur la construction du pouvoir des ONG, Ralf Bläser¹⁴⁷ se focalise sur le cas de Bruxelles et de Genève. Ces deux villes contribuent, selon l'auteur, à la construction d'une légitimité constamment recherchée par les organisations sur le plan international. La proximité avec les institutions des Nations unies et les organisations internationales, considérées comme centres de décisions, favorise le développement de relations informelles. Ces dernières facilitent l'accès aux informations et aux financements. Elles renforcent également la capacité des ONG à peser sur certaines décisions. Par ailleurs, sur un plan symbolique, Genève représente, pour les organisations qui y résident, un certain prestige dû à la dimension internationale de la ville. Selon les statistiques¹⁴⁸, le secteur non marchand aurait employé 28 464 personnes en 2008, dans le canton de Genève. Cela représente environ 9,5% du total des emplois (hors secteur primaire). 121 organisations internationales non gouvernementales ont ainsi été recensées par l'Office cantonal de la Statistique (OCSTAT) à Genève. Elles emploient 2 713 personnes.

La neutralité suisse est cependant fortement interrogée aujourd'hui. La principale question concerne son actualité et sa pertinence au moment où les frontières nationales deviennent perméables et où les enjeux internationaux sont plus que jamais en interaction.

Avec son adhésion à l'ONU en 2002, la capacité de la Suisse à maintenir la politique de neutralité a été mise en doute. Pour le Conseil fédéral, l'adhésion à l'ONU ne remet pas en cause cette politique. Dans son *Rapport de politique*

¹⁴⁷ Ralf Bläser, « Les ONG transnationales à Genève et à Bruxelles. Densité institutionnelle et opportunités socio-spatiales dans des villes mondiales », *Annales de Géographie*, n° 668, août 2009, pp. 382-396.

¹⁴⁸ OCSTAT, « Secteur international non marchand : près de 10% du total des emplois du Canton », *Communiqué de presse n°20*, Genève, 18 juin 2010.

étrangère (2007), le Conseil établit une distinction entre droit de la neutralité et politique de neutralité. Il a notamment souligné que faire partie de l'ONU contribue plutôt au renforcement de cette politique.

Xavier Tschumi Canosa affirme, de son côté, que « *l'opinion publique reste traditionnellement très favorable au maintien de la neutralité suisse et soutient majoritairement l'engagement de la Suisse à l'ONU* »¹⁴⁹. On ne saurait donc renvoyer dos à dos ces deux réalités qui font partie intégrante de la politique extérieure helvétique. Selon l'auteur, les statistiques montrent que la majeure partie de la population (61%) donne un avis favorable à la participation active du pays aux affaires des Nations unies. De même, environ 90% de la population seraient favorables au maintien de cette politique de neutralité.

Certains acteurs politiques ne sont guère de cet avis. L'ASIN (Action pour une Suisse indépendante et neutre) estime qu'avec l'adhésion à l'ONU, la neutralité a été vidée de son essence. Dans son *Livre noir de la neutralité*, le mouvement estime que « *chaque État qui se tient à l'écart rend le monde un peu plus pacifique* ». Aussi revendique-t-il une « *neutralité intégrale* » qu'il oppose à la *neutralité active*.

D'un point de vue plus critique, Catherine Schümperli¹⁵⁰ s'interroge sur les travers et l'instrumentalisation d'une telle option. Elle dénonce, dans son article titré *Neutralité et politique de développement*, la notion de « *neutralité climatique* » à laquelle le SECO (Secrétariat d'État à l'économie) aurait fait appel pour se soustraire aux restrictions internationales en matière de réduction des émissions de CO₂.

I.2. Données socioéconomiques et démographiques

La Suisse a connu une période de croissance économique soutenue entre 1949 et 1974. Celle-ci était estimée à 4,2% du PIB, ce qui lui a permis de se

¹⁴⁹ Xavier Tschumi Canosa, « Politique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n°1, avril 2008, p. 4.

¹⁵⁰ Catherine Schümperli Younossian, « Neutralité et politique de développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n°1, avril 2008, p. 11.

démarquer des autres pays européens qui se remettaient à peine des effets de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, avec la première crise pétrolière, l'économie a connu une période de récession, avec une baisse du PIB de 6,7% entre 1974 et 1975.

Selon le profil statistique dressé par l'OCDE en 2010, le Produit intérieur brut de la Suisse est de 329,9 milliards de dollars US (environ 226,8 milliards d'euros), avec un PIB par habitant de 42 783 dollars (soit 29 410 euros). Ces indicateurs placent le pays parmi les plus développés de la planète. Son niveau de croissance, tout comme celui de la plupart des pays traditionnellement développés, est largement inférieur à celui des pays émergents. Il est estimé à 1,8% du PIB, avec un déficit public qui s'élèverait à 1,6%.

Sur le plan social, le chômage touche environ 3,5% de la population active. L'espérance de vie à la naissance est, quant à elle, estimée à 82 ans en 2007. Le secteur financier est la première branche économique de la Confédération. Il représente 14% du PIB. À titre d'exemple, « *en 2003, les quelque 356 banques helvétiques employaient 104 000 personnes en Suisse* »¹⁵¹.

Le vote, le 2 décembre 2003, de l'inscription du secret bancaire dans la constitution de la Suisse est interprété par certains auteurs et organisations de la société civile comme étant en contradiction avec l'engagement voulu par la Confédération en faveur de la lutte contre la pauvreté et pour le développement. Les ONG accusent le pays de favoriser la fraude et l'évasion fiscales à l'échelle du globe, menaçant ainsi « *la cohésion sociale et la démocratie* » particulièrement dans les pays pauvres qui « *subissent les effets de la fuite des capitaux vers le Nord* »¹⁵².

Par ailleurs, selon les analystes, l'économie helvétique serait l'une des plus ouvertes au monde. L'absence de ressources naturelles sur le territoire est généralement évoquée comme facteur explicatif. À titre d'exemple, « *en 2002, la part suisse aux exportations totales mondiales atteignait 1,3 %*

¹⁵¹ Sylvain Besson, *Le Secret bancaire. La place financière suisse sous pression*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, p. 9.

¹⁵² *Ibid.*, p. 124.

pour les marchandises et 1,8 % pour les services, se situant à chaque fois nettement au-dessus de la part du PIB suisse dans la production mondiale totale (0,8 % environ)»¹⁵³. Une comparaison internationale situe la part des exportations de la Suisse à 35,1% de son PIB contre 17,8% pour le reste des pays de l'OCDE. Les importations sont tout aussi importantes, soit une proportion de 33,7% contre 18% pour les mêmes pays.

Ces indicateurs montrent un pays économiquement prospère. Sa richesse viendrait alors de son ouverture à l'Europe, grâce à un espace d'échange naturel, et de ses échanges avec le reste du monde. Le secret bancaire qui lui permet d'accueillir des capitaux étrangers fait également partie des facteurs favorables à son enrichissement. Un dernier facteur, non moins important, est son image de pays au cœur des relations internationales, avec la place fondamentale occupée par Genève qui héberge la majeure partie des organisations internationales. Il ne faut toutefois pas oublier certains débats politico-économiques avec lesquels la Suisse doit désormais composer. Il s'agit, entre autres, de la question de la neutralité, de l'immigration et celle du secret bancaire. Ce contexte socio-économique et politique, par un effet systémique, a une influence certaine sur la politique de coopération au développement et les acteurs qui y sont engagés.

II. LA COOPÉRATION SUISSE AU DÉVELOPPEMENT

L'année 2011 marque la cinquantenaire de la coopération suisse au développement. Cet engagement, qui a débuté avec la vague des décolonisations en Afrique, est considéré comme une forme de positionnement stratégique du pays sur la scène internationale.

Cette coopération se traduit, sur le plan bilatéral, par des relations économiques et techniques avec les pays du Sud et de l'Est. Elle comprend également un volet multilatéral, concrétisé par le financement des agences intergouvernementales et des organisations des Nations unies.

Nous présentons, ici, les caractéristiques de la coopération suisse au développement. Partant d'une interrogation sur les fondements juridiques et

¹⁵³ Alain Schoenenberger et Milad Zarin-Nejadan, *L'Économie suisse, op. cit.*, p. 101.

les principes de base, nous identifierons et analyserons la position des différents acteurs qui composent le système dans le cas helvétique. Nous consacrerons la dernière partie au financement des actions. Le volume et la composition de l'aide suisse au développement seront abordés à cet effet.

II.1. Les principes

Les bases légales de la coopération suisse au développement sont définies par la *loi fédérale du 19 mars 1976*. Celle-ci fixe les principes, buts et formes de la coopération et de l'aide humanitaire.

Son chapitre premier est consacré aux principes. Reconnaisant l'interdépendance entre les parties du monde, le législateur a posé le respect mutuel des droits et intérêts des partenaires comme fondement des actions de la Confédération. Cela implique deux conceptions fondamentales, inscrites aux alinéas deux et trois de l'article 2. La première concerne la prise en compte de la « *situation des pays partenaires et les besoins des populations* ». De ce point de vue, les actions sont censées tenir compte des caractéristiques politiques, économiques et culturelles des pays partenaires, mais aussi des besoins réels des populations bénéficiaires. La seconde porte sur le sens même des aides apportées dans le cadre des actions de coopération et d'aide humanitaire. Selon le texte, elles sont « *accordées sous forme de dons ou à des conditions de faveur et complètent, en règle générale, des efforts entrepris par les partenaires eux-mêmes* ». À ce sujet, deux éléments essentiels permettent d'analyser la conception suisse de l'aide au développement. Il s'agit de son caractère de don ou, à défaut, de prêt à taux réduit et de sa complémentarité aux efforts des bénéficiaires.

La première dimension, celle du don, s'avère ambiguë et suscite des interrogations. On peut, en effet, se demander si un don est entièrement désintéressé. Cette question se pose davantage quand il s'agit d'occuper une place stratégique sur le plan international. Rappelons que la coopération suisse a débuté avec le vent des indépendances en Afrique dans les années 1960.

Depuis les travaux de Marcel Mauss, une vertu circulatoire est reconnue au don. Une chose donnée doit être acceptée et rendue. Dans ce sens, un don mérite rétrocession de la chose reçue ou de son équivalent.

Maurice Godelier mentionne, à ce sujet, un double rapport entre celui qui donne et celui qui reçoit. En effet, il s'établit entre eux « *un rapport de solidarité, puisque celui qui donne partage ce qu'il a, voire ce qu'il est, avec celui à qui il donne, et un rapport de supériorité, puisque celui qui reçoit le don et l'accepte, se met en dette vis-à-vis de celui qui le lui a donné* »¹⁵⁴. Il souligne, par la suite, une conséquence fondamentale pour ce lui qui reçoit : « *Par cette dette, il [celui qui reçoit] devient son obligé, et donc se retrouve, jusqu'à un certain point sous sa dépendance, du moins pour tout le temps où il n'aura pas "rendu" ce qu'on lui a donné* ».

Dans le cas helvétique, si on reconnaît que la Suisse n'a pas de passé colonial, il n'en demeure pas moins évident qu'en tant que puissance occidentale, elle ait cherché, comme les autres, à se faire sa place dans les pays nouvellement indépendants. Ainsi, à côté de la générosité et de l'humanisme par lesquels on a coutume de la caractériser, la Suisse est également connue comme étant l'un des paradis de l'argent sale. On peut, par conséquent, postuler un certain intérêt inavoué derrière l'esprit du don, à savoir l'établissement ou le renforcement de relations économiques avec les partenaires.

La coopération au développement est envisagée, dans le contexte suisse, comme pouvant être bilatérale, multilatérale ou autonome. Sur le plan bilatéral, le pays entretient, depuis une cinquantaine d'années, une coopération économique et technique avec des pays du Sud et l'Europe de l'Est. Certains pays sont définis comme étant prioritaires dans le cadre de cette relation. Leur nombre évolue en fonction des domaines d'intervention définis par la politique de coopération. Les besoins des populations (niveau de pauvreté, accès aux soins, accès à l'eau, etc.), le potentiel en termes de développement, les avantages comparatifs pour les services techniques et les intérêts politiques et économiques de la Suisse sont autant de critères qui guident le choix des bénéficiaires prioritaires.

¹⁵⁴ Maurice Godelier, *L'Énigme du don*, Paris, Fayard, 1996, p. 21.

Les actions multilatérales, elles, sont réalisées par l'intermédiaire d'institutions internationales. Ainsi, la Confédération apporte sa contribution aux organisations du système des Nations unies, aux banques sous-régionales et aux agences intergouvernementales. À titre d'exemple, dans le cadre de son effort d'augmentation de l'aide publique au développement à 0,5% du RNB à l'horizon 2015, la Suisse prévoit de renforcer sa coopération multilatérale à travers trois actions spécifiques :

- la reconstitution du Fonds africain de développement (FAD) ;
- la contribution aux actions du PNUD, notamment la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et la prévention des crises, ainsi que la protection de l'environnement ;
- et l'allègement de la dette des pays pauvres.

Enfin, l'engagement de la Suisse consiste en l'initiation de mesures autonomes qu'elle réalise unilatéralement.

Un autre élément fondamental, qui dévoile l'esprit dans lequel la Suisse aborde la coopération au développement, figure à l'article cinq consacré aux buts. Celle-ci est destinée à « *contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale* ».

En se fixant de tels objectifs, la Suisse s'inscrit dans une idéologie courante dans les années 1960. Il s'agit d'une conception de type rostowien qui considère le sous-développement comme un retard à rattraper. De ce point de vue, même si la Suisse manifeste une volonté de respecter les spécificités des pays partenaires, elle aborde quand même la coopération en ayant une idée fixe de ce qu'est le développement.

Dans la logique des buts visés, cette coopération prend différentes formes dont :

- la coopération technique, basée sur l'apport de connaissances et d'expériences ;

- l'aide financière destinée à développer l'infrastructure économique et sociale des partenaires ;
- des mesures de politique commerciale dont le but est de favoriser une participation des pays appuyés à l'économie mondiale ;
- et l'investissement de capitaux privés.

Les actions d'aide humanitaire sont également incluses dans cette politique. Elles prennent la forme de prestations en nature, de contributions en espèces et de mise à disposition de spécialistes et équipes de secours lors de catastrophes.

Un certain nombre de dispositions sont prises pour la mise en œuvre de cette politique. Elles consistent en la conclusion d'accords internationaux, la collaboration avec des institutions privées dont les missions s'inscrivent dans celles définies par la loi, et la collaboration avec les collectivités territoriales.

II.2. Les acteurs

Le système de coopération de la Suisse est constitué d'acteurs institutionnels et organisationnels, privés et publics. On peut cependant en noter trois principaux : les offices fédéraux, les collectivités locales, représentées par les cantons et communes, et les acteurs de la société civile (ONG, associations, etc.).

Nous présentons ici chacun de ces acteurs à travers ses caractéristiques, missions et contextes d'action. La finalité est de mettre à jour des éléments permettant d'éclairer les pratiques des ONG suisses, et particulièrement celles de *Brücke·Le pont* en matière de partenariat.

II.2.1. La DDC et le SECO : deux acteurs publics clés

Deux offices fédéraux sont au cœur du système suisse de coopération au développement. Il s'agit de la DDC (Direction du développement et de la coopération), placée sous la responsabilité du DFAE (Département des affaires étrangères), et du SECO (Secrétariat d'État à l'économie) qui relève du DFE (Département fédéral de l'économie). Selon un rapport du CAD (Comité d'aide au développement), les deux organisations « *gèrent, à elles*

seules, environ 80% du programme helvétique de coopération pour le développement »¹⁵⁵.

La DDC est l'aboutissement d'un processus institutionnel qui a débuté en 1961 avec la création du Service à la coopération technique, à la tête de laquelle est nommé un délégué. La dénomination actuelle a été adoptée en 1996 en raccourci à celle de DDACE (Direction de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la coopération technique avec l'Europe centrale et orientale).

Elle est chargée de la mise en œuvre de la politique suisse de coopération au développement et d'aide humanitaire. Ses actions couvrent quatre domaines principaux :

- la coopération régionale qui gère les projets de coopération bilatérale menés dans des pays du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ;
- la coopération globale, principalement orientée vers les relations multilatérales ;
- l'aide humanitaire ;
- et la coopération avec les pays d'Europe de l'Est.

En 2010, elle a disposé d'un budget annuel de 1,6 milliards CHF (soit environ 1,2 milliards d'euros). Pour cette année 2011, ce budget est estimé à 1,73 milliards CHF (soit environ 1,33 milliards d'euros). Sur le plan des ressources humaines, la DDC emploie 600 personnes en Suisse et dans les représentations à l'étranger. À ces employés s'ajoutent un millier de personnes dont les salaires sont payés dans les pays d'intervention sur le budget de l'organisation.

Le secrétariat d'État à l'Économie est, quant à lui, chargé d'appliquer la politique économique globale de la Suisse. À ce titre, il est également compétent en matière de coopération économique. L'une de ses composantes, le domaine *Coopération et Développement économique*, est chargée de la mise en œuvre des mesures de politique économique et

¹⁵⁵ OCDE, *Examen par les pairs : Suisse*, Paris, 2009, p. 11.

commerciale de la Confédération en faveur des pays en développement et en transition. Ses activités ont donc pour objectif de « *soutenir l'intégration graduelle des pays partenaires dans l'économie mondiale et de promouvoir une croissance économique respectueuse sur le plan social et environnemental* »¹⁵⁶.

En somme, le SECO doit « *promouvoir des conditions économiques stables, renforcer la compétitivité, diversifier les échanges, mobiliser des investissements suisses et étrangers et améliorer l'infrastructure de base* »¹⁵⁷. Aussi mobilise-t-il les acteurs étatiques (coopération bilatérale) et les institutions internationales (coopération multilatérale).

Quatre principaux domaines sont couverts par ce service :

- le soutien macro-économique ;
- le développement du secteur privé et la promotion des investissements ;
- la promotion des échanges commerciaux ;
- et le financement d'infrastructures.

Le SECO est également responsable de la coordination des relations entre la Suisse et le groupe de la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organisations économiques des Nations unies. Il est, *ipso facto*, un partenaire naturel de la DDC en matière de coopération pour le développement, même si les deux dépendent de différents départements.

Les investissements du SECO dans les pays en développement et dans les pays en transition économique sont estimés à 220 millions CHF, soit environ 170 millions d'euros, ce qui représente environ 10% de l'aide publique annuelle au développement.

D'autres offices de la Confédération sont certes concernés par la coopération au développement, mais ces deux services sont les deux plus grands contributeurs. L'ordonnance du 12 décembre 1977, destinée à fixer le cadre

¹⁵⁶ SECO, *Coopération et développement économique. Bref portrait*, Berne, DFE, 2008, p. 4.

¹⁵⁷ DDC et SECO, *Coopération internationale de la Suisse. Rapport annuel 2009*, Berne, DFAE, 2009, p. 2.

d'application de la loi du 19 mars 1976, accorde un rôle central à la DDC et au SECO. Ceux-ci ont pour mission d'élaborer « *en commun la conception globale de la contribution de la Suisse à la coopération au développement* »¹⁵⁸.

En 2005, l'OCDE a pointé du doigt des insuffisances dans la politique de coopération au développement. L'absence d'un document stratégique unique fixant la politique fédérale a notamment été soulignée. La DDC et le SECO ont, par exemple, chacun des cultures, des missions, un mode d'organisation et une stratégie qui leur sont propres. La première aurait ainsi défini ses orientations dans une perspective quinquennale, alors que le second les a situées à plus court terme, sur une année (2006). Cela est d'autant plus vrai que ces offices relèvent de départements différents. L'une des conséquences évidentes est la difficulté de coordination de leurs activités dans un cadre stratégique commun.

Il a alors été recommandé que la Confédération élabore « *un ensemble unique d'orientations stratégiques couvrant la totalité du système d'APD et de raccorder ces orientations à son engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté* ».

En 2006, dans un rapport intitulé *Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC*¹⁵⁹, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a formulé des critiques à l'égard de l'organisation. Celles-ci pointent du doigt l'éparpillement géographique et thématique de l'aide, ainsi que le manque de direction stratégique. Cette étude a également relevé des dysfonctionnements du travail commun avec le SECO. Elle en situe la cause dans l'absence d'une planification stratégique commune, partagée par les deux offices fédéraux.

¹⁵⁸ Section deux, article 4.

¹⁵⁹ Ce rapport, publié le 5 avril 2006, a été rédigé par le Contrôle parlementaire de l'Administration sur demande de la Commission de Gestion du Conseil des États (CDG-E). Il fait suite aux critiques formulées contre la DDC « *de ne pas suivre de stratégie claire, de ne pas jouer la transparence en matière de répartition de ses ressources financières et de ne pas cibler suffisamment ses projets* ».

Selon un rapport de l'OCDE pour l'année 2009, ce dispositif bicéphale (DDC et SECO) s'inscrit dans un contexte particulier, marqué par la quête permanente de consensus. Les experts en font la description en ces termes : « *Le fait que, sur les sept ministres siégeant au Conseil fédéral, deux s'occupent de questions intéressant la coopération pour le développement accroît la considération prêtée à cette dernière dans les discussions gouvernementales.* »¹⁶⁰ Ils évoquent, à leur tour, les conséquences de cette bipolarité en termes de coordination et d'harmonisation des procédures administratives. Aussi font-ils remarquer que « *ce dispositif requiert une étroite coordination entre les deux ministères et des efforts permanents pour réduire les doubles emplois et les coûts de transaction qui en résultent* ». En outre, selon eux, on assiste à une fragmentation administrative du système de coopération qui ne favorise pas une conception unifiée du programme et de l'efficacité de l'aide.

En 2007, une étude, réalisée dans le but d'une meilleure coordination des activités, a débouché sur trois scénarii possibles. Ceux-ci sont présentés par Tanja Guggenbühl dans son article sur *la coopération avec les pays en développement*¹⁶¹.

La première possibilité concerne l'intégration de la politique de développement et de la politique économique extérieure. Celle-ci devrait déboucher sur une plus grande cohérence entre ces différents éléments de la politique extérieure de la Confédération.

La « *division des tâches sur la base des compétences et des avantages comparatifs des deux offices* » a, ensuite, été envisagée. On aboutirait concrètement à une séparation des activités des deux services, chacun se concentrant sur les secteurs et les pays qui relèvent traditionnellement de ses compétences. Le SECO s'occuperait des pays à revenu intermédiaire et des

¹⁶⁰ OCDE, *Examen du CAD par les pairs : Suisse, op. cit.*, p. 12.

¹⁶¹ Tanja Guggenbühl

, « Coopération avec les pays en développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n°1, avril 2008, p. 28.

questions d'ordre économique, alors que la DDC prendrait en charge les affaires liées aux pays pauvres et les questions sociales.

Selon Peter Niggli¹⁶², une telle dissociation consisterait à attribuer au secrétariat d'État à l'Économie la charge des programmes liés à la mondialisation. Concrètement, il « *devrait se retirer des pays les plus pauvres, mais il resterait au Vietnam, au Pérou, en Afrique du Sud et en Égypte ; il s'implanterait également en Indonésie, en Colombie et aux Philippines* ». Il s'occuperait également des relations avec les organisations économiques spécialisées de l'ONU et la Banque mondiale.

La DDC, pour sa part, devrait couvrir les Objectifs du Millénaire et l'Agenda de la Sécurité défini par le Conseil fédéral dans son *Rapport sur la politique extérieure* (2006). Elle s'occuperait donc des pays les plus pauvres et les plus vulnérables, et serait l'interlocutrice du reste des organisations du système des Nations unies (OMS, PNUD, UNICEF, etc.).

L'ambiguïté de cette option a suscité des critiques, notamment de la part des organisations de la société civile. Pour Peter Niggli, directeur d'*Alliance Sud*¹⁶³, cette stratégie de dissociation conduirait à une exclusion des pays pauvres alors qu'ils font aussi partie du marché mondial, mais d'une manière très défavorable. C'est donc à eux que devraient le plus servir les instruments du SECO (financement d'infrastructures, promotion commerciale, investissements, etc.).

En outre, aller dans cette voie signifierait que le secrétariat privilégie les intérêts économiques aux enjeux de coopération au développement. L'aide serait, en quelque sorte, « *liée* » aux intérêts économiques et stratégiques que les pays bénéficiaires représenteraient pour la Suisse. Cela reviendrait, affirme-t-il, « *à utiliser l'aide au développement comme lubrifiant pour la conclusion d'accords de libre-échange* »¹⁶⁴.

¹⁶² Peter Niggli « L'Aide, otage du libre-échange ? », *Global +*, n° 25, automne 2007, pp. 6-7.

¹⁶³ *Alliance Sud* est une communauté de travail pour la politique de développement composée des ONG Swissaid, Action de carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas et Eper.

¹⁶⁴ Peter Niggli, « L'Aide, otage du libre-échange ? », *op. cit.*, p. 6.

La troisième proposition (proche de la première) consiste à intégrer les activités de coopération du SECO au sein de la DDC. Cela implique l'élaboration d'un cadre stratégique unique en matière de coopération au développement.

En réaction aux résultats de l'étude menée par la CdG-E, qui a d'ailleurs proposé une révision de la loi du 19 mars 1976, le Conseil fédéral a adopté des mesures comprenant, entre autres, la réduction du nombre de pays prioritaires. Ceux-ci sont passés de 17 à 12 à partir de 2009 pour la DDC et de 16 à 7 pour le SECO.

Depuis ce rapport, la Suisse veille à l'amélioration de la cohérence et de la cohésion de son système de coopération au développement. En 2008, un message concernant la *continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement* fixe le rôle de chacune de ces deux organisations. Cette répartition se rapproche du second scénario décrit précédemment. Leurs cahiers de charges se présentent comme suit :

- la DDC prend en charge la coordination d'ensemble des activités d'aide au développement, de coopération technique et d'aide financière au profit des pays très pauvres et ceux de l'Europe de l'Est. Elle s'occupe également de l'aide humanitaire. Sur le plan multilatéral, elle sera en relation avec les organisations de l'ONU, à l'exception de ceux traitant des questions économiques. Cet ensemble d'activités couvre 66,4% environ du budget de la coopération suisse au développement ;

- le SECO est, quant à lui, responsable des mesures de politique économique et commerciale visant « *les pays et régions d'un niveau inférieur à la catégorie "investissement" qui ont des chances de s'intégrer aux marchés mondiaux, les pays d'Europe orientale et ceux de la CEI* »¹⁶⁵. Sur le plan des relations multilatérales, le SECO est l'interlocuteur des organisations des Nations unies en lien avec les questions commerciales, la Banque mondiale et les banques régionales. Ses activités couvrent environ 12,6% de l'APD. Le tableau n°9 (p.153) récapitule la répartition des compétences entre la DDC et le SECO.

¹⁶⁵ OCDE, *Examen du CAD par les pairs : Suisse, op. cit.*, 2009, p. 29.

II.2.2. Les collectivités locales (cantons et communes)

Les cantons et communes sont également des acteurs clés du système helvétique de coopération au développement. Le cadre légal défini par la loi du 19 mars 1976 leur accorde la possibilité de s'y engager. Son article 12 stipule que « *le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent de la coopération au développement, l'aide humanitaire internationale et soutenir leurs initiatives* »¹⁶⁶.

Le législateur impose toutefois des limites à l'engagement des collectivités locales. Ces dernières, affirme-t-il, « *sont libres d'agir au plan international pour autant que leurs activités ne nuisent pas aux intérêts de la Confédération* »¹⁶⁷.

Pour ce qui est de la compétence des cantons et communes, la coopération au développement se concrétise à travers trois canaux :

- l'engagement opérationnel dans les pays partenaires à travers le financement d'actions ;
- - le jumelage ;
- et la promotion des enjeux de la coopération internationale en Suisse (sensibilisation de l'opinion, *fundraising*, etc.).

Fortement intégrée dans la politique suisse, la participation des collectivités locales aux actions de coopération au développement s'est renforcée depuis environ deux décennies et « *coïncide avec la dynamique née de la mondialisation et avec la chute du mur de Berlin* »¹⁶⁸. Les grands agendas mondiaux autour des problèmes de l'environnement et de la pauvreté ont renforcé ce positionnement des cantons et communes comme acteurs de la lutte pour le développement.

¹⁶⁶ Article 12.

¹⁶⁷ DDC, *Engagement des collectivités locales suisses dans la coopération internationale*, Berne, DFAE, novembre 2006, p. 1.

¹⁶⁸ DDC, *ibid.*

Tableau n°9 : La répartition des compétences de la DDC et du SECO

Domaine de coopération	Direction des opérations	Participation/ droit de se prononcer
1. Appui aux stratégies de lutte contre la pauvreté des pays prioritaires	DDC	SECO
2. Soutien à certaines régions aux États fragiles, en conflit ou présentant un risque pour la sécurité	DDC	SECO
3. Contribution à l'instauration d'une mondialisation propice au développement : - Intégration des pays prioritaires dans l'économie mondiale - Autres dimensions de la mondialisation	SECO/DDC	DDC
4. Participation financière à des organisations multilatérales de développement et collaboration active au sein de leurs organes de direction et de surveillance : - Organisations de l'ONU axées sur le commerce	SECO	DDC
- Autres organisations de l'ONU	DDC	SECO
- Groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement et AID	SECO/DDC	
5. Collaboration avec des œuvres d'entraide, des instituts de recherche et des partenariats public-privé en Suisse	DDC	
6. Coordination de la politique de développement au sein de l'administration fédérale	DDC	SECO

Source : Conseil fédéral, *Message sud 2009-2012*, pp. 2616-2617.

Le sommet de Rio de 1992 a, par exemple, donné lieu à l'adoption de l'Agenda 21 par les collectivités territoriales, les États et les organisations de la société civile. Celui-ci consiste en un ensemble d'engagements pour un développement durable respectueux des impératifs environnementaux et de l'équité sociale.

Dans le contexte helvétique, les actions des cantons et communes à l'international se traduisent par la promotion, directe et indirecte, du débat sur les enjeux de la coopération. Cela vise à initier des actions destinées à informer et sensibiliser l'opinion publique et les acteurs. Celles-ci sont menées à travers des débats, des ateliers thématiques, des activités culturelles, etc. On peut également y inclure, la participation à des réseaux internationaux et le soutien à la vie associative locale.

Une seconde forme de participation consiste, pour les collectivités locales, à s'engager opérationnellement dans les pays partenaires. Cela se fait sous trois aspects :

- la contribution aux actions de développement initiées par des ONG suisses ou des institutions multilatérales ;
- l'engagement par l'intermédiaire d'une fédération cantonale de coopération qui est chargée de l'analyse, de la sélection et du suivi des projets de développement initiés par les partenaires ;
- et le soutien direct aux projets dans les pays du Sud et de l'Est, sans intermédiaires en Suisse.

Le jumelage est la troisième forme d'implication des collectivités locales dans la coopération au développement. Il consiste en l'établissement de relations d'amitié entre deux ou plusieurs cantons ou communes du Nord et du Sud sur les plans culturel, économique et social. Le jumelage crée un espace d'échanges et de partages d'expériences entre les communes jumelées et constitue, dans le contexte Nord-Sud, un créneau de soutien aux actions de développement local.

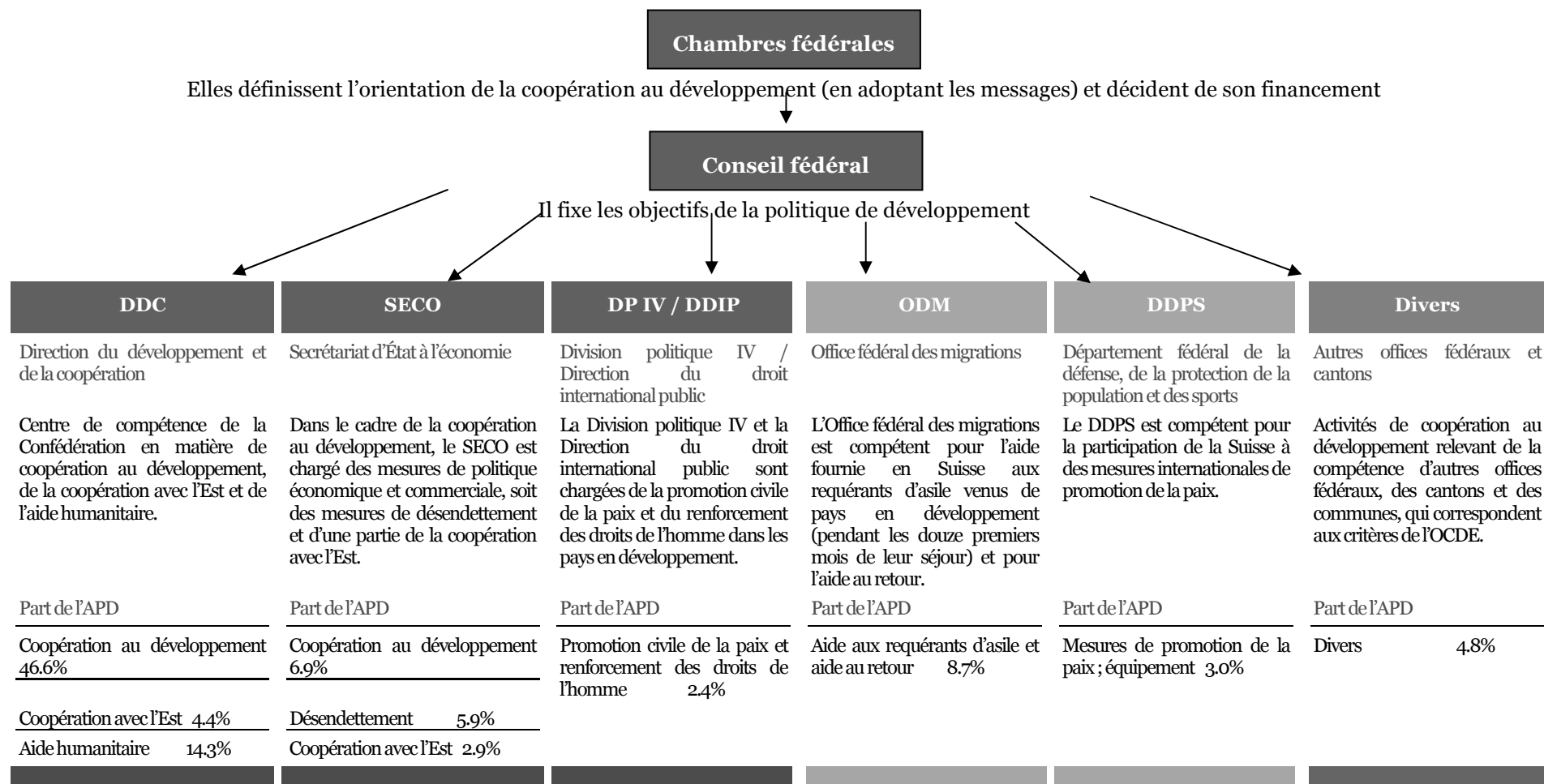
Selon la DDC, en 2005, l'aide publique au développement des cantons et des communes s'est élevée à 39,5 millions de francs suisses (soit 30,5 millions d'euros), dont 36,8 millions (environ 28,5 millions d'euros) ont transité par les ONG, les fédérations cantonales ou les institutions internationales.

Ce montant connaît une croissance permanente, à la mesure de l'engagement des collectivités locales. Entre 2001 et 2005, il est passé de 23 millions à 39,5 millions CHF (de 18 à 30,5 millions d'euros), représentant environ 1,8% de l'APD totale pour l'année 2005. Pour 2009, la contribution des cantons et communes à l'APD est estimée à 42 millions CHF (environ 33 millions d'euros), ce qui représente 1,68% de l'APD totale.

Toutefois, l'engagement dans la coopération internationale varie d'une collectivité à l'autre. Il prend également des formes différentes selon les bases juridiques établies, le niveau de richesse et la structuration des organisations de la société civile. Les cantons et les communes collaborent aussi avec les services compétents de la Confédération. Ils peuvent, dans certaines limites, définir des priorités autres que celles de la Suisse en matière de coopération au développement. Même si elles disposent de cette relative liberté, les collectivités locales, de par leurs relations avec l'État et les ONG, s'y inscrivent peu ou prou.

En somme, le système suisse comprend la DDC et le SECO, relevant respectivement du DFAE et du DFE. Il inclut également d'autres départements dont certaines activités sont comptabilisées dans l'aide publique au développement. Il s'agit notamment de la *Division politique IV*, de l'Office fédéral des migrations (ODM), du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Il est aussi composé des collectivités locales qui jouent un rôle allant de la sensibilisation de l'opinion locale à l'action directe sur le terrain, en passant par le financement d'ONG. Le schéma ci-après présente ce système avec les attributions de chaque acteur.

Figure n°4 : Les acteurs publics de la coopération suisse au développement



Domaines de l'aide publique au développement (APD) régis par des messages du Conseil fédéral et couverts par des crédits-cadres.

Source : DDC.

II.2.3. Les ONG

Elles jouent un rôle fondamental dans le système suisse de coopération. Elles constituent l'un des créneaux par lesquels transite la majeure partie de l'aide au développement. Notre objectif est d'en présenter la structuration et les caractéristiques dans le contexte national.

Après avoir souligné les limites de toute tentative de quantification exhaustive de ces organisations, nous proposerons une typologie qui s'appuie sur les domaines d'action et les types d'intervention. Nous aborderons ensuite le poids des ONG dans l'orientation de la politique suisse de coopération au développement à travers quelques exemples concrets au cours des dernières décennies. Pour finir, nous évoquerons les enjeux de la légitimité dans un environnement de plus en plus exigeant en ce qui concerne l'aide au développement.

➤ *Une réalité difficile à quantifier*

Les obstacles liés à une définition claire et consensuelle rendent difficile toute tentative de quantification des ONG qui sont pourtant les acteurs majeurs de la solidarité internationale. La Suisse n'échappe pas à cette réalité. Obtenir une base statistique exhaustive du milieu ONG est une démarche aléatoire. La plupart des études sur le sujet offrent souvent une vision partielle de la réalité, dans la mesure où chaque institut de recherche ou office fédéral aborde le milieu ONG selon ses besoins. Que ce soit la *DDC*, le *SECO*, *Cinfo*, *Alliance Sud*, ou encore le *ZEWO*, ces organisations ne font référence, dans leurs statistiques qu'aux ONG auxquelles elles ont directement affaire.

La réalisation des statistiques est d'autant plus compliquée qu'il n'y a pas de législation fixe qualifiant les ONG comme telles. Déjà en 2004, Gérard Perroulaz, s'appuyant sur un rapport de l'IUED (Institut universitaire d'études du développement), estimait à six cent le nombre des ONG suisses actives dans la coopération au développement dans les pays du Sud et de l'Est.

Dans un rapport concernant l'aide au développement de la Suisse, la DDC a estimé à 620¹⁶⁹ le nombre d'ONG suisses en 2009. Cette statistique est cependant restrictive. Elle exclut les ONG internationales qui ont leur siège en Suisse (par exemple le CICR) et les organisations spécialisées dans la collecte de fonds. En conséquence, ne sont prises en compte que les organisations qui « *gèrent effectivement des actions et des projets de développement* ». La DDC prend cependant la précaution de mentionner les possibles lacunes liées à la difficulté de répertorier, de façon exhaustive, l'ensemble des acteurs qui font partie du paysage des ONG en Suisse. Notons, pour finir, que le rapport en question n'a pu baser ses chiffres que sur les réponses effectives de 433 ONG et 8 fédérations cantonales¹⁷⁰.

En termes de structuration, les ONG suisses peuvent se répartir selon plusieurs catégories. Dans leur article cité précédemment, Joseph Deiss et Walter Fust¹⁷¹ proposent une typologie comprenant six grandes catégories d'ONG que nous décrivons dans les paragraphes ci-après :

- les organisations axées sur la politique de développement. Celles-ci auraient pour dénominateur commun l'analyse de la politique de développement et le travail d'information et de promotion qu'elles effectuent auprès de l'opinion publique suisse. *Alliance Sud* et la *Déclaration de Berne* feraient partie de cette catégorie ;

- les organismes axés sur les activités opérationnelles de coopération au développement. C'est le cas de *Helvetas*, *Swissaid*, *Swisscontact* et *Intercooperation*. Ils interviennent sur le terrain dans les pays en développement et participent aux activités d'information et de sensibilisation en Suisse ;

- les œuvres d'entraide multifonctionnelles possédant un département consacré à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Elles

¹⁶⁹ Chiffre mentionné en introduction au rapport sur l'*Aide au développement de la Suisse : statistiques 2009*, publié par la DDC.

¹⁷⁰ DDC, *Aide au développement de la Suisse : Statistiques 2009*, Berne, DFAE, 2009, pp. 177-197.

¹⁷¹ Joseph Deiss et Walter Fust, « Le rôle des ONG dans la politique de développement de la Suisse », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n°2, novembre 2004, pp. 119-120.

peuvent être d'obédience religieuse comme *Caritas* par exemple, ou laïque, à l'image de la Croix-Rouge suisse. Ces organisations effectuent également un travail de sensibilisation de l'opinion publique suisse ;

- les organisations spécialisées dans l'aide aux enfants. À l'image de *Terre des Hommes*, elles « fournissent de l'aide humanitaire et réalisent des programmes de développement dans des pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique » ;

- les organisations écologistes et de protection de l'environnement (*WWF Suisse et Pro Natura*). Elles interviennent dans la défense et la protection de l'environnement en Suisse et sur le plan international ;

- les organisations « fondées sur le bénévolat et d'orientations diverses ». Il s'agit d'un ensemble plutôt hétéroclite d'organisations intervenant dans différents domaines allant du soutien technique et professionnel à la promotion des échanges interculturels.

Cette typologie, à mi-chemin entre regroupement thématique (environnement, politique de développement, etc.) et modes d'action, paraît toutefois restrictive. Elle exclut, par exemple, la catégorie d'ONG spécialisées dans le *fundraising*. Par contre, celle proposée par Gérard Perroulaz nous paraît trop élargie pour donner une vision concrète et ciblée de la réalité. L'auteur identifie en effet quatorze catégories d'ONG dont les caractéristiques se recoupent assez souvent, comme le montre la liste ci-après :

- les ONG de coopération au développement et/ou actives dans l'aide humanitaire ;

- les ONG de récolte de fonds auprès du public ;

- les ONG de sensibilisation aux problèmes de développement ;

- les mouvements antimondialisation ou milieux altermondialistes ;

- les ONG de *lobbying* et de sensibilisation dans les domaines de l'environnement et du développement durable ;

- les ONG spécialisées dans l'expertise sur des questions de politique de développement ;

- les groupes de solidarité avec certains pays (associations représentant les communautés étrangères en Suisse et d'autres organisations de solidarité avec des pays spécifiques) ;
- les organisations de commerce équitable ;
- les organisations de défense du droit d'asile et d'aide aux réfugiés ;
- les organisations actives dans la défense des droits humains ;
- les associations de promotion culturelle Nord-Sud ;
- les syndicats ;
- les Églises et organisations missionnaires ;
- les organisations défendant les intérêts de l'économie privée.

Nous pouvons émettre des commentaires concernant l'hétérogénéité de la typologie et les confusions auxquelles elle peut prêter. Comme on peut le noter, Perroulaz inclut, dans sa classification, des organisations de type syndical qui ne sont pas souvent citées comme étant des ONG. On peut, en outre, relever que les catégories définies ici ne sont pas étanches, certaines organisations pouvant intégrer différentes activités dans leurs champs d'action. La composition de cette liste montre, une fois de plus, la difficulté à définir clairement ce qu'est une ONG, celle-ci pouvant notamment revêtir différentes figures en fonction des pays.

➤ ***Un fort ancrage dans la société helvétique***

L'influence sociale des ONG en Suisse est une réalité qu'on ne saurait nier. Elle se traduit par les relations qu'elles entretiennent avec l'État et les collectivités locales. Leur ancrage dans la société s'illustre également par leur capacité à mobiliser l'opinion, que ce soit pour des actions de lobbying ou pour la collecte de fonds.

Cette influence été soulignée par Deiss et Fust dans leur article cité précédemment. Pour eux, le profond ancrage des ONG dans la société repose sur leur capacité à couvrir tous les domaines d'activité et toutes les couches sociales.

Cela se traduit par :

- la mobilisation des membres et des groupes locaux ;
- l'implication des milieux religieux et des mouvements laïcs dans la coopération au développement ;
- l'implication d'organismes, issus de la tradition de secours aux ouvriers et aux enfants en Europe ;
- et la participation de l'économie privée.

Sur ce dernier point, Gerard Perroulaz estime que les relations entre les ONG et les entreprises sont « *très faibles* ». Selon lui, « *en dehors de leurs contributions à des actions médiatisées de récolte de fonds du type de celles conduites par la Chaîne du Bonheur, les entreprises ne sont présentes dans la coopération qu'en tant que fournisseuses de matériel ou consultantes* ». L'auteur cite le cas de *Swiss Contact*. Destinée à la base à l'appui-conseil et à la formation au profit des PME/PMI du Sud, cette organisation serait pourtant financée, à plus de 80%, par la DDC et seulement à 5% par les entreprises.

La place prépondérante des ONG dans la société helvétique se lit aussi à travers leur capacité à peser sur les politiques publiques de coopération au développement. Elles sont souvent mobilisées autour de questions concernant l'engagement de la Suisse. Peut être évoqué, à ce propos, leur soutien à l'adhésion de la Confédération aux institutions de Bretton Woods en 1992 et à l'ONU en 2002.

Récemment, ces organisations ont eu un succès retentissant au sujet de la hausse de l'APD suisse. Partant du constat, qu'en 2004, « *sur 100 francs de revenus générés en Suisse, seuls 40 centimes sont affectés à l'aide au développement* », une coalition de soixante organisations (œuvres d'entraide, syndicats, associations de jeunes, organisations environnementales, etc.) lance une campagne de *lobbying* exigeant du Conseil fédéral qu'il augmente l'aide du pays à 0,7% au plus tard en 2015. Dénommée « *0,7% - ensemble contre la pauvreté* », cette campagne a débuté en mai 2007. Les ONG, sous la coordination d'*Alliance Sud*, ont introduit une pétition qui a recueilli, au bout d'un an, quelques deux cent mille signatures en faveur de l'augmentation de l'aide publique de la Suisse. Même si l'augmentation réclamée n'a pas été

obtenue, cette campagne a eu tout de même un écho certain auprès du Conseil fédéral. L'aide, qui était estimée à 0,3% du Revenu national brut (RNB) au moment du lancement de la campagne, a été portée à 0,47% en 2009¹⁷². Il faut cependant noter que la remise de dettes de certains pays en 2009, comme le Togo par exemple, ont contribué à l'augmentation de ce taux. Ce dernier est redescendu, en 2010, à 0,41%, plaçant la Suisse au douzième rang sur les vingt-trois pays de l'OCDE.

La volonté d'augmenter l'aide de la Suisse a été réaffirmée par le Conseil fédéral. Ce dernier, dans son message du 17 septembre 2010, annonce sa décision d'augmenter progressivement le montant de l'aide pour atteindre 0,5% du RNB en 2015. Cette augmentation doit cependant être mise en relation avec celle de la quote-part de la Suisse au sein du FMI. Selon un des acteurs interrogés sur le sujet lors de notre enquête de terrain, il a fallu, en retour, accepter que l'État augmente sa participation financière au sein des institutions de Bretton Woods.

La capacité de mobilisation des ONG suisses, renforcée par leur organisation en réseaux à dimension cantonale (les fédérations cantonales de coopération au développement), constitue la base de leur ancrage social. Cela leur permet de renforcer leur légitimité aussi bien au sein de la population qu'auprès des pouvoirs publics qui s'appuient sur elles d'un point de vue opérationnel. L'importance de ces acteurs dans la mise en œuvre de la politique de coopération au développement été reconnue par la DDC : « *Plusieurs acquis majeures de la politique de développement, tels que le désendettement ou le commerce équitable, sont à mettre à leur crédit* », souligne-t-elle dans son document de politique de collaboration avec les ONG¹⁷³. Ces dernières constituent une pièce maîtresse dans la stratégie nationale, à travers trois aspects principaux.

La collaboration porte, en premier lieu, sur l'octroi de contribution de la DDC aux ONG. Elle consiste à accorder des financements totaux ou partiels aux

¹⁷² DDC et SECO, *Coopération internationale de la Suisse. Statistiques 2009*, Berne, DFAE, 2009.

¹⁷³ DDC, *Politique ONG. Collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales*, Berne, DFAE, juin 2007, p. 2.

projets soumis par les ONG à la DDC sur certaines thématiques de développement international ou d'aide d'urgence. Selon les orientations de la DDC, les actions soutenues prioritairement concernent :

- la lutte contre la pauvreté ;
- le renforcement des structures de la société civile ;
- l'aide d'urgence, le développement des capacités pour la reconstruction et le plaidoyer humanitaire ;
- la participation à l'évolution des conditions cadres mondiales (implication dans les accords mondiaux, lobbying pour l'amélioration des relations Nord-Sud, etc.) ;
- et la sensibilisation de la population suisse aux questions de développement.

L'attribution de mandats pour l'exécution de programmes constitue le second élément des relations qu'entretiennent ONG et DDC. Cette dernière s'appuie en effet sur l'expertise des ONG suisses et internationales d'un point de vue thématique ou géographique pour leur confier la conduite des actions sur le terrain, selon les directives qu'elle a définies.

Le troisième point de collaboration porte sur le dialogue politique concernant des questions de développement et d'aide d'urgence. Il se situe à trois niveaux différents, selon la DDC :

- la mondialisation et ses conséquences sur l'environnement, le commerce international, la politique, etc. ;
- les questions liées à l'aide internationale et la coopération multilatérale ;
- et l'opinion de la société civile concernant notamment la cohérence entre politique intérieure et extérieure.

Richard Gerster¹⁷⁴ identifie, pour sa part, six fonctions principales permettant

¹⁷⁴ Cité par Gérard Perroulaz, in « Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n°2, novembre, 2004, p. 58.

de caractériser la relation qu'entretiennent la DDC et les ONG dans le contexte suisse. L'auteur évoque à ce sujet :

- leur complémentarité ;
- l'exécution commune de projets ;
- le soutien de la politique de développement par les ONG ;
- le rôle de catalyseur et d'incitation à l'innovation ;
- le rôle de critique ;
- et enfin, le rôle de conseil.

➤ ***Un enjeu central : la légitimité***

Bien qu'elles soient fortement ancrées dans la société, les ONG suisses doivent construire ou renforcer itérativement leur légitimité. Celle-ci présente un enjeu central. Leur capacité à mobiliser l'opinion, leur puissance de *lobbying* sur le monde politique et leur viabilité organisationnelle dépendent du capital-confiance dont elles bénéficient au sein de la société.

Les ONG doivent, par conséquent, montrer aux donateurs privés et publics que les ressources reçues sont bien utilisées, avec des résultats concrets. Cette transparence est d'autant plus importante que le débat sur l'efficacité de l'aide et l'utilité des œuvres d'entraide est plus que jamais d'actualité avec, en son cœur, la question de l'immigration. En cela, les pratiques communicationnelles sont relativement efficaces. Elles s'appuient sur des dispositifs de labellisation mis en place par des organisations qui certifient la qualité des prestations et des performances organisationnelles des ONG.

La certification est considérée comme étant une assurance, donnée par un établissement neutre et agréé en faveur d'une institution, pour garantir que cette dernière respecte les normes et standards de l'industrie. Dans le cas de la Suisse, la certification ZEWO est l'un des moyens pour les œuvres d'entraide d'attester de la qualité et du sérieux de leurs services.

La fondation ZEWO est un service de certification suisse pour les organisations d'utilité publique collectant des dons. Elle s'est donnée pour mission d'assurer la transparence et la loyauté sur le marché des dons en Suisse. Elle propose,

pour ce faire, « *une certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des fonds* ». Elle représente un label de qualité pour tout donateur. Le travail de cette organisation consiste à réaliser des audits chez les ONG postulantes et à attribuer une certification à celles dont les pratiques et caractéristiques organisationnelles sont conformes aux normes. Ce label atteste d'une organisation transparente, avec des structures de contrôle internes et externes efficaces qui garantissent la loyauté de la collecte de fonds et de la communication.

Dans sa démarche de certification, la fondation ZEWO met l'accent sur les cinq aspects suivants :

- l'utilité publique ;
- la réalisation de l'objectif, l'efficacité et la rentabilité ;
- l'efficacité des structures de contrôle interne et externe ;
- la transparence sur les activités et dans la présentation des comptes ;
- et l'équipe dans l'accès aux financements et dans la pratique de la communication.

Cet ensemble de critères permet, après analyse, aux ONG d'accéder ou non au label. Le principe utilisé est celui d'un suivi périodique. Les organisations qui y adhèrent s'inscrivent dans le long terme avec la fondation ZEWO. Celle-ci renouvelle sa certification tous les cinq ans après un processus de validation qui porte sur les cinq points cités précédemment.

En 2009, 457 organisations suisses étaient titulaires du label. Selon les statistiques établies par la fondation, les ONG titulaires du label sont plus performantes en matière de collecte de dons, parce que jugées plus fiables par les donateurs. Ainsi, pour l'année 2008, la part des organisations certifiées ZEWO représenterait 66%¹⁷⁵ des recettes recueillies sur le marché du don. Le tableau ci-après présente la répartition des dons en fonction des types d'organisation :

¹⁷⁵ Statistiques ZEWO 2009, p. 6.

Tableau n°10 : Le label ZEWO sur le marché du don privé (millions d'euros)

Types de donateurs	ZEWO	Le marché du don
Ménages privés	413	643
Autres dons privés	302	470
Total	715	1113

Source : Fondation ZEWO, *statistique des dons 2008*.

Reconnu en Suisse, le label ZEWO est requis par certaines organisations qui financent les activités des ONG, comme dans le cas de la DDC par exemple. Cette dernière pose comme conditions préalables à l'accès aux contributions qu'elles apportent : l'adoption d'une approche programmatique ciblée et adaptée au contexte d'intervention, la participation et le renforcement des partenaires locaux, la pertinence au plan du développement et l'orientation vers les effets, une gestion systématisée de la qualité, un ancrage auprès de la population suisse et la certification ZEWO.

Cependant, même si le label est reconnu par de nombreuses organisations donatrices et fait partie des acteurs centraux de la démarche qualité en Suisse, il n'échappe pas à certains points de critique. Selon Gérard Perroulaz, le ZEWO est « *adapté aux organisations d'aide sociale de bienfaisance mais pas du tout aux organisations qui font un travail plus "politique" de sensibilisation aux problèmes Nord-Sud et de lobbying sur les questions de développement et les rapports Nord-Sud* »¹⁷⁶. Tel est, par exemple, le cas des organisations de promotion des droits humains et de sensibilisation au développement.

Une seconde critique concerne le coût administratif interne lié aux exigences du label, jugé exorbitant par certaines ONG. Les tarifs pratiqués et les coûts induits en termes d'amélioration des pratiques et dispositifs comptables par exemple nécessitent en eux-mêmes une certaine solidité organisationnelle. De ce fait,

¹⁷⁶ Gérard Perroulaz, « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n°2, novembre, 2004, p. 23.

certaines petites organisations peuvent ne pas y souscrire, non pas par manque de transparence mais plutôt en réponse à un impératif de survie organisationnelle.

Enfin, la démarche de la fondation ne s'étend pas sur le terrain où pourtant se déroulent beaucoup de choses. Son travail se limite à contrôler le bon fonctionnement et la transparence des ONG en Suisse, sans suivi des projets et programmes sur le terrain. Le risque est de se limiter au travail de transparence qui est effectué en amont sans se préoccuper d'aspects autres que quantitatifs des projets et programmes qui sont financés, ni de l'efficacité des dispositifs de suivi et évaluation qui sont mis en place.

Ce constat est fondamental, car il est susceptible d'influencer les relations partenariales entre les ONG suisses et leurs partenaires du Sud. Quels dispositifs peuvent être mis en place pour s'assurer de la transparence et du sérieux des organisations partenaires ? Le recours à un cabinet de consultants pour jouer le rôle de coordination locale, comme dans le cas de *Brücke-Le pont* et ses partenaires au Togo, peut être envisagé. On peut, cependant, s'interroger sur les effets pervers de ce dispositif, en l'occurrence le sentiment de « flicage » et les contraintes liées au respect des exigences du partenaire du Nord (format des rapports, procédures financières, etc.).

Par ailleurs, l'efficacité et la pertinence de l'aide étant sujettes à un débat permanent, les organisations qui comptent sur la générosité privée et publique pour exister sont obligées d'en prouver, à chaque fois, le bien fondé. Si l'obtention du label *ZEWO* est la solution adoptée par la majeure partie des œuvres d'entraide, d'autres se sont lancées dans des démarches de certification ISO, plus reconnues sur le plan international. Il s'agit généralement d'organisations intervenant dans le domaine humanitaire avec des représentations dans de nombreux pays. Des ONG comme *Medair*, *Caritas Suisse* ou encore *Terre des hommes* ont adopté une telle démarche depuis le début des années 2000. Les facteurs ayant motivé ces engagements ont été cités par Justine Rosselet¹⁷⁷. Il s'agit de :

¹⁷⁷ Justine Rosselet, *ONG et management fondé sur la qualité : Terre des hommes ou terre des normes ?*, Genève, IUED, 2003, pp.43-49.

- la nécessité de garantir que les ressources allouées sont bien gérées et utilisées selon les objectifs fixés ;
- la quête de l'efficacité ;
- la volonté de se démarquer des autres organisations dans un univers de concurrence ;
- l'exigence de certains offices fédéraux (SECO pour la norme ISO 9001 par exemple) ;
- la recherche de crédibilité.

Dans cette atmosphère, où les ONG doivent montrer leur sérieux, on peut se demander si la démarche de certification est un effet de mode ou une pratique appelée à s'enraciner dans les cultures organisationnelles. Tout compte fait, il semblerait qu'aujourd'hui, la stratégie de communication destinée à montrer les résultats du travail accompli ne suffise plus pour garantir l'accès aux ressources. Il paraît de plus en plus nécessaire d'être rigoureux et de le montrer. Survient alors la question des contraintes que cela impose aux partenaires, dans la mesure où ils n'adoptent pas forcément les mêmes outils de management et de gestion. L'instauration de démarches qualités ou de contrôles comptables drastiques n'enferme-t-elle pas les partenariats dans une simple relation de « *rendre compte selon les besoins du bailleur* » ? Autrement dit, jusqu'à quel point les ONG du Sud participent-elles à cette chaîne de la qualité et avec quel degré de souplesse ? Dans un article consacré à la question, le journal suisse *L'Hebdo* fait mention du mécontentement des ONG du sud « *dont certaines commencent à dénoncer un contrôle tatillon des fournisseurs de fonds du Nord, qui alourdit leurs charges administratives au détriment de l'action* »¹⁷⁸.

II.3. Le financement

L'engagement de la Suisse pour le développement se concrétise à travers l'aide publique et l'aide privée au profit des pays du Sud et de l'Est. Celles-ci sont quantifiées en termes de flux financiers dont le volume, rapporté au RNB, permet d'apprécier le niveau d'implication des pays membres de l'OCDE en

¹⁷⁸ Gèneviève Brunet, « Les œuvres d'entraide : le classement de *L'Hebdo* », *L'Hebdo*, 23 septembre 2004, p. 12.

faveur du développement international. Nous présentons le cas helvétique en quatre points : la composition, le volume, la répartition géographique et thématique, et les critiques.

L'aide suisse au développement est estimée en 2010 à 2,4 milliards CHF, soit environ 1,9 milliards d'euros, ce qui représente 0,41% de son revenu national brut (RNB). Cette aide est allouée à travers deux canaux complémentaires : le public et le privé.

L'aide publique est définie par la DDC comme étant « *l'ensemble des flux financiers qui proviennent du secteur public, ont pour but essentiel de faciliter le développement économique et social des pays destinataires, sont accordés à des conditions de faveur, et sont destinés aux territoires en développement ainsi qu'aux organismes multilatéraux définis par le CAD* »¹⁷⁹.

Sont comptabilisés, au titre de l'aide publique suisse, les apports de la Confédération à travers ses principaux offices fédéraux dont les champs de compétence concernent la coopération au développement. Les contributions des collectivités locales sont également comptabilisées dans cette aide. Spécifiquement, on peut relever les apports des acteurs suivants :

- la DDC ;
- le SECO ;
- l'ODM (Office fédéral des migrations) ;
- la DP IV (Division politique IV) ;
- la DDIP (Division du droit international public) ;
- le DDPS (Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) ;
- et les cantons et communes.

Cette aide publique est elle-même acheminée bilatéralement entre la Suisse et ses pays partenaires ou, de façon multilatérale à travers les actions d'organismes internationaux. Il s'agit généralement des organisations du système des Nations unies (OMS, PNUD, UNICEF, FNUAP, etc.), des institutions financières

¹⁷⁹ DDC et SECO, *Aide au développement de la Suisse. Statistiques 2009*, Berne, DFAE, 2011, p. i.

internationales et autres agences intergouvernementales. La part de l'aide bilatérale sur l'APD de la Suisse en 2009 a été estimée à 76% contre 24% pour la multilatérale¹⁸⁰.

L'aide privée correspond aux « *dons privés versés à des institutions privées de développement suisses pour des actions de coopération au développement ou d'aide humanitaire* »¹⁸¹. Elle est essentiellement composée de fonds alloués dans un but non lucratif par des fondations, des associations, des œuvres d'entraide ou d'autres organisations. Elle représente environ 0,07% de l'aide totale de la Suisse en 2009.

Si l'aide suisse est destinée, en priorité, aux pays en développement, sa répartition est souvent sujette à polémiques. Selon certains, elle serait le reflet des intérêts économiques de la Suisse et de son désir de rayonnement dans le monde. Cette critique est surtout formulée au sujet de la coopération bilatérale.

En 2010, l'aide publique suisse au développement a été estimée à 2 393 millions CHF soit environ 1 862 millions d'euros. Elle représente 0,41% du revenu national brut. Ce volume est appelé à augmenter dans le temps, avec la volonté affirmée par les autorités helvétique de le faire atteindre 0,50% du RNB à l'horizon 2015. Le tableau de la page suivante présente la composition et le volume de l'APD pour 2010.

L'aide suisse a connu une augmentation progressive avec l'aggravation des problèmes de pauvreté, le renforcement des enjeux planétaires et l'implication d'acteurs nouveaux dans le paysage. Évaluée à 0,04% du RNB au début de la coopération suisse en 1960, elle a atteint 0,45% en 2009 pour ensuite descendre à 0,41% en 2010.

Les dons privés des ONG ont également connu une nette progression depuis leur entrée dans le système de coopération au développement. Cependant, même si le montant des fonds collectés par les ONG et investis dans des projets a augmenté, leur volume par rapport au RNB de la Suisse est demeuré autour de

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸¹ DDC, *op. cit.*, p. ii.

0,07%. Le graphique n°1 présente l'évolution de l'APD et des dons privés de 2002 à 2010.

**Tableau n°11 : L'aide publique au développement en 2010
(millions d'euros)**

	APD bilatérale	APD multilatérale	Total
Confédération	1 346,8	461,4	1 808,2
DDC	754,5	397,9	1 152,5
Aide humanitaire	217,9	21,2	239,1
Coopération au développement	454,5	376,8	831,3
Coopération avec l'Est et la CEI	82,1	0,0	82,1
SECO	187,6	3,6	191,3
Coopération au développement	117,8	3,6	121,4
Coopération avec l'Est et la CEI	45,5	0,0	45,5
Remises de dette (Club de Paris)	24,3	0,0	24,3
ODM ¹⁸²	304,5	0,0	304,5
Aide au retour	11,1	0,0	11,1
Assistance aux requérants d'asile en Suisse	293,4	0,0	293,4
DPIV/DDIP ¹⁸³	47,0	6,2	53,1
Gestion civile des conflits et droits de l'homme	47,0	6,2	53,1
DDPS ¹⁸⁴	31,8	5,9	37,7
Action de promotion de la paix et de la sécurité	31,7	5,9	37,6
Équipement à des fins humanitaires	0,1	0,0	0,1
OFEV ¹⁸⁵	6,5	26,0	32,5
dont contribution à des organisations internationales	6,4	26,0	32,4
SER ¹⁸⁶	5,1	0,5	5,5
dont bourses à des étudiants étrangers en Suisse	5,1	0,0	5,1
Autres offices	9,8	21,4	31,2
Cantons et communes	34,7	0,0	34,7
Total	1 381,5	461,4	1 842,8
APD en % du RNB			0,41%

Source : DDC, *Statistiques 2010*.

¹⁸² Office fédéral des migrations.

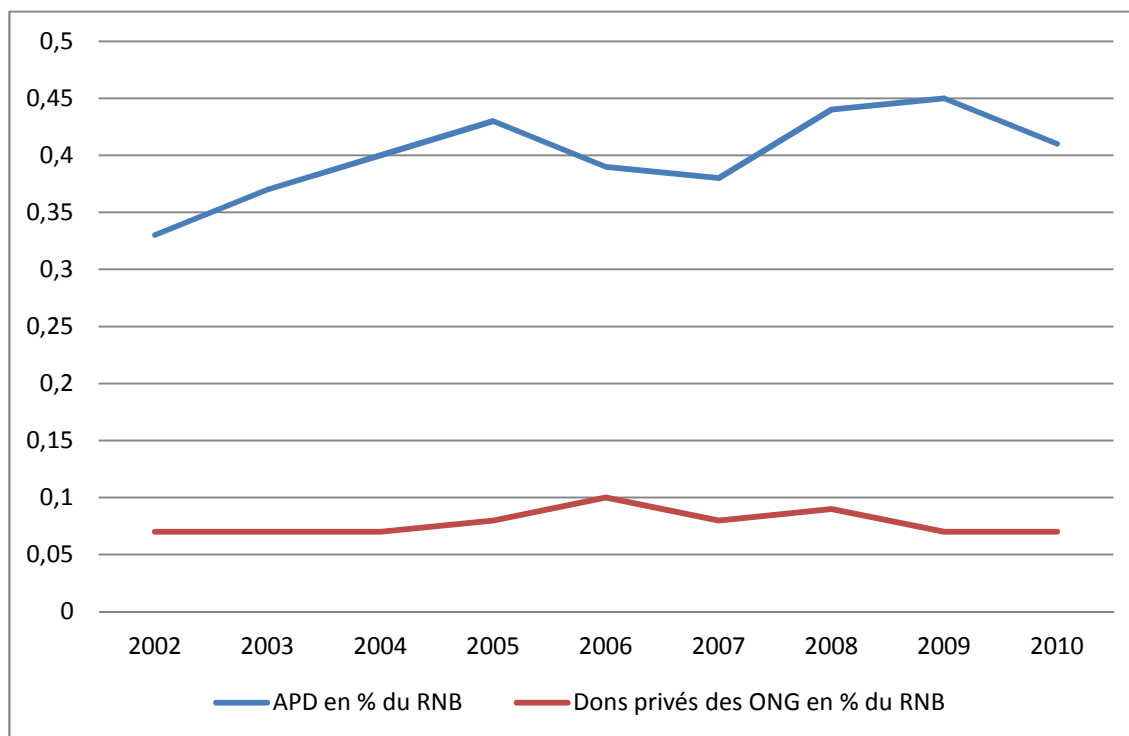
¹⁸³ Division politique IV et Direction du droit international public.

¹⁸⁴ Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

¹⁸⁵ Office fédéral de l'environnement.

¹⁸⁶ Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche.

Graphique n°1 : Évolution de l'APD et des dons des ONG de 2002 à 2010¹⁸⁷



L'affectation de l'aide publique suisse s'effectue en fonction de priorités géographiques et thématiques définies par la politique de coopération au développement. Plusieurs facteurs influencent cette orientation : les urgences humanitaires, le niveau de pauvreté, l'agenda international sur une problématique déterminée et, dans le cas des politiques économiques, les opportunités en termes d'investissement et de participation à l'économie mondiale.

Suite aux critiques formulées à l'égard de sa politique d'aide au développement, surtout au sujet de sa dispersion géographique et thématique, la Suisse s'est engagée, depuis 2005, dans la quête d'une plus grande efficacité. Aussi inscrit-elle le choix des pays et thématiques prioritaire dans un cadre stratégique précis. Celui-ci s'appuie sur les trois objectifs stratégiques suivants, planifiés à l'horizon 2015 :

¹⁸⁷ Graphique élaboré à partir des statistiques 2009 de la DDC et des données publiées par la DDC dans un article du 6 avril 2011 titré : « L'aide publique au développement de la Suisse en 2010 », article consultable sur Internet (<http://www.deza.admin.ch>).

- atteindre les ODM (Objectifs du Millénaire pour le Développement) et atténuer la pauvreté ;
- promouvoir la sécurité humaine et réduire les risques ;
- et instaurer une mondialisation propice au développement.

À partir de ces objectifs stratégiques, sont définis les domaines d'action prioritaires, les approches opérationnelles et les institutions et organisations visées (en termes de partenariat et d'actions communes).

Le Togo ne fait pas partie des pays prioritaires de la Suisse en matière de coopération au développement. Le montant de l'aide publique qui lui est alloué en 2008 est infime par rapport au volume global, soit 1,113 millions d'euros. Cela représente environ 0,049% de l'APD pour la même année. Pour les besoins de l'étude, nous présentons dans le tableau n°12, le contenu des aides publiques et des dons privés apportés par la Suisse au Togo pour 2007 et 2008.

Deux principales critiques sont formulées à l'endroit de la Suisse concernant son financement du développement international.

La première pointe du doigt son insuffisance en termes de volume financier alloué ainsi que sa répartition. Actuellement estimée à 0,47% du RNB, l'APD de la Suisse est longtemps restée inférieure au standard souhaité de 0,7% par les Nations unies, alors que certains petits pays comme la Suède par exemple vont au-delà de 1%. Elle prévoit faire monter son aide à 0,5% du PNB à l'horizon 2015.

La seconde critique porte sur la répartition de l'aide qui est qualifiée de « *saupoudrage* ». Déjà, en 2005, le CAD a constaté que la Suisse entretenait des relations bilatérales avec quarante-cinq pays pour un montant global peu élevé par rapport au nombre de pays bénéficiaires. Les experts du CAD s'interrogent alors sur la capacité de l'aide suisse à atteindre une masse critique suffisante pour avoir un effet durable sur le développement de ces pays. Cette question persiste encore aujourd'hui. En 2009, la Confédération était intervenue dans 76 pays (36 en Afrique, 15 en Amérique latine et 25 en Asie) pour un volume annuel inférieur à 15 millions CHF (soit environ 11,7 millions d'euros). Ce bilan en « *clair-obscur* » conduit à s'interroger sur l'orientation à donner à l'engagement de la Suisse en matière de coopération au développement. Selon

François Modoux, la question majeure de ce jubilé devrait être la suivante : « *La coopération devient-elle une machine technocratique apportant une aide théorique et dépersonnalisée à l'efficacité discutable ?* »¹⁸⁸

L'analyse du contexte socioéconomique et politique de la coopération suisse au développement nous a permis d'identifier les principaux acteurs publics et privés impliqués. Nous avons abordé, à cet effet, le rôle fondamental joué par la DDC, le SECO et les collectivités locales, pour ce qui est du public, ainsi que l'ancrage social des ONG suisses.

Ce travail d'exploration nous a également aidé à cerner les contraintes auxquels font face ces acteurs. Les deux offices fédéraux, pour leur part, sont confrontés aux aléas d'une gestion bicéphale de la coopération qui se traduisent par des problèmes de coordination relevés par différentes études. En outre, dans la quête d'une plus grande efficacité de leurs actions, ces offices s'inscrivent dans une dynamique de réduction de leurs priorités thématiques et géographiques. Parallèlement, les autorités helvétiques manifestent leur volonté de renforcer leur engagement dans la coopération au développement en planifiant, entre autres, une augmentation de l'APD à 0,5% du RNB autour de 2015. Les ONG, quant à elles, sont soumises à l'influence d'un contexte politique caractérisé par le questionnement permanent de la pertinence de l'aide au développement. Elles sont également sur un marché de concurrence où la simple publicité visant à montrer les actions réalisées semble ne plus suffire. Pour construire ou renforcer sa légitimité, il faut en effet montrer le visage d'une organisation saine, performante et efficace. La certification ZEWO s'inscrit par exemple dans cette dynamique, d'autant plus que certains offices fédéraux, comme la DDC, conditionnent leurs contributions financières à l'obtention préalable de ce label. Il faut toutefois noter le cercle (viciieux ou vertueux ?) d'exigences organisationnelles, administratives et comptables dans lequel ces acteurs se trouvent enfermés et qui influencent leurs relations avec les ONG du Sud. À ce sujet, nous analyserons cette relation de cause à effet en interrogeant le cas de Brücke· Le pont et de ses partenaires au Togo.

¹⁸⁸ François Modoux, « 50 ans de coopération, un jubilé clair-obscur », *Le Temps*, jeudi 17 mars 2011.

Tableau n°12 : L'aide publique et privée de la Suisse au Togo (Milliers d'euros)

Rubriques	2007	2008
Aide publique	965	1 113
DDC	463	675
Coopération au développement	0	16
Aide humanitaire	23	88
Contribution de programme aux ONG suisses	440	570
SRK/CRS	216	282
Fondation Terre des hommes	146	112
<i>Brücke· Le pont</i>	0	99
Divers	78	77
Cantons	282	373
Communes	200	66
Aide privée (ONG)	959	1 215
SRK/CRS	356	282
Fondation Terre des hommes	0	238
Associazione Dedomé Amici di Don Franck	94	154
Benediktiner Missionare Uznach	41	128
Togo Projekt	0	81
VSF (vétérinaires sans frontières Suisse)	112	78
Verein Togo – Thun	21	53
Association Morija	55	41
<i>Brücke· Le pont</i>	169	33
AADO-Togo	9	30
IAMANEH Schweiz	14	27
Steyler Missionare Schweiz	0	24
Handicap International Suisse	8	12
Caritas Genève	0	9
Divers	79	25
Total (aide publique + dons privés des ONG)	1 924	2 328

CHAPITRE IV : LE CONTEXTE ALLEMAND

S'inscrivant dans la logique de la seconde partie du travail, ce chapitre-ci vise à analyser le contexte national allemand en lien avec la question du développement international. Après une présentation des données d'ordre sociodémographique et économique, il s'attachera à relever les principales caractéristiques de la politique allemande de coopération au développement. Seront abordés à cet effet les principes directeurs, les acteurs, les orientations de l'APD, ainsi que les moyens de financement. La finalité de l'exercice est de fournir des éléments permettant d'analyser des comportements des acteurs organisationnels en situation de partenariat avec les ONG du Sud.

I. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Avec ses 356 910 km² de superficie, une population qui représente 1,2% de la planète et une solide structure économique, l'Allemagne fait figure de grande puissance mondiale (quatrième économie en 2010) et de tête de locomotive dans la zone euro. Les statistiques fournies par l'OCDE et les agences gouvernementales allemandes permettent d'analyser, dans les sections à venir, les caractéristiques du tissu social et économique du pays.

I.1. Le profil sociodémographique

Les données démographiques publiées par l'Office fédéral des statistiques estimaient la population allemande à 81 802 000 habitants au 31 décembre 2009. De par son évolution (-0,2% par rapport à 2008), cette population est en pleine régression et devrait se situer entre 65 et 70 millions à l'horizon 2060¹⁸⁹.

Il s'agit, en outre, d'une population engagée dans un processus de vieillissement. En effet, comme le montrent les projections de l'Office, la part

¹⁸⁹ Federal statistical office, *Germany's population by 2060. Results of the 12th coordinated population projection*, Bonn, 2009, p. 12.

des moins de 20 ans était de 19% en 2008 et devrait baisser progressivement pour atteindre 15,6% en 2060. Celle de la population active (20-65 ans), estimée actuellement à 60,6%, devrait connaître une baisse quasi identique pendant la même période. Comparativement, la population des personnes âgées de plus de 65 ans devrait, quant à elle, augmenter sensiblement. Elle représentait en 2008 20,4% de la population. En 2020, elle atteindra 23,3% puis 34% en 2060. Cette évolution de la structure démographique aura une influence économique et sociale évidente, dans la mesure où les actifs (statistiquement en baisse) auront à supporter le poids de plus en plus pesant des inactifs.

Concernant les indicateurs sociaux, on peut relever un taux de chômage relativement bas par rapport à la moyenne européenne. En août 2011, 6% de la population active étaient touchés contre 9,5% pour l'Europe des 27¹⁹⁰. L'État fédéral consacre, par ailleurs, environ 28% de son PIB aux dépenses de protection sociale.

I.2. Les données économiques

Les indicateurs économiques offrent un aperçu de l'état de richesse du pays, ainsi que sa capacité à jouer un rôle de leader tant au sein de l'UE que dans l'économie mondiale.

Le PIB de l'Allemagne était estimé, au second semestre 2011, à 639,2 milliards d'euros, contre 616,8 milliards un an plus tôt. La balance commerciale observe, quant à elle, un excédent estimé à 13,25 milliards d'euros, avec des importations d'un volume total de 75,63 milliards d'euros contre 88,88 milliards d'exportations¹⁹¹. Le PIB par habitant est nettement plus élevé que la moyenne relevée dans les pays de l'OCDE ou encore dans l'Europe des 27. Il était estimé, en 2010, à 45 000 dollars US (soit environ 33 118 euros) contre 30 651 (soit 23.053,03 euros) pour l'UE 27 et 33 732 (soit 25.373,65 euros) pour les pays de l'OCDE¹⁹².

¹⁹⁰ Source : Eurostat, *Communiqué de presse Euroindicateur 143/2011*, 30 septembre 2011.

¹⁹¹ OCDE, *Principaux Indicateurs économiques*, vol. 11, septembre 2009, Paris, OCDE, pp. 110-113.

¹⁹² Source : OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Allemagne 2010*, Paris, OCDE, mars 2010.

L'économie allemande est essentiellement basée sur les activités financières et services aux entreprises qui représentent une valeur ajoutée brute de 30,8% en 2010. L'industrie occupe également une place centrale dans la structure économique du pays. En 2010, elle a représenté une valeur ajoutée de 24% dans l'économie contre 0,9% pour le secteur agricole¹⁹³.

Cette économie est cependant essentiellement orientée vers l'exportation, ce qui fait l'objet de critiques de la part de certains économistes. Ainsi, pour Christian Saint-Étienne, cité par Pascal Kauffmann et Henrick Uterwedde, ce modèle est « suicidaire » tant pour l'Europe que pour l'Allemagne. L'argument développé est le suivant : « *Pour l'Allemagne, le "tout export" ne paraît pas une stratégie durable face aux marchés mondiaux incertains, et la déformation de la répartition de la valeur ajoutée au détriment des salaires aggrave les inégalités sociales ; pour l'Europe, les excédents allemands aggraverait les déficits courants de certains pays partenaires.* »¹⁹⁴

II. LA COOPÉRATION ALLEMANDE AU DÉVELOPPEMENT

La présentation des données socio-économiques de l'Allemagne a permis de poser les bases pour une analyse de sa politique de coopération au développement. Abordant, dans un premier temps, les principes directeurs de cette politique, nous focaliserons l'attention sur le système d'acteurs et sur les relations entre les différentes composantes. Sera étudiée, en troisième point, la question du financement et de l'affectation de l'aide aux bénéficiaires, sur les plans géographique et sectoriel.

I.1. Les principes directeurs

L'Allemagne est souvent citée comme étant l'un des meilleurs contributeurs de l'aide au développement. Pour l'OCDE, cet engagement est le signe d'un attachement au principe de l'aide dont le pays a lui-même bénéficié dans le cadre du *Plan Marshall*. Cela s'expliquerait également par des considérations de

¹⁹³ Source : Eurostat.

¹⁹⁴ Pascal Kauffmann et Henrick Uterwedde, « La France et l'Allemagne face à la crise de l'Europe. À la recherche de la convergence perdue », *Visions franco-allemandes*, n°17, juillet 2010, p. 14.

politique extérieure, notamment de positionnement géostratégique : « *Dans les années 50 et 60, l'Allemagne accordait une aide à quasiment tous les pays en développement dans sa quête de reconnaissance internationale.* »¹⁹⁵

Un article, rédigé en 1960 par Rudolf Vogel, montrait déjà l'ampleur de l'investissement de la République fédérale d'Allemagne (RFA) dans la coopération au développement. Les seuls fonds publics investis par l'État étaient estimés à 7,3 milliards de Deutsch Mark (DM), hormis les contributions à travers la CEE. L'auteur a également mis l'accent sur l'implication des Églises catholique et protestante aux côtés de l'État. Ainsi, « *la collecte en faveur des pays en voie de développement effectuée par l'église catholique durant les journées de Pâques 1959 a permis de rassembler 35 millions de DM. Les églises protestantes ont recueilli de leur côté 14 millions de DM* »¹⁹⁶. Les contributions des fondations politiques ont, par ailleurs, été soulignées.

Abondant dans le même registre, Bruno Knall évoque, dans un article datant de 1961, les réalisations de l'Allemagne sur le plan de l'assistance technique entre 1956 et 1961 : « *Pendant cette période ont été créés 75 centres de formation, et 30 centres-modèles ont été établis ou sont en train d'être construits. 600 experts allemands furent envoyés aux pays sous-développés et 5000 stagiaires ont terminé leur formation en Allemagne.* »¹⁹⁷

Sur le plan institutionnel, l'engagement de la RFA dans la coopération au développement remonte à 1952¹⁹⁸ mais, à l'époque, chaque ministère disposait en son sein d'une division chargée de la coopération avec les pays en développement. La coordination était alors assurée par une *Commission interministérielle pour le développement*. Le tout premier ministère dédié à la coopération, qui deviendra plus tard le BMZ, a été créé en 1961 et avait pour mission de présider les activités de la Commission interministérielle.

¹⁹⁵ OCDE, *Examen par les pairs : Allemagne*, vol. 7, n°2, Paris, OCDE, 2006, p. 27.

¹⁹⁶ Rudolf Vogel, « L'Allemagne et l'aide aux pays en voie de développement », *Politique étrangère*, n°4, 1960, 25^e année, p. 370.

¹⁹⁷ Bruno Knall, « L'Aide de la République fédérale aux pays en voie de développement », *Revue économique*, vol. 13, n° 3, 1962, p. 323.

¹⁹⁸ BMZ, *German development policy at a glance*, Bonn, février 2011, p. 5.

On peut, d'entrée de jeu, saisir l'engagement de l'Allemagne dans la coopération au développement, mais aussi le caractère atypique de son système, marqué certes par une complexité institutionnelle et par l'implication tant des Églises que des acteurs politiques.

L'objectif central, qui traverse en filigrane la politique de coopération de l'État fédéral, est la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie dans les pays sous-développés. Les actions menées dans cette optique sont guidées par sept principes fondamentaux, énoncés depuis 1961 par la Commission ministérielle. Ceux-ci sont présentés par Bruno Knall dans l'article cité précédemment. Leur caractère fondamental, mais aussi l'actualité de ces principes, un demi-siècle plus tard, méritent qu'ils soient mis en exergue dans cette thèse (*cf.* encadré).

On peut noter, à travers ces principes, l'affirmation du caractère "non imposé" de la coopération. Il est en effet souligné que toute aide apportée par la RFA devrait faire suite à une demande préalable de la part des pays bénéficiaires. Dans la même logique, l'aide apportée aux pays en développement devrait répondre à un besoin réel et pertinent et ne pas être source d'inégalités au sein du pays destinataire. Par ailleurs, conformément au principe du « *partenariat* », l'assistance apportée devrait conduire, à terme, à une autonomie des bénéficiaires. En ce sens, l'aide ne saurait se perpétuer dans le temps. Celle-ci devrait, enfin, n'être soumise à aucune conditionnalité ni à aucune obligation en termes d'échanges commerciaux, par exemple.

Des réserves peuvent toutefois être émises concernant le caractère « *non lié* » de l'aide allemande. Tout d'abord, l'environnement concurrentiel dans lequel se trouvaient la plupart des pays développés au lendemain des indépendances était tel que vouloir occuper le terrain, fût-ce à coup d' "aides", était une démarche stratégique, quasi "normale". Le cas de l'Allemagne a d'ailleurs été évoqué par Dimitri Germidis dans un article datant de 1971. Ainsi, depuis 1963, le pays se serait « *de plus en plus efforcé de financer des projets pour lesquels l'industrie allemande était bien placée pour obtenir des contrats sur appels d'offres internationaux* »¹⁹⁹. Cette pratique relève, selon l'auteur, d'une technique de

¹⁹⁹ Dimitri Germidis, « L'Aide liée : un examen des faits », *Tiers-Monde*, tome 12, n°48, 1971, p. 701.

liaison indirecte²⁰⁰. En outre, les analystes de l'OCDE reconnaissent qu'une partie, même infime de l'aide de l'Allemagne est liée. Le rapport 2001 de l'*Examen par les pairs* constate par exemple : « *En principe, la coopération financière allemande est généralement non liée. La coopération technique et les services de consultants associés à des projets d'aide financière sont souvent liés, encore que les exceptions soient fréquentes. Les contrats passés par l'Allemagne avec des experts non allemands sont généralement limités aux ressortissants des pays Membres de l'UE ou du pays bénéficiaire.* » En outre, selon les récentes statistiques produites par la même organisation, la part de l'aide liée dans la coopération bilatérale allemande représentait 23% en 2010, alors que celle de la coopération technique se situait, à la même époque, à 59%. Cette part élevée de liaison sur le plan de l'aide technique pourrait peut-être s'expliquer par la forte présence d'experts allemands sur le terrain, à l'opposé de ceux de la Suisse par exemple. Dans tous les cas, il serait tout à fait irréaliste et illusoire de considérer l'engagement allemand comme relevant strictement d'un altruisme dénué de tout opportunisme.

Hormis les doutes qui peuvent être émis sur certains aspects, notamment le caractère désintéressé de l'aide, ces principes permettent de saisir l'esprit dans lequel l'Allemagne aborde la coopération pour le développement.

À ce sujet, le Programme de coopération élaboré par l'État fédéral pour la période 2001-2015 représente une étape clé dans l'histoire de sa politique de développement. Celui-ci faisait suite à une réorganisation du système mais voulait aussi inscrire les actions dans la logique de la Déclaration du millénaire qui voulait réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015.

²⁰⁰ Une aide liée est définie par l'auteur comme étant « *l'ensemble des restrictions, qu'elles soient formelles, informelles, directes ou indirectes, par lesquelles le ou les pays dispensateurs d'aide cherchent à empêcher que les pays bénéficiaires puissent s'adresser à d'autres pays pour réaliser les achats que l'aide financière reçue leur permet d'effectuer* » (voir Dimitri Germidis, article cité, p. 699). Cette pratique qui déroge au principe de concurrence en matière d'appels d'offres a contribué au processus d'endettement des pays sous-développés dès le lendemain des indépendances.

Encadré 1 : Les principes de la coopération allemande au développement (1961)

1.« L'aide au développement n'est offerte qu'à la demande expresse et avec l'accord des gouvernements des pays intéressés. Il ne s'agit donc pas d'une aide qui serait une nouvelle forme du néo-colonialisme. »

2.« L'aide accordée aux pays sous-développés n'est liée à aucune condition politique. La liberté de décision politique de ces pays doit être respectée. Ceux-ci doivent suivre leur propre voie. L'option d'un pays sous-développé de rester politiquement neutre dans la constellation mondiale actuelle n'influencera donc pas notre désir de coopération. »

3.« La République fédérale veut coopérer à l'assainissement des structures économiques et sociales dans les pays en développement. Par conséquent, notre aide ne doit pas servir abusivement à freiner le progrès au profit de structures sociales vétustés. Autrement dit : notre assistance devrait contribuer non pas à l'enrichissement de ceux qui sont déjà riches, mais à augmenter directement le revenu des grandes masses. »

4.« L'aide au développement doit mettre les pays déshérités en position de s'aider et de se développer eux-mêmes. En dépit de son importance, toute assistance technique ne peut constituer qu'un apport marginal aux pays sous-développés. C'est pourquoi toute aide étrangère requiert une collaboration efficace de la part du pays qui reçoit l'aide. C'est le principe de la "Partnerschaft".»

5.« L'aide financière doit être liée à des projets concrets choisis en fonction du développement optimum de ces pays. Cela signifie que nous devons commencer par examiner si les projets et programmes sont rationnels et, notamment, s'ils correspondent aux besoins véritables du pays intéressé compte tenu de ces ressources. »

6.« Les crédits de développement alloués ne seront pas liés à des livraisons allemandes. Cependant les déclarations récentes de M. Scheel²⁰¹, ministre de la Coopération économique, laissent prévoir quelques modifications sur ce point (3). Les crédits seront prêtés aux conditions du marché, étant entendu que l'on sera libéral quant aux délais de remboursement lorsqu'il s'agit de financer des travaux d'infrastructure. »

7.« Plus important que l'argent, c'est l'existence dans les pays sous-développés d'une population qui participe activement au développement économique et social. C'est pourquoi, dans le cadre de l'aide allemande, une attention particulière et croissante va être attachée aux investissements dits humains (éducation et formation professionnelle). »

²⁰¹ Monsieur Walter Scheel fut ministre fédéral de la Coopération au développement en 1961 puis élu président fédéral en 1974.

Considérant que la pauvreté revêt un caractère multidimensionnel, le Programme 2015 vise à :

- « *stimuler l'activité économique et favoriser une participation active des pauvres ;*
- *faire du droit à l'alimentation une réalité et mettre en œuvre des réformes agraires ;*
- *ouvrir des perspectives commerciales aux pays en développement dans des conditions loyales ;*
- *réduire la dette (dégager des moyens financiers pour le développement) ;*
- *assurer les services sociaux de base (renforcer la protection sociale) ;*
- *garantir l'accès aux ressources essentielles (favoriser la préservation de l'environnement) ;*
- *promouvoir le respect des droits de l'homme et des normes fondamentales du travail ;*
- *promouvoir l'égalité entre hommes et femmes ;*
- *assurer la participation des pauvres (favoriser la bonne gouvernance) ;*
- *œuvrer au règlement pacifique des conflits (renforcer la sécurité humaine et encourager le désarmement. »²⁰²*

L'*Examen par les pairs*, réalisé en 2001 par l'OCDE sur l'Allemagne, a cependant mis en exergue des insuffisances dans ce Programme. Ainsi, tout en reconnaissant l'effort qui a été fait pour rendre le système institutionnel moins complexe, les experts ont fait remarquer que celui-ci demeure, aux yeux de l'observateur extérieur, « *à la fois centralisé et hiérarchique, tout en étant fragmenté entre différents acteurs institutionnels* »²⁰³. Le système était décrit, à l'époque, comme étant organisé verticalement et assez bien coordonné par le BMZ au niveau national. Mais le manque de coordination se faisait surtout sentir au niveau du terrain. Outre la multiplicité des acteurs impliqués

²⁰² Le BMZ, cité par OCDE, *Examen par les pairs : Allemagne, op. cit.*, p. 28.

²⁰³ OCDE, *Examen par les pairs : Allemagne*, Paris, OCDE, 2002, p. 60.

dans la mise en œuvre de la politique, la complexité venait aussi de la « *juxtaposition des thèmes et questions transversales, qui se recoupent et forment des couches non étanches* ».

Jürgen Reichel et Saskia Richter vont également dans le même sens, en soulignant le manque de stratégies concrètes devant conduire à l'obtention effective des résultats visés. Pour eux, il fallait qu'un plan définisse « *les responsabilités d'entités telles que les ministères des Finances, de l'Économie, de l'Agriculture ou des Affaires étrangères* »²⁰⁴. Aussi parlent-ils d'une « *rhétorique anti-pauvreté* » qui, finalement, aura donné lieu à « *plus de programme que d'action* ».

Le problème de coordination avait alors été soulevé comme étant le talon d'Achille de la coopération allemande, de même que la difficulté de l'État fédéral à mettre en œuvre les actions du Programme 2015. Suite à cela, des efforts sont engagés depuis, en vue d'une meilleure efficacité des actions, surtout dans le sens d'une réorganisation du paysage institutionnel.

En 2006, l'OCDE identifiait, dans son *Examen par les pairs*, certains éléments clés permettant de caractériser la politique allemande de coopération au développement. Tout d'abord, le constat a porté sur les différents niveaux touchés par les actions de coopération, à savoir le plan international, les pays partenaires et le territoire allemand.

L'engagement au niveau international vise à favoriser une meilleure participation des pays du Sud aux instances et processus de décisions, notamment dans les institutions telles que l'OMC, le FMI ou encore la Banque mondiale. Selon le BMZ, les priorités portent sur la réforme du commerce international, du système financier, la protection de l'environnement et le maintien de la paix.

Au niveau des pays partenaires, la coopération allemande veut contribuer à créer un cadre favorable au développement. Pour ce faire, à travers la coopération bilatérale, l'Allemagne investit dans le renforcement des

²⁰⁴ Jürgen Reichel et Saskia Richter, « Rhétorique anti-pauvreté : plus de programme que d'action », *Contrôle citoyen*, Rapport, novembre 2002, n°6, p. 85.

institutions étatiques et la décentralisation pour une meilleure participation au processus de développement.

Enfin, sur le plan national (à l'intérieur de l'Allemagne), il s'agit de mobiliser aussi bien l'opinion que la société civile autour de la politique de coopération. En outre, étant donné le caractère transversal des actions menées par l'État fédéral, celui-ci veille à l'établissement d'une cohérence entre les initiatives menées par les acteurs.

Le second élément concerne la distinction institutionnelle entre coopération financière et coopération technique, ce qui se traduit par la mise en place d'organes spécifiques chargés chacun d'opérationnaliser la politique nationale sur l'un ou l'autre aspect. Il porte en outre sur l'implication des *Länder* (les États fédérés) dans cette politique, de même que celle des organisations non gouvernementales et surtout des fondations politiques. Ce point sera abordé dans les détails quand il s'agira d'analyser les différents acteurs du système et leurs relations. Mais une remarque préliminaire s'impose ici : la figure actuelle de la coopération allemande intègre aussi bien les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) que les implications de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Concrètement, hormis le recentrage de la politique sur les OMD et l'alignement des actions menées sur les politiques nationales des pays bénéficiaires en matière de lutte contre la pauvreté, l'Allemagne a dû établir des priorités au niveau tant sectoriel que géographique. Mais l'une des mesures les plus importantes concerne la réorganisation de son système de coopération en vue d'une approche intégrée. La prise en compte systématique des impacts de l'aide fait également partie des nouvelles caractéristiques de cette politique.

En conclusion, sous la double influence des Objectifs du millénaire pour le développement et de la Déclaration de Paris, la politique allemande de coopération se caractérise aujourd'hui par un effort de recentrage des actions et des cibles et par une simplification du paysage des acteurs en vue d'une meilleure efficacité. Ainsi, selon les statistiques de l'OCDE, le nombre de pays partenaires prioritaires de l'aide est passé de 84 en 2005 à 57 en 2010, ceux-ci

bénéficiaire, par conséquent, d'une « *coopération plus intensive* »²⁰⁵. De même le recentrage sectoriel se traduit par une réduction des domaines d'intervention prioritaires (neuf actuellement, selon l'OCDE) avec un maximum de trois secteurs par pays.

À présent, il serait intéressant d'identifier et d'analyser le paysage des acteurs à travers lesquels cette politique est véhiculée, ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. L'objectif visé est d'apprécier le niveau et les modalités d'implication de la société allemande dans la mise en œuvre de cette politique de coopération.

I.2. Le système d'acteurs

Quels sont les principaux acteurs qui composent le paysage de la coopération allemande au développement et quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Dans quelle mesure celles-ci contribuent-elles à l'efficacité de cette politique ? Les analyses effectuées dans les prochaines sections fourniront des éléments de réponse ainsi que des pistes de réflexions relatives à ces questions.

Le système allemand de coopération au développement est souvent décrit comme étant un ensemble complexe d'acteurs au sein duquel la difficulté est grande de se repérer. Les problèmes de coordination rencontrés au niveau du seul dispositif institutionnel ont déjà été effleurés et seront davantage abordés plus loin. Les principaux acteurs généralement cités sont : le système institutionnel composé du BMZ, des organismes exécutants et des services gouvernementaux, les États fédérés (les *Länder*), les ONG, les fondations politiques, les Églises, les instituts de recherche et de formation.

À titre d'exemple, en introduction au chapitre 5 de son *Examen par les pairs* de 2002, l'organisation décrivait le système d'acteurs comme englobant « *un certain nombre d'organismes fédéraux d'exécution, placés sous la tutelle du BMZ et par lesquels transite la plus grande part de l'aide allemande, mais aussi tout un éventail d'institutions indépendantes (ONG, Länder,*

²⁰⁵ OCDE, *Allemagne (2010). Examen du CAD par les pairs : principales conclusions et recommandations*, document en ligne : www.oecd.org/cad/examenspairs/allemande.

municipalités) qui ne se soumettent que dans une mesure limitée à une coordination autour de la stratégie édictée par le BMZ »²⁰⁶.

Face à ce système complexe, plusieurs tentatives de typologie ont été faites, chacune essayant de répondre à une préoccupation qui lui est propre. Bruno Knall a, par exemple, procédé à une catégorisation de type binaire entre les organisations publiques ou semi-publiques et les organisations privées. Les ministères, agences techniques, services d'État, ainsi que les *Länder* sont regroupés dans la première catégorie, alors que les organisations des Églises et les fondations sont classées dans le second groupe.

Celle proposée par l'OCDE en 2002, s'est appuyée pour sa part, sur cinq catégories :

- les acteurs publics centraux (BMZ, GTZ, KfW-DEG) ;
- les organismes d'exécution (formation, service volontaire, etc.) ;
- la société civile ;
- les autres ministères fédéraux ;
- et les Länder et municipalités.

On peut, par ailleurs, noter la catégorisation, plus axée sur le monde des ONG, réalisée par Gérard Perroulaz dans un article comparant les financements des ONG suisses avec celles d'autres pays. La distinction est alors établie entre ONG liées aux Églises, fondations politiques et les autres ONG non confessionnelles. Nous aurons recours à cette différenciation dans la section y correspondant.

Pour notre part, nous adopterons la typologie binaire opérée par Bruno Knall, en sachant évidemment qu'elle relève d'un choix arbitraire, par souci de simplification.

²⁰⁶ OCDE, *Examen en matière de coopération pour le développement : Allemagne*, pré-impression des dossiers du CAD 2001, vol. 2, n°4, p. 53.

II.2.1. Les organisations publiques et semi-publiques : un paysage en plein processus de simplification

La complexité du paysage institutionnel a été souvent évoquée comme étant l'une des caractéristiques du système allemand. En 1961 déjà, le problème de la coordination avait été souligné et semblait provenir du fait que tous les ministères étaient impliqués dans la coopération et que, surtout, les problèmes de développement étaient imbriqués. Le ministère du développement fut d'ailleurs créé dans le souci d'assurer une meilleure coordination des activités des institutions publiques « *assez dispersées* », selon Bruno Knall. Ce dernier émettait d'ailleurs le vœu « *d'une aide au développement mieux organisée, plus coordonnée et, partant, plus efficace* ».

Cette question demeure encore d'actualité, car les rapports, successivement publiés par l'OCDE en 2002, 2005 et 2010 mettent toujours l'accent sur la nécessité de coordination des actions. Ils n'hésitent toutefois pas à souligner les efforts constants de l'Allemagne dans ce sens. Aussi peut-on, par exemple, mentionner la Déclaration effectuée par le gouvernement en 1998 qui affirme son engagement à veiller à la cohérence dans ses actions internationales. Spécifiquement, pour ce qui concerne la coopération au développement, il était mentionné : « *Le nouveau gouvernement fédéral reformera, développera et améliorera la politique du développement conformément à ces principes, et en veillant à la cohérence entre les différents ministères. La dispersion actuelle des responsabilités en la matière sera éliminée et l'autorité sera concentrée entre les mains du BMZ. Celui-ci sera désormais le chef de file pour toutes les questions concernant la politique européenne du développement. Il deviendra membre du Conseil fédéral de sécurité.* »²⁰⁷

Les efforts effectués ont certes été salués mais jugés insuffisants car les rapports suivants publiés par l'OCDE sont toujours allés dans ce sens. Ainsi, le tout récent *Examen par les pairs* (2010), a souligné les points forts ci-après pour caractériser la coopération allemande : « *un ministère dédié bénéficiant d'une représentation au conseil des ministres, des organismes d'exécution expérimentés, des modalités souples de mise en œuvre et de solides*

²⁰⁷ OCDE, *Examen en matière de coopération pour le développement : Allemagne*, op. cit., p. 56.

compétences techniques ». Il a toutefois été relevé que la scission entre coopération technique et coopération financière limite les capacités en termes d'efficacité.

Il a, par conséquent, été suggéré que l'Allemagne renforce la capacité du BMZ à assurer son rôle de coordination et à prendre en main toute la politique de coopération au développement. En outre, il était recommandé le renforcement des liens entre assistance technique et coopération financière.

Mentionnons, à présent, les efforts effectués par l'Allemagne en vue d'une meilleure cohérence dans son système institutionnel de coopération au développement. Sans être exhaustif, on peut d'abord mentionner la fusion-absorption, en 2001, de l'Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (DEG) par la KfW (Banque allemande de reconstruction) qui assure le volet financier de la coopération. La récente fusion, intervenue le 1^{er} janvier 2011 entre la GTZ (Agence de la coopération technique), le DED (Service allemand de développement) et *InWent (Capacity building international)* mérite également d'être rappelée. Dénommée GIZ (Agence allemande de coopération internationale), la nouvelle entité issue de cette fusion emploie actuellement 17292 salariés répartis dans 130 pays.

En somme, même si le paysage institutionnel peut s'avérer encore complexe, il y a tout lieu de reconnaître que des efforts ont été consentis pour débayer le terrain. Cependant, la GIZ a pris l'allure d'une « *multinationale du cœur* » eu égard au nombre pléthorique de ses employés et des pays qu'elle couvre. De ce fait, il est légitime d'interroger son niveau de décentralisation et sa capacité à éviter des dysfonctionnements qui mettraient en cause son efficacité. Cette question peut s'avérer précoce eu égard à la jeunesse de l'organisation, mais elle mérite d'être posée.

Il est à présent temps de s'intéresser à la composition du paysage des acteurs de la société civile, puis aux relations qu'ils entretiennent avec les institutions étatiques.

II.2.2. Les organisations privées

Le paysage des acteurs privés est tout aussi composite que celui des institutions étatiques. Les organisations de la société civile, mais surtout les ONG et associations représentent la figure la plus visible des acteurs privés dans la sphère de la coopération allemande au développement. Réalité souvent difficilement quantifiable de par leur caractère protéiforme, les ONG sont particulièrement actives dans les actions de lutte contre la pauvreté dans le contexte allemand. Elles étaient estimées à mille cinq cents par l'OCDE dans son *Examen par les pairs* de 2002. En 2008, elles seraient au nombre de deux mille environ, selon Gérard Perroulaz.

L'ancrage des ONG dans la société allemande et la reconnaissance dont elles jouissent auprès du BMZ en font des créneaux privilégiés pour drainer l'aide aux bénéficiaires dans les pays du Sud. Elles sont également des partenaires pour l'élaboration de la politique nationale de développement. À ce sujet, l'OCDE évoque, par exemple, la collaboration entre le BMZ et certaines ONG autour de la problématique de la pauvreté depuis 1983. De même ont-elles apporté une contribution majeure dans l'élaboration du *Programme d'action 2015* abordé précédemment. Sur le plan budgétaire, 6% de l'APD de l'Allemagne passerait par les ONG²⁰⁸.

Mais, dans la littérature, l'accent est surtout mis sur le poids des organisations d'Église et des fondations politiques, aussi bien pour leur ancrage dans la société que pour le caractère atypique qu'elles ont contribué à donner à la coopération au développement. L'organisation catholique *Misereor* dont la capacité de mobilisation des ressources remonte très loin (1959 pour la première campagne de collecte), ainsi qu'EED et Pain pour le Monde, pour l'Église évangélique, ont souvent été citées.

Les ONG confessionnelles en Allemagne font en effet preuve d'une grande capacité de mobilisation. Les collectes qu'elles réalisent chaque année auprès de leurs paroissiens, ou de la population en général, représentent près de la moitié de leurs budgets. On peut également noter une grande contribution de l'État, à travers le BMZ, aux activités de ces organisations d'Église. À titre d'exemple,

²⁰⁸ Source : OCDE.

EED et Misereor ont reçu de la part du BMZ, 192 millions d'euros au titre de sa contribution pour l'année 2009. En outre, nous le noterons plus loin, les fonds publics représentent généralement plus de 65% du budget d'EED (67,2% en 2009). Cette réalité typique à l'Allemagne s'explique par la relation qu'entretiennent Église et État. Les religions dites établies, à savoir l'Église évangélique, l'Église catholique et la communauté juive jouissent d'un statut de « *personne morale de droit public* » qui leur permet de bénéficier de l'impôt ecclésiastique. Tout citoyen qui déclare appartenir à une de ces religions verse à l'État une contribution qui représente environ 9% de son impôt sur le revenu, reversée ensuite proportionnellement aux Églises. En outre, leur ancrage dans la société est tel qu'elles assument certaines fonctions sociales pour le compte de l'État.

Les fondations politiques jouissent également de cette notoriété de par leurs engagements dans la coopération au développement. Elles émanent des principaux partis politiques et sont financées par l'État pour leurs missions d'éducation à la citoyenneté mais aussi pour leurs contributions en termes de solidarité internationale. Les fondations *Konrad Adenauer*, *Friedrich Ebert*, *Hanns Seidel*, *Friedrich Naumann* ou encore *Rosa Luxembourg* sont les plus connues. En 2009, le BMZ a apporté une contribution de 216 millions d'euros aux activités des fondations politiques.

Sans avoir été exhaustif, nous avons surtout cherché à mettre en exergue la spécificité des ONG dans le contexte allemand. Cela est légitime, d'autant que les deux organisations outre-Rhin étudiées dans le cadre de cette recherche sont d'obédience religieuse et partagent donc, dans une certaine mesure, cette relation avec l'État. Leur cas apportera des éclairages supplémentaires concernant les relations entretenues avec les institutions étatiques, mais aussi sur leur capacité de mobilisation de l'opinion nationale.

Avant de faire le point sur le visage actuel de cette coopération, notons tout de même que le lien étroit entre ONG et État, mais aussi la part du financement de ce dernier dans leurs budgets suscitent des interrogations, voire des critiques. En effet, au-delà de la question concernant leur autonomie que nous avons introduite au précédent chapitre, l'OCDE émet quelques critiques sur la nature même de leurs relations. Ainsi, selon l'organisation, la plupart des ONG

jouissent d'une liberté considérable quant à l'utilisation des ressources d'APD qui leur sont confiées. Elle estime par contre que la « *chaîne de responsabilité qui les unit aux institutions gestionnaires de la coopération allemande pour le développement est trop lâche* », ce qui ne constitue pas un cadre de travail rigoureux dans la logique de l'efficacité de l'aide. Aussi recommande-t-elle que les autorités trouvent « *un juste équilibre entre le souci de respecter l'autonomie des ONG et la nécessité de les encourager à pouvoir faire état de résultats sur la voie du développement et aussi à s'aligner sur les priorités des pays partenaires* ».

En conclusion, le système allemand demeure complexe, que ce soit au niveau des acteurs publics ou de la société civile. Malgré les efforts déjà fournis pour assurer la cohérence de l'ensemble, il pourrait être nécessaire de procéder à des réorganisations au niveau des ONG. Certaines organisations, comme nous le verrons dans le cas d'EED et Pain pour le Monde, ont déjà amorcé des processus de fusion qui pourront leur permettre un meilleur recentrage et une meilleure coordination de leurs activités. Il s'agit aujourd'hui de viser une coordination qui, partant des orientations définies par l'État, transitent par différentes ONG allemandes et institutions internationales, relayées par des États ou des ONG locales pour aboutir aux bénéficiaires finaux. Il s'agit d'un processus complexe qui requiert une grande capacité de coordination à tous les niveaux. L'allègement et le recentrage des secteurs ciblés par les actions peuvent aussi, en plus de la réorganisation institutionnelle, contribuer à l'efficacité recherchée. C'est dans cette logique que le BMZ vient de publier les nouvelles orientations de sa politique dont nous présentons les grandes lignes ci-dessous.

La nouvelle politique part du principe qu'il est nécessaire de répondre aux nouveaux défis qui s'annoncent. Ces orientations sont formulées comme suit :

- « *diversifier la politique de développement* » : il s'agit ici d'adapter les actions aux défis à relever dans chaque type de pays. Ainsi, par exemple pour ce qui concerne les PMA, la priorité concerne la lutte contre la pauvreté, ainsi que la stabilisation de la situation politique. La sécurité, l'aide d'urgence et les investissements de base font également partie des actions prioritaires. Par contre, les pays émergents sont, quant à eux, considérés comme étant des

partenaires avec lesquels l'Allemagne peut « *faire progresser les coopérations dans un intérêt réciproque, par exemple dans la protection du climat* » ;

- « *lutter contre les causes de la pauvreté en investissant dans l'éducation, l'économie, la prévention des crises et la santé* » : le BMZ réaffirme, à travers cet objectif, sa détermination à lutter contre les causes de la pauvreté. Celle-ci est embrassée dans le même esprit que celui défini par le Programme 2015. Son caractère multidimensionnel requiert en effet une approche coordonnée des nombreuses problématiques qu'elle induit ;

- « *atteindre plus d'efficacité* » : la création de la GIZ qui est issue de la fusion de différentes organisations du système de coopération au développement s'inscrit dans cette dynamique. Selon le BMZ, l'efficacité passe par la mobilisation des acteurs autour des objectifs définis. L'appropriation de l'aide est également un des critères d'efficacité que l'Allemagne veut prendre en compte dans sa nouvelle politique. En somme, il s'agit ici de la mise en œuvre concrète de mesures proposées par la Déclaration de Paris ;

- « *ouvrir de nouvelles voies pour le financement* » : le BMZ part d'un constat fondamental de « *l'immuabilité du concept d'APD* », alors le paysage des acteurs et des instruments a fortement évolué. Il est ainsi constaté que « *les fonds d'APD dépensés au travers des ONG ont été multipliés par 10 par rapport à 1990, et que les transferts des migrants vers leurs pays d'origine sont plus importants que ceux de la politique publique de développement* ». Ces évolutions sont autant d'éléments qui, aux yeux de ministère, militent en faveur d'une autre orientation du financement des actions de développement. Tout en soutenant que l'APD « *ne devrait pas devenir la vache sacrée du financement du développement* » et que de nouvelles voies devront être définies en la matière, le BMZ n'a émis aucune proposition concrète soutenant sa position. Mais son objectif d'atteindre en 2015 les 0,7% du RNB consacrés à l'APD a été réaffirmé ;

- « *renforcer les institutions multilatérales* » : avec la création du GIZ et la KfW, l'Allemagne veut établir une meilleure articulation entre coopération bilatérale et multilatérale ;

- « *bénéficier des opportunités offertes par l'Europe* » : il s'agit ici d'appuyer les actions de coopération au développement sur le rôle de pivot que l'Europe est susceptible de jouer, de part sa présence dans quasiment tous les pays ;

- « *aménager les relations économiques internationales avec plus d'efficacité* ».

Au-delà de ces mesures, le BMZ a souligné à nouveau sa volonté de renforcer la collaboration avec tous les acteurs tant de la société civile que des institutions internationales, dans un souci de mobilisation et de renforcement de la confiance. Au regard de leur formulation, ces orientations ressemblent plus à des résolutions issues de l'analyse d'une situation globale que d'une planification avec des actions concrètes soutenue par un échéancier clairement défini. Reste à connaître la capacité de l'Allemagne à les mettre en œuvre, d'autant plus que le *Programme 2015* a mis quatre années pour être opérationnel, alors qu'il était adopté en 2001.

Dans le cadre de sa politique de coopération avec l'Afrique par exemple, l'Allemagne a mis l'accent sur les priorités suivantes :

- la coopération en matière de bonne gouvernance²⁰⁹ : celle-ci se traduit par le soutien à l'Afrique « *pour plus de participation démocratique, de contrôle, de responsabilité et de transparence* »²¹⁰. Les actions sont orientées vers le soutien des réformes de bonne gouvernance et le renforcement de la décentralisation ;

²⁰⁹ La bonne gouvernance est entendue par l'Allemagne comme la nécessité pour l'action publique de « *se laisser guider par : un développement juste et durable, les droits de l'homme, l'État de droit, la démocratie et la participation de la société civile aux décisions politique* ». Cela comprend également « *le comportement responsable de l'État avec le pouvoir politique tout comme de bonnes possibilités de développement pour la société et le secteur privé* ». Parmi les actions devant conduire à améliorer la gouvernance, l'Allemagne compte « *le renforcement des parlements démocratiques et de la justice, les améliorations des services publics, ainsi qu'un environnement propice pour les investissements privés, y compris la lutte contre la corruption* » (source : BMZ, *Ensemble pour une Afrique forte. Les priorités de la politique allemande de développement*, Thématique n°168, Bonn, janvier 2007, p. 13.).

²¹⁰ *Ibid.*

- le développement économique durable : l'Allemagne met au cœur de cette priorité une croissance « *pro-pauvres* ». Aussi trois actions prioritaires devront-elles être menées, à savoir « *l'amélioration des conditions-cadre pour un développement durable, le développement du secteur financier et la promotion de l'économie agricole* » ;

- la coopération dans le secteur de l'eau : le problème de l'eau semble constituer l'une des préoccupations de la politique allemande de coopération avec l'Afrique, au regard des chiffres. 40% des fonds alloués au secteur de l'eau et de l'assainissement vont en effet au continent africain. Les actions concernent essentiellement l'approvisionnement dans les petites villes et de taille moyenne, et la gestion des ressources en eau. Il est ainsi proposé, dans la plupart des cas, « *un paquet de financement des investissements, ainsi qu'une assistance-conseil pour la planification, la construction et l'exploitation efficace des installations* » ;

- et l'appui aux approches régionales en matière de paix et de sécurité : la coopération allemande soutient le développement des capacités d'identification précoce des conflits et les stratégies visant une meilleure coordination des actions des gouvernements et des organisations régionales.

L'analyse des principes directeurs et du mode d'organisation du système d'acteurs nous introduit à la question du financement. Tel sera l'objet de la prochaine section.

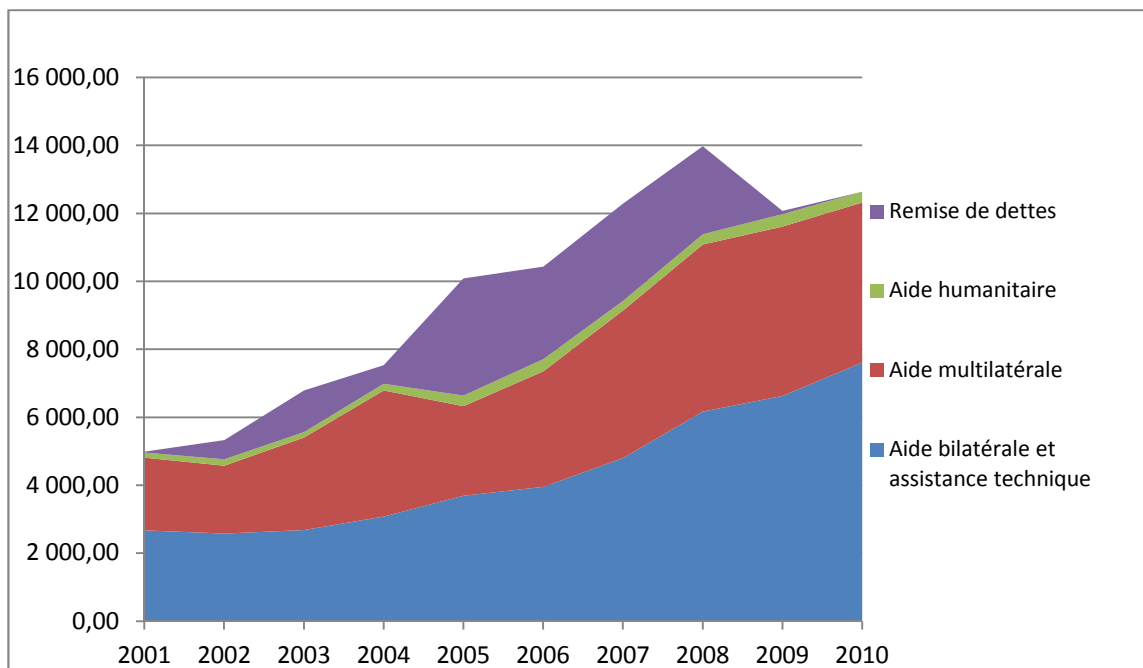
II.2.3. Le financement de l'aide

Il s'agit ici d'analyser aussi bien le volume, la composition que l'affectation des fonds investis par l'Allemagne dans la coopération au développement. Cela permettra d'apprécier les priorités tant géographiques que sectorielles. Pour finir, nous aborderons le cas du Togo qui, comparé avec celui d'autres pays, offrira l'opportunité de voir la part de l'Allemagne dans l'APD qui lui est destinée.

Comme constaté en début de chapitre, les indicateurs économiques positionnent l'Allemagne parmi les grandes puissances mondiales. Parallèlement, il a été établi qu'elle s'est investie très tôt dans la coopération au développement avec un engagement sans cesse renouvelé lors des grands agendas (OMD et

Déclaration de Paris notamment). C'est à présent l'occasion de s'interroger sur son investissement en termes de volumes financiers. Mais présentons tout d'abord les différentes composantes de l'APD de l'Allemagne. Sont comptabilisées au titre de l'aide au développement, les activités de remise de dette, la coopération bilatérale et technique, la coopération multilatérale et l'aide humanitaire. Le graphique ci-après montre le niveau de chacune de ces composantes, durant la décennie 2001-2010. On peut ainsi relever que la majeure partie de l'aide s'octroie à travers la coopération bilatérale et l'assistance technique apportée par l'Allemagne aux pays bénéficiaires. La coopération multilatérale vient en second lieu et représente entre 35 et 40% de l'APD totale en 2010. Viennent enfin, respectivement, la remise dette qui a connu son pic en 2008 et l'aide humanitaire qui en représente la plus infime partie.

Graphique n°2 : La composition de l'aide de l'Allemagne

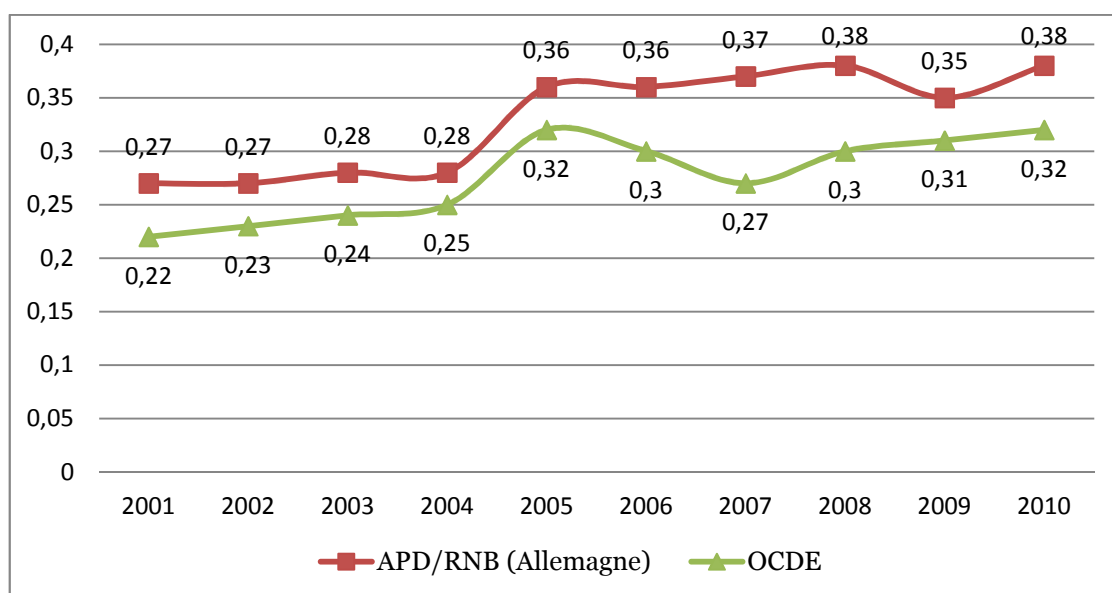


Comment le pays se positionne-t-il par rapport aux autres donateurs ? Et quelle évolution son aide au développement a-t-elle connue ?

Selon les données fournies par l'OCDE, l'APD de l'Allemagne s'élevait à 8 674 millions d'euros en 2009 contre 9 693 millions en 2008. Elle a ainsi connu une baisse 10,5% entre les deux années. Malgré cette baisse, « elle s'est classée au troisième rang par le volume de son aide bilatérale derrière les États-Unis et la

France, juste devant le Royaume-Uni et le Japon »²¹¹. Toutefois, en termes de rapport entre le niveau de l'APD et le Revenu national brut (RNB) qui traduit l'adéquation de l'aide au niveau de richesse du pays, l'Allemagne est à 0,38% contre 0,5 pour la France et 0,41 pour la Suisse. En se référant à cet indicateur, on peut tout de même relever que l'Allemagne dépasse le niveau moyen de l'ensemble des pays de l'OCDE depuis 2001. Le pays s'est engagé pour atteindre 0,7% du RNB en 2015 mais, quatre ans avant l'échéance, on peut se demander, à l'instar des experts de l'OCDE, si l'Allemagne peut atteindre cet objectif.

Graphique n°3 : Le pourcentage de l'APD de l'Allemagne par rapport à son RNB, en comparaison avec la moyenne de l'OCDE

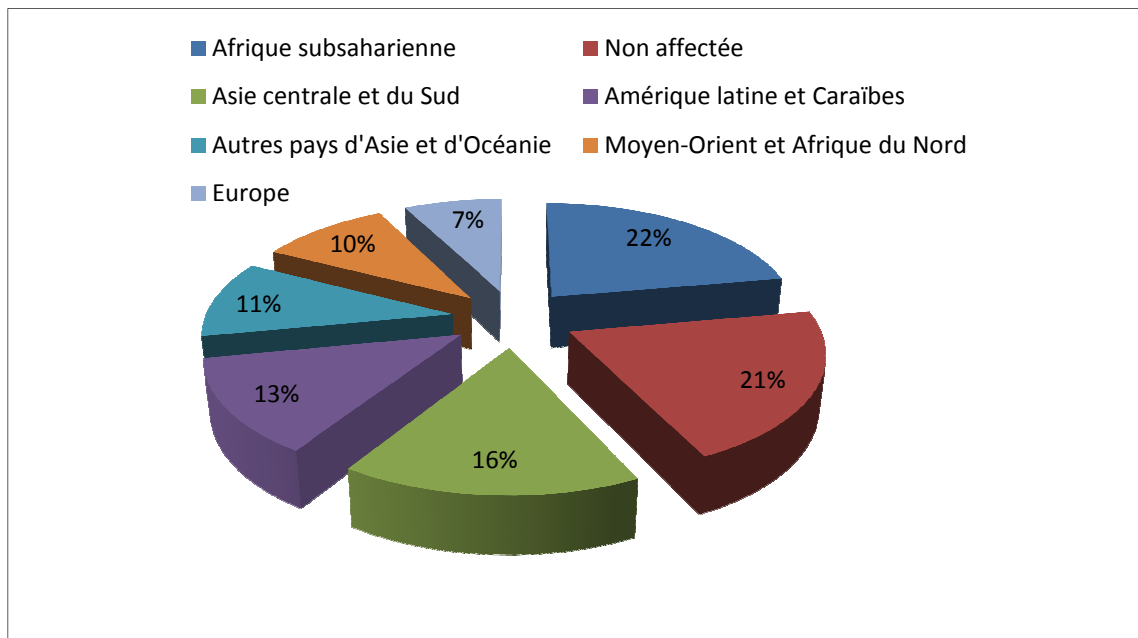


Par ailleurs, concernant l'allocation géographique de l'aide, on peut noter, au regard du graphique ci-dessous, qu'une part importante de l'aide va à l'Afrique subsaharienne, soit une proportion de 22% contre respectivement 16% et 13% pour l'Asie et l'Amérique latine. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, il y a cependant lieu de souligner que seul le Cameroun fait partie des pays bénéficiaires prioritaires et que l'aide semble être surtout distribuée en petite quantité dans les autres pays. Cela pose, par conséquent, la question de l'efficacité. Ces aides sont-elles réellement à la mesure des besoins des pays bénéficiaires ? Peuvent-elles atteindre une masse critique pour contribuer efficacement au processus de développement de ces pays ? Ou, au contraire,

²¹¹ Source : OCDE, 2010.

s'agit-il d'un « saupoudrage », comme certains analystes ont pu le noter dans le cas de la Suisse ?

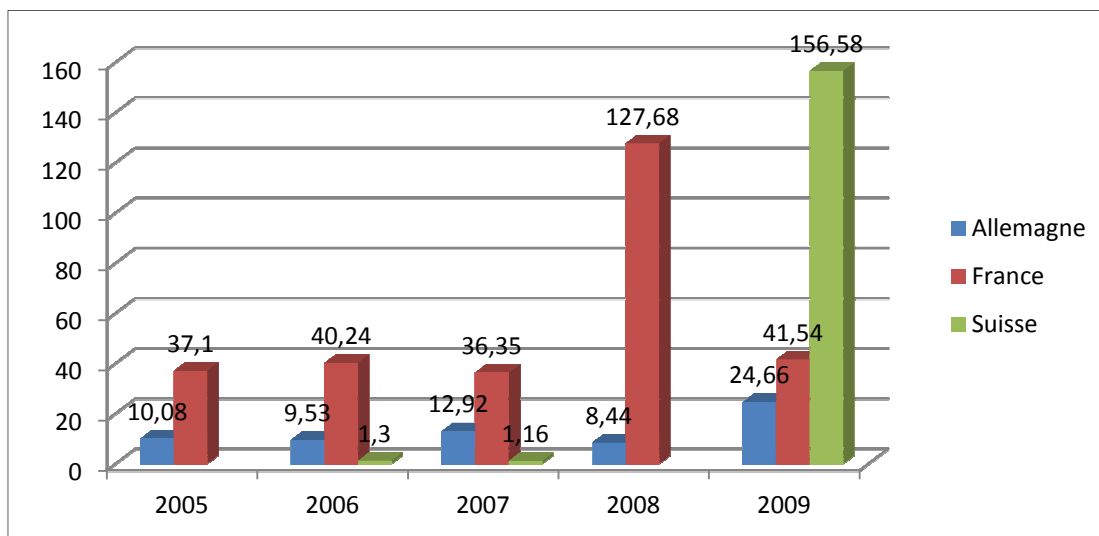
Graphique n°4 : La répartition de l'aide bilatérale allemande en 2009



Enfin, pour ce qui concerne le Togo, le graphique n°5 offre des éléments d'appréciation du niveau de l'aide allemande par rapport à celle de la France et de la Suisse. On peut ainsi noter que le plus grand donateur bilatéral au Togo demeure la France, suivie de l'Allemagne puis de la Suisse. Nous devons souligner que le niveau anormalement élevé de l'aide helvétique en 2009 est dû à une remise de la dette du pays, ce qui est comptabilisé au titre d'une aide bilatérale.

Ce chapitre, consacré à l'Allemagne a d'abord permis de l'identifier comme étant l'une des puissances mondiales, de par les caractéristiques de son économie. Sur le plan démographique par contre, nous avons émis le constat d'une régression qui va s'accroître dans le temps. Une telle éventualité serait susceptible de mettre en péril sa suprématie. Concernant l'engagement du pays dans la coopération au développement, l'analyse historique a montré qu'elle a débuté en 1952 et s'est institutionnalisée avec la création d'un ministère qui lui était dédié à partir de 1961.

Graphique n° 5 : Comparaison des volumes d'aide bilatérale au Togo de l'Allemagne, de la France et de la Suisse



Les problèmes de coordination, nés probablement du fait que la plupart des ministères étaient touchés d'une façon ou d'une autre par les problématiques de la coopération, se sont renforcés avec le temps. Cela a conduit à un effort constant pour identifier le meilleur ajustement à opérer au sein du paysage institutionnel en vue d'une meilleure efficacité. Ces efforts coïncident avec les engagements pris par l'Allemagne, notamment dans le cadre des OMD et de la Déclaration de Paris. Aujourd'hui, la tendance va vers une simplification du paysage avec la concentration de certaines institutions, le recentrage sectoriel, mais aussi un choix plus ciblé des pays partenaires prioritaires.

Le paysage des ONG a aussi été analysé. Deux figures d'organisations ont été identifiées à cet effet comme étant les plus visibles, du moins les plus atypiques, dans le contexte allemand. Il s'agit des organisations d'église et des fondations politiques qui, de par leur ancrage social et leur force organisationnelle, sont des partenaires de choix dans la mise en œuvre de la politique nationale. Cependant, il a été identifié un risque de dysfonctionnements, si les efforts de coordination ne s'étendent pas à ces ONG.

Le financement des actions de coopération a été abordé en dernière analyse, ce qui a permis d'apprécier, à la lueur des chiffres, le niveau d'engagement de l'Allemagne en matière de coopération au développement.

CHAPITRE V : LE CONTEXTE TOGOLAIS

À la suite des deux précédents chapitres, consacrés à la Suisse et à l'Allemagne, celui-ci cherche à identifier des éléments contextuels qui, dans le cas du Togo, seraient susceptibles d'apporter quelque éclairage sur les comportements des ONG en situation de partenariat. La première partie analyse les données géographiques, historiques, sociodémographiques et économiques. La seconde aborde la problématique du développement dans le pays. Elle s'intéresse concrètement aux grandes étapes de la politique nationale et aux acteurs impliqués. La dernière est consacrée, quant à elle, à l'analyse des caractéristiques et problématiques des ONG, acteurs majeurs (du moins les plus visibles) de la société civile togolaise.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I.1. Repères géographiques et historiques

Jean de Menthon propose une description, quasi poétique, qui suggère une première image du Togo : « *Il a la silhouette mince d'un adolescent vu de profil. C'est à sa base qu'il est le plus étroit, là où ses pieds baignent dans l'Atlantique, et aussi à l'endroit du cou, à hauteur de Mango ; mais il reprend ensuite une peu d'ampleur en touchant le Burkina Faso, comme s'il voulait s'ouvrir largement aux derniers souffles du Sahel. La tête, un peu penchée, regarde l'ancien Togo britannique tandis que le corps se tient droit, orienté du sud au nord, presque aiguille de boussole.* »²¹²

Bien qu'ayant le mérite de faire surgir à l'esprit une représentation immédiate du Togo, cette description gagnerait à être affinée, pour les besoins de l'étude, par des données géographiques et historiques précises. Situé en Afrique occidentale, le Togo couvre une superficie d'environ 56 785 km². Il s'étend sur 660 km du nord au sud, avec une largeur qui varie entre 50 et 150 km, de l'est à

²¹² Jean de Menthon, *À la rencontre du...Togo*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 13.

l'ouest. Il est limité au Nord par le Burkina Faso, au Sud par l'océan Atlantique, à l'ouest par le Ghana et à l'est par le Bénin.

En évoluant de la mer, située au sud, vers la frontière nord, on rencontre trois types d'écosystèmes. Le premier, caractéristique de la région maritime avec quelques variantes de part et d'autre, est marqué par un sol sablonneux, assez pauvre mais couvert d'une petite végétation. Le second est marqué par un climat de type soudanien avec une végétation assez dense due à la pluviométrie qui varie entre 1200 et 1300 mm par an. La région des plateaux, ainsi que la région centrale font partie de cet ensemble. Ces régions sont également caractérisées par un massif montagneux dont le point culminant, d'ailleurs le plus haut du pays, est le mont Agou avec 960 m. Le troisième est une zone de savanes dont l'intensité augmente en montant vers la région sahélienne.

La superficie cultivable est évaluée à 3,4 millions d'hectares, soit environ 60 % de la superficie totale. Cependant, seulement 41% de cette superficie est effectivement exploitée, soit 1,4 millions d'hectares.

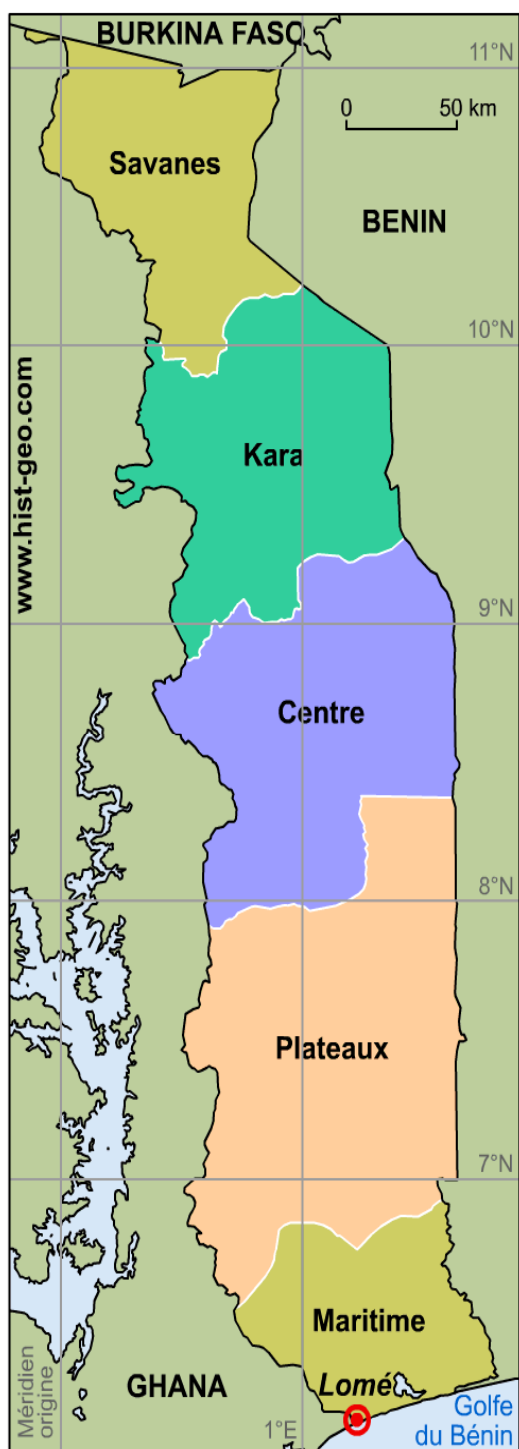
Sur le plan administratif, le pays est subdivisé en cinq régions avec 34 préfectures. Leur répartition par région se présente comme suit : Maritime (7 préfectures), Plateaux (12), Centrale (4), Kara (7) et Savanes (5)²¹³.

Sur le plan historique, le Togo est né suite au traité de protectorat signé entre le navigateur allemand Gustav Nachtigal et le porte-sceptre du roi Mlapa de Togoville, le 5 juillet 1884. Cette date marqua le début d'une conquête coloniale, concrétisée par l'organisation et l'administration d'un territoire 90 000 km², le *Togoland*, jusqu'en 1914.

Cette colonisation est marquée par la réalisation de nombreuses infrastructures (routes vers l'intérieur du territoire, wharf, construction d'une radio, etc.), la promotion de l'agriculture et une administration rigoureuse du territoire. En 1906, le Togo fut la première colonie à avoir équilibré son budget grâce au développement de la culture et de la production de l'huile de palme avec, pour principaux débouchés, les industries européennes. Il était alors qualifié de « *colonie modèle* » (*musterkolonie* en allemand).

²¹³ Source : Direction de la statistique.

Figure n°5 : Carte administrative du Togo



Les cinq régions administratives du Togo

-  Togo
-  Autres pays
-  Frontières nationales
-  Frontières régionales
-  Capitale du Togo

www.hist-geo.com

Source : www.hist-geo.com

Les recherches sur la colonisation allemande au Togo, notamment celles menées par Gayibor *et al.* (1997), mettent généralement l'accent sur ses conséquences tant positives que négatives. La pratique des Allemands sur le plan économique a été d'adapter la production agricole, commerciale et artisanale aux conditions du marché mondial. Ainsi, les investissements effectués (construction de routes, infrastructures portuaires, etc.) et les orientations données à la production économique étaient d'abord destinés à satisfaire les besoins du colonisateur. En effet, « *on ne se souciait nullement de créer un marché intérieur avantageux pour les paysans et les artisans locaux, encore moins de faire profiter la population du confort des infrastructures modernes [...] les matières premières produites dans les colonies devaient être exportées vers la métropole et traitées là-bas : on stimulait ainsi l'industrialisation en Europe* ». Les auteurs voient d'ailleurs, dans cette pratique, l'une des causes du sous-développement du pays, rejoignant ainsi ce que nous avons avancé en introduction.

Ils soulignent toutefois certains effets bénéfiques de cette ère allemande au Togo. Pour eux, les efforts du colon ont également consisté à préserver les structures de production locales afin d'assurer aux populations autochtones le « *pain quotidien* ». Ils soulignent, à ce sujet, que le Togo allemand « *n'a pas connu de famine ni une véritable paupérisation* »²¹⁴ pendant la colonisation. En outre, hormis les risques que représente l'introduction d'un mode de production occidental pour la société togolaise, « *l'économie traditionnelle tira parti des infrastructures d'échanges en ce sens que, pour la première fois, apparut au Togo un début de marché unifié* »²¹⁵.

Après la Première Guerre mondiale, le Togo allemand fut d'abord placé sous le mandat de la SDN (Société des nations), ensuite confié à la France et à l'Angleterre qui occupaient respectivement les deux-tiers et le tiers du territoire. La partie britannique a été rattachée à la *Gold Coast*, actuel Ghana. Le Togo, sous sa forme actuelle, est la partie confiée à la France.

²¹⁴ Nicoué Gayibor (sous la dir. de), *Le Togo sous domination coloniale (1884-1960)*, Lomé, Presses de l'UB, 1997, p. 65.

²¹⁵ *Ibid.*

L'indépendance du Togo a été proclamée le 27 avril 1960, après une période d'autonomie qui a débuté le 30 août 1956. Le pays s'est engagé, sous la conduite du premier président Sylvanus Olympio, dans un vaste chantier destiné à promouvoir son développement et son indépendance économique. Cependant, les mesures d'austérité adoptées par le régime Olympio²¹⁶, les mécontentements et les rancœurs d'avant l'indépendance ont abouti à son renversement par l'armée le 13 janvier 1963. Cette première intervention de l'armée dans la vie politique ouvrit la voie à une vague de coups d'État dans la plupart des pays africains nouvellement indépendants.

Pour Robert Cornevin, deux raisons seraient à l'origine de ce premier coup d'État : « *L'une est l'hostilité foncière des originaires du Nord (constituant 80% de l'armée et de la garde) contre les gens du Sud plus évolués et plus riches, l'autre est le refus opposé par le président Olympio de créer une deuxième compagnie* »²¹⁷. Il rappelle également le climat de mécontentement général qui régnait à l'époque. Les cas des chefs traditionnels du Nord et du Sud, qui avaient été « *utilisés comme agents électoraux et maladroitement brimés par la suite* », celui des planteurs de cacao qui subirent une taxe de 5 FCFA par kilogramme, ainsi que celui des anciens soutiens politiques du président qui se sont retrouvés dans l'opposition ont été soulignés à ce sujet.

Jean de Menthon²¹⁸ cite, quant à lui, certaines mesures d'austérité qui seraient à l'origine du mécontentement. Il s'agit, par exemple, du gel des salaires des fonctionnaires malgré la hausse de 20% du coût de la vie en deux ans et de l'augmentation du temps de travail à 45h contre 40 pour la France.

Après le renversement du premier président, le pouvoir a été confié à Nicolas Grunitzky (ancien Premier ministre en 1956) et Antoine Méatchi qui formèrent un gouvernement provisoire le 16 janvier 1963.

L'armée revient à la charge, quatre années plus tard, le 13 janvier 1967, renversa le régime Grunitzky et prit le pouvoir. La constitution a été suspendue, et

²¹⁶ « *Il gouverna le pays avec une rigueur de comptable et une poigne très dure* », constatera Joseph Ki-Zerbo dans son ouvrage intitulé *Histoire de l'Afrique noire*, publié en 1978 chez Hatier (Paris, p. 520).

²¹⁷ Robert Cornevin, *Le Togo*, Paris, PUF, 1973 (1^{re} éd. : 1967), p. 93.

²¹⁸ Jean de Menthon, *À la rencontre du... Togo*, op. cit., pp. 128-129.

l'Assemblée nationale dissoute. Un comité dit de *réconciliation nationale* fut alors mis en place par la junte, sous la présidence du colonel Kléber Dadjò. Au bout de trois mois, soit le 15 avril 1967, celui-ci céda le pouvoir au Lieutenant-colonel Étienne Gnassingbé Eyadéma. Ce dernier gouverna le pays pendant 38 ans, de 1967 à 2005. La plus grande partie de l'histoire contemporaine du Togo s'est déroulée avec ce dernier.

Les interrogations ci-après de Comi Toulabor (1986) illustrent toute la curiosité et l'étonnement que suscitent l'ascension et le règne du Général Gnassingbé Eyadéma à la tête du Togo : « *Comment celui-ci, "mi-soldat, mi-chômeur à l'avenir incertain", a-t-il réussi à assumer la plénitude du pouvoir et, qui mieux est, à créer une quasi religion autour de sa personne ? Comment, malgré une médiocrité apparente qui plaiderait peu en sa faveur, s'est-il fait passer pour "le guide", "le timonier" et "l'éclaireur de pointe", au point que le Togo de l'après – indépendance semble s'identifier à lui ? Ses prédécesseurs ont acquis la légitimité de leur pouvoir dans les luttes pour l'indépendance par la conquête du "siège symbolique" du colonisateur. Et avec lui, que va-t-il se passer ?* »²¹⁹.

Il est intéressant, à ce propos, d'analyser le mode opératoire du régime Eyadéma depuis ses débuts jusqu'à sa fin. Cela a pour intérêt d'apporter un éclairage supplémentaire à la compréhension de l'échec des politiques nationales de développement. L'« *unité nationale* » a été au cœur de cette stratégie du pouvoir. Il est évident qu'elle répondait, à l'époque, à un climat sociopolitique conflictuel. Dans la logique de cette « *unité* », tous les partis politiques, « *accusés de diviser le pays* »²²⁰, ont été dissouts. Le 30 août 1969, le président Eyadéma lance un appel au rassemblement des Togolais au sein d'un « *creuset national* ». Ainsi fut créé le RPT (Rassemblement du peuple togolais), parti politique demeuré au pouvoir à ce jour. Le nouveau parti, « *mouvement attrape-tout* » (Jean de Menthon), s'est progressivement étendu dans toutes les branches économiques, politiques et sociales du pays, à travers ses ailes marchantes. La JRPT (pour la jeunesse), l'UNFT (pour les femmes), la CNTT (pour les activités syndicales) et l'UNCTT (pour les chefs traditionnels) peuvent être citées comme faisant partie

²¹⁹ Comi Toulabor, *Le Togo sous Eyadéma*, Paris, Karthala, 1986, p. 8.

²²⁰ *Op. cit.*, p. 150.

de cette armada idéologique. Une cotisation est instituée et prélevée à la source sur les salaires des fonctionnaires. Des sections du parti furent créées dans les quartiers et dans les villages, avec des réunions périodiques.

Une première parenthèse s'impose pour analyser cette pratique de diffusion du mouvement politique. Nous recourrons à une analyse faite par Claude Rivière²²¹ qui s'interroge, dans *Les liturgies politiques*, sur les modes de théâtralisation du politique dans l'espace public. L'auteur s'intéresse surtout au cas de l'Afrique et établit une parallèle entre les « *palabres* » et les *réunions politiques de quartier*. À la différence des fonctionnalistes, il montre à quel point la « *légitime socialité africaine* » peut être conflictuelle. Il considère ainsi la ritualisation comme étant un acte politique, dans la mesure où celle-ci cache une manœuvre de sécurisation du pouvoir. Cette analyse a le mérite d'offrir une clé de lecture des stratégies du pouvoir politique dans les États africains, surtout à l'époque des partis uniques.

Selon lui, les réunions politiques s'inspiraient de la palabre africaine, même si elles étaient, au niveau local, de véritables meetings politiques. Trois objectifs seraient ainsi poursuivis :

- imposer un consensus en faisant ratifier une politique par les citoyens ;
- sacraliser certaines « *vérités* », ce qui permet de légitimer un ordre des choses et d'instituer ainsi le « *contrôle de quelques uns sur les autres* » ;
- enfin, « *suggérer avec force* » un mode de pensée et les moyens de résoudre un problème.

Par contre, en procédant à une analyse systémique comparée des deux pratiques sociales (palabre *versus* réunion politique) comme le fait Claude Rivière, des différences fondamentales peuvent être identifiées et permettre ainsi d'adopter une autre lecture plus critique des réunions locales des partis politiques. La palabre se situe, en effet, au cœur du système, alors que les réunions locales du parti-État sont en périphérie et contribuent à l'application de décisions prises au bout de la chaîne. Cette analyse est fort pertinente, d'autant que, dans le cas du

²²¹ Claude Rivière, *Les Liturgies politiques*, Paris, PUF, 1988, pp. 113-132.

Togo, les sections locales du RPT ont servi à instaurer un régime d'intimidation destiné à étouffer tout embryon de contestation.

Une seconde parenthèse mérite également d'être ouverte pour souligner le lien entre la création du RPT, sa diffusion dans la vie économique, politique et sociale et les difficultés ultérieures du pays en matière de développement. Nous avons précédemment décrit le RPT comme un parti ayant des embranchements dans tous les secteurs de la vie économique, politique et sociale du pays. Au-delà de répondre au besoin d'« *unité nationale* », cette diffusion tentaculaire est surtout destinée à construire une assise solide pour l'exercice du pouvoir. Dans un tel contexte caractérisé par des enjeux de pouvoir, on peut, par conséquent, douter de la possibilité de mener une politique de développement cohérente et efficace. En outre, d'un point de vue systémique, l'hypothèse d'une contamination du système tout entier, dès lors que l'une des composantes est touchée par un problème, n'est pas à écarter. Ainsi, des pratiques contre-productives en termes de performance organisationnelle peuvent en effet être institutionnalisées au gré des relations de clientélismes développées à tous les stades de la société. La corruption est, à cet égard, un exemple pertinent. Nous y reviendrons dans l'analyse de l'échec des plans quinquennaux de 1966 à 1985.

Intéressons-nous, à présent, à l'histoire politique et économique du Togo depuis le coup d'état de 1967. On y lit une succession de faits qui, en toute logique, ont abouti à l'état de déliquescence du pays au début des années 2000.

Ainsi, sur le plan institutionnel, une nouvelle constitution, celle de la Troisième République, fut adoptée le 30 décembre 1979. Elle affirme la primauté du RPT (Rassemblement du peuple togolais) sur toutes les institutions de l'État.

Le discours politique est, quant à lui, bâti sur trois thèmes principaux : l'unité nationale, l'authenticité et la lutte anti-impérialiste. Le premier s'exprime à travers l'adhésion aux idéaux du parti et le rassemblement autour du « *Timonier de la nouvelle marche* »²²² et de son armée. Le discours sur

²²² Notons, pour une explication supplémentaire, toute une panoplie de mesures prises pour afficher la rupture avec le mythe de l'indépendance au cœur duquel le fantôme du premier président demeurerait présent. Ainsi, la fête de l'indépendance, célébrée le 27 avril, a été progressivement désacralisée dans la conscience populaire et remplacée par le 13 janvier, instituée comme étant la commémoration de la « *libération nationale* ». L'hymne national a été changé dans la même logique, ainsi que la devise. À la

l'authenticité, en cohérence avec celui de l'anti-impérialisme, veut affirmer l'« identité africaine ».

Cette dernière se traduit, entre autres, par l'adoption de tenues vestimentaires dites « africaines » et la renonciation aux prénoms à consonance occidentale. S'inspirant de l'exemple du Zaïre sous Mobutu, Eyadéma initia ce qui était appelé la politique de l'authenticité, en abandonnant son prénom *Étienne* pour celui d'*Eyadéma*. Bien que celle-ci n'ait pas été officiellement instituée, le zèle de la classe politique et des hauts fonctionnaires était tel que la population ne tarda pas à en faire les frais. Certains auteurs ont relaté, à ce sujet, des exemples aussi surprenants les uns que les autres. Jean de Menthon cite, pour sa part, le changement de noms de villes pour que celles-ci aient une connotation plus togolaise. Ainsi, *Anécho* devient *Aného*, *Palimé*, *Kpalimé* et *Nuatja*, *Notsé*. Ces exemples ne sont, à nos yeux, que la partie émergée de pratiques répressives dont les effets se ressentent encore aujourd'hui. Des générations de Togolais, qui avaient sur leurs actes de naissance des prénoms occidentaux, ont vu ceux-ci être rayés et remplacés par des prénoms dits authentiques. Les documents d'état civil de certains Togolais portent encore aujourd'hui les stigmates de cet élan de zèle.

Revenons au troisième élément du corpus discursif : l'anti-impérialisme. Celui-ci est construit autour de l'idée de l'indépendance économique vis-à-vis des puissances occidentales. Il s'est traduit par des décisions relatives au commerce extérieur, ainsi qu'un discours paranoïaque suggérant des complots contre le régime. L'exemple le plus cité est celui de la nationalisation de l'exploitation du phosphate. Le 10 janvier 1974, profitant d'une forte hausse du cours du phosphate, principale ressource minière du Togo, le président Eyadéma décida de porter à 51% la part du Togo au capital de la CMTB (Compagnie togolaise des mines du Bénin). Le 24 janvier 1974, par concours de circonstances (ou à cause d'un véritable complot), l'avion présidentiel eut un accident à Sarakawa dans le Nord du pays. Selon certains auteurs (Jean de Menthon : 1993 ; Comi Toulabor : 2005), il s'agirait d'un problème technique dû à la surcharge de l'appareil. Quoi qu'il en fût, cet événement a été exploité à des fins de propagande anti-

devise « Travail-liberté-patrie » a substitué « Union-paix-solidarité ». De même, le quotidien *Togo Presse* a été remplacé par *La Nouvelle Marche*.

impérialiste et à une quasi-divinisation du général Eyadéma. La CTMB a alors été nationalisée. Deux nouvelles dates entrèrent ainsi dans la liste des fêtes nationales : le 24 janvier où est commémorée « *la libération économique* » et le 2 février, « *le retour triomphal* » du Général.

L'année 1974, riche en événements, fut également pour le Togo celle d'un boom économique. La hausse du cours du phosphate et sa nationalisation (exploitation et commercialisation)²²³ ont ainsi favorisé une croissance économique sans précédents pour le pays. Le PIB a été multiplié par quatre, ce qui contribua à renforcer la légitimité du Général Eyadéma. Ce boom économique eut pour conséquence l'investissement dans de grands travaux, reconnus plus tard comme faisant partie de ces *éléphants blancs* dont la plupart des États d'Afrique subsaharienne ont gratifié leurs pays dans les années 1970. Les politiques de développement initiées à l'époque permettent de prendre la mesure de ces investissements qualifiés plus tard de hasardeux. Nous les analyserons plus loin.

Comme nous venons de le noter, la prospérité économique est un ingrédient fondamental de la légitimité de l'autorité étatique. Mais, à défaut, il est nécessaire de trouver un substitut susceptible de légitimer l'existence politique. Dans le cas du Togo, on ne saurait écarter l'hypothèse que certains événements aient pu être inventés ou exploités comme subterfuges pour déguiser des échecs économiques. Ainsi en est-il des attentats et complots (supposés ou réels), dont les fomenteurs sont censés venir de l'extérieur et spécialement du Ghana voisin.

La période la plus mouvementée sous le régime Eyadéma a commencé à partir de 1990, dans un environnement international marqué par le « *vent de l'Est* » dont la chute du *Mur de Berlin* est le symbole le plus parlant. Cette année a consacré l'ouverture démocratique du pays à travers l'instauration du multipartisme. Cette reconnaissance officielle de l'existence d'autres partis politiques a pour phénomène concomitant l'émergence de nombreuses organisations de la société civile. À partir de cette année, la vie sociopolitique nationale fut marquée par plusieurs événements dont l'effet conjugué a conduit

²²³ La CTMB (Compagnie togolaise des mines du Bénin) a été transformée en OTP (Office togolais du phosphate).

au triste constat de pays structurellement à bout de souffle avec un niveau d'endettement des plus élevés, une aggravation de la pauvreté structurelle, le délabrement des services publics et une quasi-institutionnalisation de la corruption. Nous les énumérons ci-après :

- Juin 1991 : conférence nationale ;
- 1992 : adoption par référendum de la constitution de la Quatrième République qui consacra le multipartisme ;
- Janvier 1993 : Grèves et manifestations réprimées, ce qui entraîne la suspension de l'aide de la plupart des bailleurs de fonds dont l'UE. Une grève générale illimitée paralyse l'économie du pays pendant un an ;
- 1993, 1998, 2003 : réélections du Général Eyadéma ;
- 5 février 2005 : décès du Général Eyadéma/organisation d'une élection dont les résultats, contestés, portent Faure Gnassingbé au pouvoir.

Selon Jean de Menthon le régime Eyadéma « *a d'abord connu un assez beau printemps, puis un été de l'argent brulant les doigts, qui débuta, en 1974, par le boom des phosphates. L'automne est arrivé en 1982 avec l'austérité imposée par le Fonds monétaire international. Quant à l'hiver, sa venue a été provoquée, en 1990, par l'effondrement du communisme en Europe et les débuts d'agitation que cette chute a entraînés en Afrique* »²²⁴. Bonne illustration. Cependant, à l'opposé du rythme des saisons, Eyadéma ne connaîtra à nouveau ni le printemps, ni l'été, ni l'automne. Son hiver est, par contre, devenu rude au fil des ans, jusqu'à son décès le 5 février 2005, après 38 ans de pouvoir.

En conclusion, l'histoire politique du Togo, construite en grande partie autour de la personnalité du Général Eyadéma et du RPT, se présente, *mutatis mutandis*, comme une illustration de la « *loi d'airain de l'oligarchie* »²²⁵ à travers laquelle Robert Michels analyse le processus d'évolution de partis politiques créés sur la base d'un idéal « démocratique » vers une dérive

²²⁴ Jean de Menthon, *À la rencontre du... Togo*, op. cit., p. 150.

²²⁵ Voir Robert Michels, *Les Partis politiques*, trad. fr, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2009 (1^{re} éd. all : 1911).

oligarchique. Tous les ingrédients, de la mobilisation militante à l'érection d'une figure de chef incontestable, en passant par les soupçons de complots ourdis par l'ennemi extérieur dès que pointe une contestation, s'y trouvent rassemblés.

I.2. Caractéristiques sociodémographiques et économiques

Le Togo a connu quatre recensements successifs, ceux de 1960, 1970, 1981 et 2010. En 1981, la population était estimée à 2 719 567 habitants, avec une densité moyenne de 100 habitants au km². Le quatrième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH)²²⁶ a été lancé en novembre 2010. Les résultats provisoires, publiés en février 2011, ont dénombré 5 753 324 habitants. La population masculine représente 48,7% contre 51,3% pour les femmes. En clair, on compte 95 hommes pour 100 femmes.

Cette population est, par ailleurs, inégalement répartie sur le territoire, les régions septentrionales étant les moins habitées. Cette disparité s'observe également entre territoires ruraux et urbains. La région maritime concentre, par exemple, 41,7% de la population (soit 2 398 915 habitants), alors que la région centrale est la moins habitée avec 10,1%. Entre ces deux extrémités, se situent respectivement la région des plateaux (22,2%), celle de la Kara (12,5%) et celle des savanes (13,5%). En termes de disparité urbain/rural, 62,6% de la population réside en milieu urbain contre 37,4% en milieu rural.

La structure démographique montre que les moins de 15 ans représentent 43,7% de la population, alors la tranche de 15 à 64 ans se situe dans une forte proportion de 52,4%. Enfin, une très infime partie, soit 3,9%, se situe au-delà de 64 ans. Le taux de croissance annuel moyen est de 2,58%. En résumé, il s'agit d'une population relativement jeune avec un fort potentiel en termes de croissance démographique, mais pour qui les indicateurs économiques et sociaux sont plutôt défavorables.

Sur le plan sanitaire, l'espérance de vie est estimée à 63,3 ans, avec une mortalité chez les moins de cinq ans qui serait de 98 (pour 1000 naissances vivantes). Les données, issues de l'enquête QUIBB-2006²²⁷, situent le taux

²²⁶ Il a été institué par le décret présidentiel n°2008_068/PR datant du 21 juillet 2008.

²²⁷ Questionnaire des indicateurs de base du bien-être.

d'accès de la population aux structures sanitaires à 61,5%. Celui-ci varie, cependant, selon qu'on soit en milieu rural (54,1%) ou urbain (76,1%). Par ailleurs, le paludisme (prévalence estimée entre 8 et 10%) et la tuberculose sont les deux premières causes de morbidité dans le pays. Le Sida demeure, quant à lui, un fléau qui toucherait environ 100 000 personnes dont les 15% sont des enfants de moins de 14 ans. Le taux de prévalence chez les adultes est estimé à 4,1%. En termes de politique sanitaire, notons que l'État togolais consacre environ 1,5% de son PIB au secteur de la santé.

Sur le plan éducatif, le taux brut de scolarisation²²⁸ est estimé à 53,9%. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 53,2%, selon le PNUD. En 2008, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie intermédiaire de réduction de la pauvreté, un diagnostic a été posé au sujet du système éducatif togolais. Ce dernier est en effet caractérisé par « *le manque de personnel enseignant et l'insuffisance de la formation pédagogique du personnel en place, l'insuffisance et la vétusté des infrastructures et des équipements, la pénurie de manuels scolaires (1 livre de calcul pour 8 élèves, 1 livre de lecture pour 5 élèves) et de matériels didactiques, la faiblesse de l'appui pédagogique et du système de gestion centralisé ; et l'inadaptation des programmes d'enseignement aux nouvelles données du marché du travail* » ²²⁹.

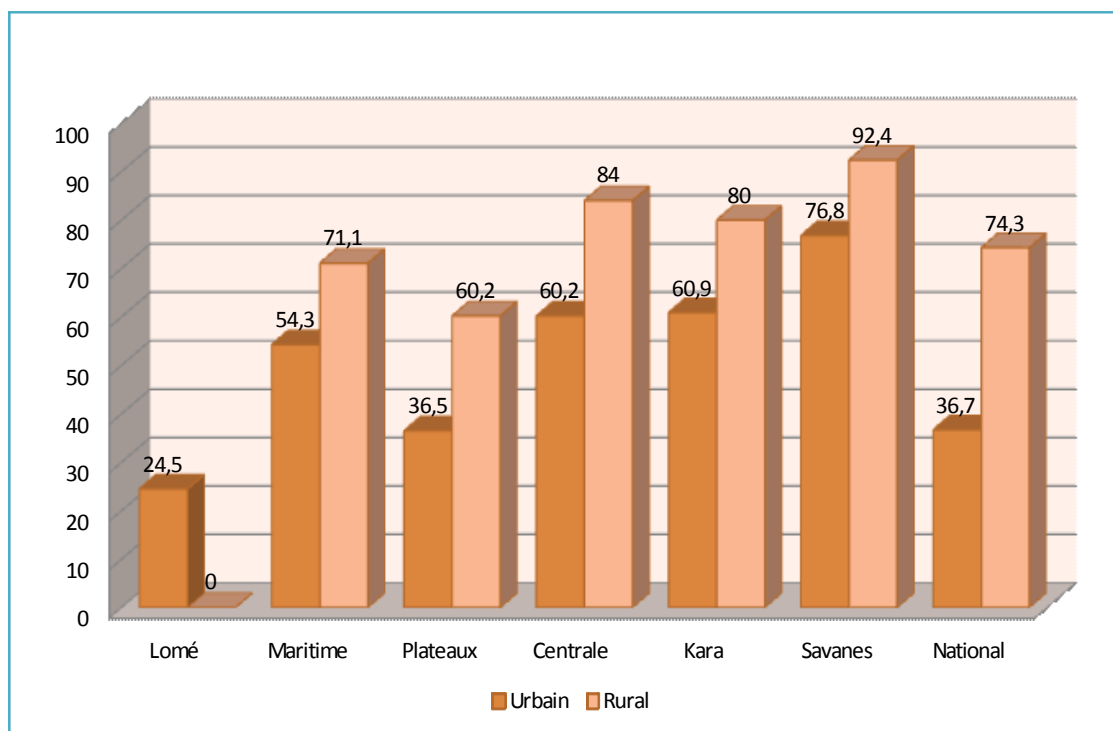
Les indicateurs sanitaires et éducatifs que nous venons de présenter donnent un aperçu de la situation de pauvreté dans le pays. Les rapports officiels en dévoilent les caractéristiques. En substance, le profil de la pauvreté au Togo est marqué par des services sociaux de base de faible qualité et d'accès limité, aggravée par des disparités régionales et de genre. Sur le plan monétaire, selon les données publiées en 2006, le seuil de pauvreté au niveau national est estimé à 242 094 FCFA, soit environ 369 euros par an par adulte. On observe une réduction de ce seuil en évoluant des territoires urbains aux milieux ruraux. Le graphique ci-après montre une forte incidence dans les zones rurales. Environ 74,3% de la population vivant en milieu rural sont touchées contre 36,7% de la

²²⁸ Selon l'UNESCO, le taux brut de scolarisation désigne le « *nombre d'élèves inscrits dans un niveau spécifique d'enseignement primaire ou secondaire, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population totale d'âge légal d'entrée au même niveau d'enseignement* ».

²²⁹ République togolais, *Stratégie intermédiaire de réduction de la pauvreté*, 2009, p.41.

population urbaine. Les régions de la Savane, Centrale et de la Kara sont les plus touchées avec, respectivement, 92,4% et 84% et 80% de leurs populations rurales.

Graphique n°6 : Incidence de la pauvreté par région (%)²³⁰



Sur le plan économique, le Produit intérieur brut par habitant était estimé, en 2010, à 846 dollars US (soit environ 817 euros par personne et par an). Son niveau de croissance était de 3,3 %, contre 3,1% en 2009. Ce taux devrait être porté à 3,5% en cette année 2011.

L'agriculture est le principal secteur d'activité du pays. En 2007, selon des données publiées par la Banque mondiale²³¹, le secteur primaire représentait 40% du PIB contre 18% pour le secteur industriel et 42% pour celui des services. Le diagnostic posé par la Banque, décrit succinctement ci-après, offre un tableau pertinent et illustratif de la situation de ce secteur aujourd'hui : « *Le paysage agricole est essentiellement composé de petites exploitations. Celles-ci sont :*

²³⁰ Graphique élaboré à partir des données de l'enquête QUIBB 2006.

²³¹ Banque mondiale, *Togo. Relancer les secteurs traditionnels et préparer l'avenir : une stratégie de croissance tirée par les exportations. Mémoire économique du pays et étude diagnostique pour l'intégration du commerce*, Washington, septembre 2010, p. 149.

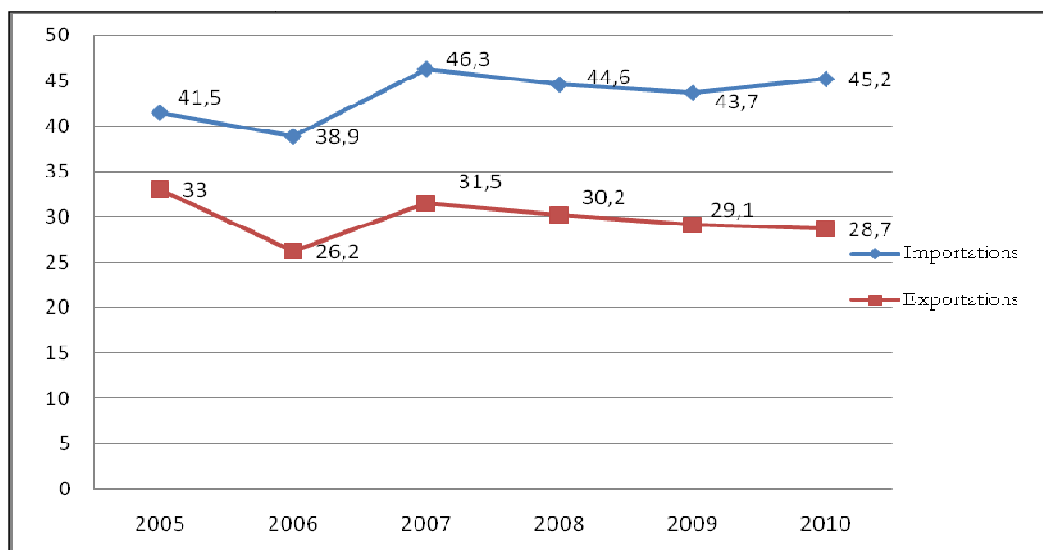
(i) morcelées (la taille moyenne des exploitations est inférieure à 2 ha) ; (ii) encore largement tournées vers l'autoconsommation et faiblement monétarisées ; (iii) d'un faible niveau technique; et (iv) fortement orientées vers la minimisation des risques. La prépondérance d'exploitations familiales, produisant plus pour leurs propres besoins que pour le marché présente un défi majeur pour la modernisation de l'agriculture togolaise et pour l'amélioration de sa compétitivité à la fois sur le marché intérieur et à l'exportation. » À travers ce tableau de l'agriculture togolaise, on peut supposer que le secteur soit un terrain propice à l'intervention des ONG. On notera, d'ailleurs, que c'est principalement le domaine d'action prioritaire de la majeure partie de ces acteurs. Ils y interviennent pour l'accompagnement et la formation des agriculteurs, l'expérimentation de pratiques culturelles innovantes, ou encore pour des actions de lobbying.

Le secteur industriel, à savoir les activités liées à l'extraction et à la commercialisation du phosphate, le ciment et l'énergie représente 22% du PIB. Il emploie 12% de la main d'œuvre nationale. Enfin, le secteur tertiaire, avec les activités de commerce et de transport, constitue pour 33% la richesse du pays et emploie 21% de la population active.

La balance commerciale, comme cela est le cas de la plupart des pays en développement, est déficitaire depuis de nombreuses années. Le graphique ci-après montre l'évolution des exportations et des importations sur la période 2005-2010.

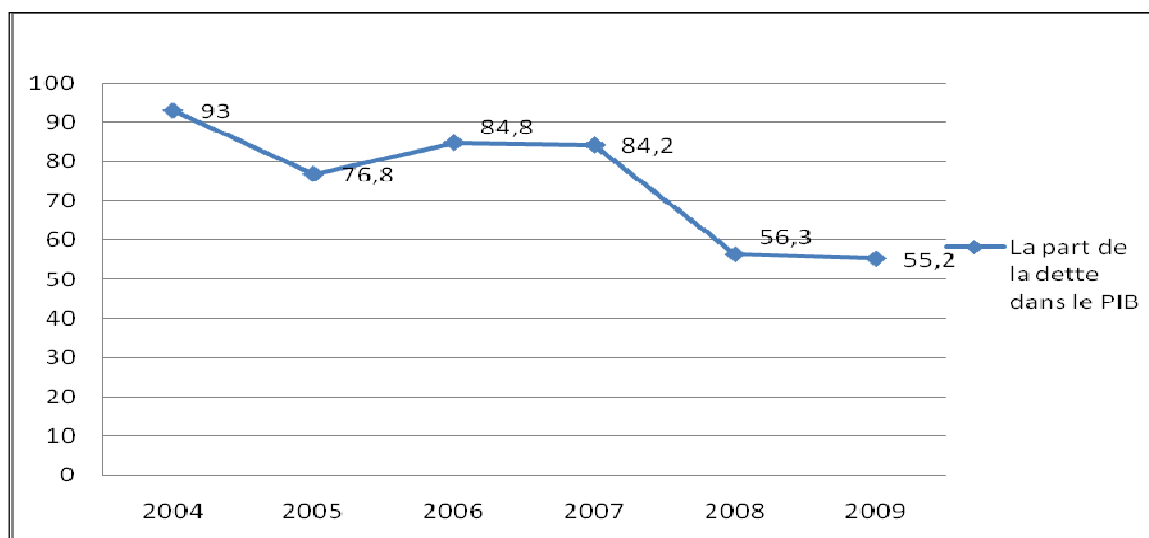
Au-delà du constat d'un écart désavantageux pour le pays entre exportations et importations, on note surtout une aggravation au fil des ans. Cela témoigne de la régression du Togo dans le commerce international et de sa dépendance croissante vis-à-vis de l'extérieur. La part de la dette publique dans le PIB, représentée dans le graphique n°8 offre une illustration. Ce poids de la dette dans l'économie nationale rend encore plus vicieuse la problématique de la pauvreté.

Graphique n°7 : Comparaison de l'évolution des importations et des exportations du Togo entre 2005 et 2010 (% du PIB)



Source : FMI, 2010.

Graphique n°8: La part de la dette publique dans le PIB (%)



Source : FMI, octobre 2010.

Bien que la part de la dette publique ait considérablement diminué, notamment grâce aux bénéfices de l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), il est à remarquer que celle-ci représente plus de la moitié du PIB du Togo. Cet endettement est le fruit d'un processus qui a débuté depuis l'indépendance, renforcé successivement par les programmes d'investissement hasardeux des années 1970, les programmes d'ajustement structurel au milieu des années 1980 et la crise sociopolitique et économique de 1990 à 2005.

II. LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT AU TOGO

La situation de pauvreté relevée précédemment trouve une part d'explication dans les politiques de développement mises en œuvre depuis l'indépendance. Il est, par conséquent, important d'analyser les différentes stratégies adoptées jusqu'à présent. Nous débuterons avec une analyse des plans quinquennaux initiés par le pays de 1966 à 1985 en vue du développement économique et social. Cela débouchera sur les mesures d'ajustement structurel des années 1980, destinées au départ à assainir l'économie afin de la replacer sur la voie de la croissance. Nous en montrerons certains effets pervers, surtout sur le plan social. Seront enfin présentés, dans les grandes lignes, quelques programmes post-ajustement, ainsi que les récentes stratégies de réduction de la pauvreté incluant les Objectifs du millénaire pour le développement.

II.1. Les grandes étapes de la politique de développement

L'euphorie de l'indépendance a suscité une aspiration à un développement économique et social, symbole d'une véritable libération nationale. C'est dans cet esprit qu'ont été initiées les politiques de développement au lendemain de l'indépendance. L'expérience togolaise de la planification a ainsi débuté à partir de cette époque. Mais, à proprement parler, les plans quinquennaux de 1966 à 1985 se sont avérés être les plus marquants dans l'histoire du pays. Nous en analysons les grandes étapes, ainsi que les principaux impacts en matière de développement.

II.1.1. La planification duodécennale (1966-1985)

Inscrite dans le long terme, cette planification est subdivisée en quatre Plans, couvrant chacun une durée de cinq ans. Elle fixe comme objectif global « *l'amorce d'un développement auto-entretenu à l'horizon 1985* ». Cet objectif se décline en cinq points :

- « *la population devrait atteindre les trois millions d'habitants en 1985, avec un taux de scolarisation à 90% ;*
- *le revenu national devrait être multiplié par trois, avec une réduction de la part du commerce extérieur dans le PIB ;*

- *des investissements sont effectués dans les infrastructures afin de faciliter les échanges intérieurs et extérieurs ;*
- *la culture intensive aurait succédé à la culture extensive, avec un niveau de revenu égal aussi bien pour le paysan que pour le fonctionnaire ;*
- *le problème de la production d'énergie serait résolu avec la construction d'un nouveau barrage, et plusieurs industries seraient mises en place (fabriques de vernis et de peintures, outillage agricole et artisanal, complexe industriel d'engrais phosphates, etc.). »*

Chaque plan est considéré comme devant atteindre un objectif intermédiaire dont l'ensemble mènerait à l'objectif global. Le principe ayant guidé le planificateur togolais dans l'élaboration des plans est ainsi résumé par Koudjoulou Dogo : *« ni indicative, ni autoritaire, ni rigide, ni souple, mais essentiellement réaliste »*²³². Cette démarche repose essentiellement sur une volonté de ne pas fixer un taux de croissance spécifique à obtenir à la fin de chaque exercice, surtout dans un contexte caractérisé par l'absence ou l'inexactitude des données chiffrées.

➤ Le premier Plan (1966 – 1970)

Ce plan quinquennal présente un caractère conditionnel, dans la mesure où les bases de la réussite ou de l'orientation des actions ultérieures devaient être posées à partir de là. L'intention de base était formulée comme suit dans le document du Plan : *« Il faut en priorité absolue : assurer l'indépendance nationale, créer les structures du développement, réaliser les actions d'urgence et entamer les actions à long terme qui réduiront les déséquilibres et assureront l'expansion. »*²³³

Spécifiquement, il s'agissait de mener des actions coordonnées à quatre niveaux :

- la réalisation de l'équilibre budgétaire (restructuration du budget) ;

²³² *Op. cit.*, p. 45.

²³³ Koudjoulou Dogo, *Togo 2000. Expérience togolaise de la planification et voies africaines de développement*, p. 20.

- la quête de l'équilibre de la balance commerciale (augmenter le taux de couverture des importations par les exportations de 72% en 1964 à 85% en 1970) ;
- la promotion de la recherche-action (actualiser les connaissances sur le pays, établir des cartes géologiques, pédologiques, minières, etc.) ;
- et la réalisation d'objectifs sectoriels (les infrastructures de base et le développement rural sont les deux domaines ciblés).

À l'issue de ce premier quinquennat, le bilan a été jugé plutôt satisfaisant, excepté pour l'objectif de l'*indépendance nationale*, « *encore loin d'être assurée* »²³⁴. Par contre, il a été reconnu que toutes les structures prévues pour être mises en place ont été réalisées. Pour Comlanvi Addra, par exemple, ce premier Plan « *a permis au Togo d'enregistrer un taux de croissance annuel de 7% à prix constants et d'améliorer le PIB per capita qui est passé de 21.900 F à 36.800F* »²³⁵. Le budget de l'État a d'ailleurs été équilibré dès la première année du Plan. Même si on a pu reconnaître des vertus à ce plan, ces résultats devront être rapportés à un environnement favorable pour la plupart des pays nouvellement indépendants, grâce à une demande internationale de produits agricoles et miniers.

➤ Le deuxième Plan (1971-1975)

Les leçons tirées des résultats du premier Plan ont guidé l'élaboration du second qui vise :

- la recherche de l'indépendance économique à travers la mobilisation d'une épargne nationale et la formation d'une élite susceptible de remplacer les cadres expatriés. Celle-ci devrait limiter la dépendance financière et technique vis-à-vis de l'extérieur ;

²³⁴ *Op. cit.*, p. 58.

²³⁵ Tamata Comlanvi Addra, *L'Expérience togolaise de la planification. Méthodologie de la planification économique. Un modèle possible pour le 3^e plan de développement économique et social (1976-1980) du Togo*, Paris, Duriez-Bataille, 1975, pp. 59-60.

- la rationalisation du fonctionnement des structures étatiques afin d'en assurer le développement et l'efficacité. Il s'agit d'une réforme de l'administration ;

- l'accroissement de la production nationale (pour le domaine agricole par exemple, une fois mises en place les structures de production lors du premier Plan, il fallait en assurer le bon fonctionnement en vue d'une meilleure rentabilité des facteurs de production) ;

- la réduction des disparités régionales.

À l'issue de cette période, le taux de croissance annuel devait passer à 7,7% contre 7% lors du quinquennat précédent.

➤ Le troisième Plan (1976-1980)

Au cours de cette période, l'accent devait être mis sur l'accroissement de la production, notamment dans le secteur agricole, l'objectif étant de conduire à une « *autosuffisance alimentaire quantitativement et qualitativement à toutes les couches de la population à l'horizon 1985* ». Les priorités étaient alors :

- la maîtrise de l'eau (en faciliter l'accès aux populations, créer des aménagements hydro-agricoles, produire de l'énergie) ;

- le développement rural à travers la promotion des cultures vivrières, maraîchères, fruitières mais aussi l'élevage ;

- le développement industriel à travers une production énergétique accrue ;

- la construction d'infrastructures de communication ;

- et le renforcement de la contribution du tourisme au développement.

➤ Le quatrième Plan (1981-1985)

Ce dernier devait être l'aboutissement et la consécration des efforts consentis au cours des trois précédents Plans. Il était destiné à jouer un rôle de consolidation de l'appareil productif national. Plus modeste, en fonction d'un environnement international défavorable, le quatrième Plan quinquennal a visé une croissance

économique de 6,5%. Son objectif général est la consolidation de l'appareil productif national. Cela passe par :

- la concrétisation de l'autosuffisance alimentaire (maîtrise de l'eau, amélioration des rendements, intensification de la production animale et végétale) ;
- l'intensification du processus d'industrialisation (industries de transformation des produits agricoles, création de complexes agro-industriels et d'unités de conserverie) ;
- la valorisation des ressources minières à travers la création d'usines (complexe d'acide phosphorique), la réalisation d'études d'exploitation des gisements de fer, etc. ;
- l'amélioration de l'accès de la population aux besoins de base notamment à travers la construction ou la rénovation d'hôpitaux et d'écoles ;
- le renforcement et l'amélioration des réseaux des infrastructures de communication ;
- et la construction d'un parc zoologique et d'hôtels, ainsi que l'aménagement de sites touristiques dans le but de faire du tourisme une source de rentabilité pour le Togo.

II.1.2. Autopsie d'un échec prévisible

La planification duodécennale, telle qu'elle était conçue, devrait permettre d'engager le pays sur la voie du développement économique et social. De nombreux investissements avaient été faits dans ce sens. Mais ces efforts se sont avérés improductifs en termes de résultats concrets devant aboutir aux objectifs fixés.

Pour Gilles Labarthe, les Plans ont débuté « *par une série de constructions massives, qui présentent toutes les caractéristiques des marchés artificiels : pas d'études de rentabilité, pas de projection sur le long terme, pas d'appel d'offres international* »²³⁶. Certains de ces projets, qui échouèrent faute d'approvisionnements et de débouchés, peuvent ainsi être cités : la Société

²³⁶ Gilles Labarthe, *Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux*, Marseille, Agone, 2005, p. 80.

togolaise des hydrocarbures, la Société nationale de sidérurgie, la Compagnie togolaise des textiles.

D'autres auteurs évoquent la conjoncture internationale comme ayant joué un rôle clé dans l'échec de ces politiques. Le bilan des trois premiers plans, effectué par Koudjolou Dogo alors Directeur du Plan, fournit des éclairages sur les résultats très mitigés (voir Encadré n°2). Nous y puiserons par la suite des éléments pour éclairer notre analyse des éventuels succès et surtout des échecs de la planification togolaise.

L'évolution des agrégats économiques durant les plans quinquennaux permet de se rendre compte de l'influence des conjonctures internationales sur les performances économiques du pays. Pour Dogo, par exemple, la période 1965-1973 aura connu une croissance modérée qu'il estime à 7,9% avec deux moments clés de croissance en 1969 et 1971.

En outre, la période 1974-1976 a été, selon les économistes, une année de bouleversements pour l'économie togolaise. En effet, si la croissance du PIB a été des plus élevées en 1974 (44, 5%), l'économie a pris de sérieux coups les deux années suivantes. En 1975 par exemple, la croissance a été négative (-1.8%), alors que 1976 la voit se situer à 6,2%. La forte croissance de 1974 s'explique par un environnement international très favorable. Le Togo a, en effet, profité de la hausse des cours du phosphate qui passèrent, entre décembre 1973 et juillet 1974, de 14 à 75 dollars US.

Edoh Agbobli identifie, pour sa part, des éléments tant endogènes qu'exogènes ayant constitué des goulots d'étranglement.

Sur le plan interne, il cite²³⁷ :

- la faiblesse de la production ;
- l'inefficacité des circuits de distribution ;
- l'inexistence d'une politique de prix ;
- l'importance de l'aide au développement dans l'économie nationale ;

²³⁷ Edoh Agbobli, *Vingt ans avec le Général Eyadéma. L'histoire économique du Togo*, Paris, Trévis, 1987, pp. 144-147.

- l'ampleur des problèmes de l'eau ;
- l'apathie administrative ;
- et les problèmes socio-culturels.

Encadré n°2 : Le bilan des plans quinquennaux

« De 1966 à 1970, le pays a connu une croissance remarquable dans tous les domaines de l'activité économique. Le PIB qui a crû à un rythme soutenu de 6,6% à prix constant, est passé de 53 milliards en 1966 à 73,4 milliards en 1970.

La période quinquennale 1971-1975 quant à elle n'a pas été à l'abri des méfaits de la conjoncture internationale apparue au milieu de ce quinquennat (inflation, fluctuation des prix des matières premières et des produits de base, baisse du commerce mondial, etc....) et des aléas climatiques (sécheresse) : tout cela a joué de façon notable sur l'ensemble des résultats économiques (objectif de production, valeur des exportations, etc....) mettant ainsi en évidence la fragilité des équilibres économiques de notre pays.

Au cours de la période du troisième plan quinquennal de développement 1976-1980, par une politique rigoureuse d'adaptation à cette conjoncture internationale difficile qui n'est pas près de s'estomper, le pays a pu limiter l'enlisement à telle enseigne que vers la fin du quinquennat l'on constate un début de relance.

Sur l'ensemble de la période sous revue, le Produit Intérieur Brut qui était de 53 milliards en 1966 devrait atteindre les 260 milliards en 1980, ce qui représente un taux de croissance annuelle moyen de 12% en 14 ans.

En tenant compte de l'inflation, on peut dire que la croissance a été forte et relativement continue au long de la période en dépit des aléas de la conjoncture internationale.

Cette évolution de notre économie planifiée n'a été possible cependant que grâce à des investissements massifs tant publics que privés, nationaux et étrangers. De moins de 40 milliards au cours de la période 1966-1970, les financements ont atteint environ 97 milliards entre 1971 et 1975.

Avec un volume global de 250,6 milliards prévu, le troisième Plan quinquennal actuellement en cours d'achèvement a donné lieu déjà après trois années de réalisations, à la mise en œuvre de plus de 191 milliards d'investissement entre 1976 et 1978, et on estimait que l'économie togolaise pourra encore absorber au cours de la deuxième moitié du quinquennat au moins 68 milliards de FCFA. Pour la seule année 1978, le taux d'investissement s'est établi à près de 50% du PIB. C'est dire l'effort qu'a consenti le pays pour mener à bien les programmes de développement qu'il s'était assignés. La mutation profonde des structures de notre économie au cours de cette période de planification est le résultat d'un tel effort.

L'apparition de goulots d'étranglement majeurs à ce stade de notre développement, entre autres l'immobilisme des structures administratives, économiques et financières mises en place, la faiblesse de la production nationale de biens et services, la lenteur d'acceptation par le citoyen du mythe du développement corollaire d'une réforme de la mentalité, a déterminé la recherche d'une nouvelle orientation au cours de la fin de la période définie sur vingt ans. »

Comme facteurs exogènes, l'auteur cite la dépendance économique (*«dans les petites et moyennes industries, plus de 75% des matières premières sont importées et dans le secteur moderne, la technologie est également importée à plus de 90% »*²³⁸) et le poids de la dette extérieure.

Cette explication ne fait cependant aucune mention du train de vie de l'État, en total déphasage avec la conjoncture économique, ni de la part importante du budget national alloué à la défense (achat de matériel militaire, recrutement et salaire de militaires).

L'analyse du dispositif de coordination du Plan offre des éléments d'explication supplémentaires sur son échec. Les organes suivants ont été mis en place pour la coordination des Plans :

- le Conseil supérieur du Plan et du développement (présidé par le Chef de l'État, était composé des membres du gouvernement, du Bureau politique du RPT et du Président du Conseil économique et social) ;
- la Commission nationale de la Planification (elle est chargée de la conception et de la programmation des Plans. Hormis les représentations des différents ministères, la Commission comprenait également les représentants des ailes marchantes du RPT telles que la CNTT, l'UNFT, la JRPT, etc.) ;
- les Comités sectoriels de planification ;
- les Comités régionaux ;
- et les Comités locaux.

Ce dispositif offre une parfaite illustration du caractère tentaculaire de l'appareil politique du RPT au sein de la société. Les ailes marchantes sont en effet présentes à tous les échelons. Même si on est tenté de trouver quelque vertu de cohésion à ce dispositif où se mêlent idéologie politique et compétences techniques, on peut néanmoins s'interroger sur les dégâts que cela peut également causer. En effet, au-delà des dysfonctionnements institutionnels que certains auteurs ont relevés²³⁹, les luttes de pouvoir, le zèle démesuré, la

²³⁸ *Op. cit.*, p. 146.

²³⁹ Voir par exemple Koudjolou Dogo, *op. cit.*, 1983, p. 42.

corruption ou encore l'incompétence sont autant d'obstacles qui peuvent être relevés.

En tendant vers l'échéance de 1985, fixée comme devant annoncer le début du décollage, on en est arrivé à l'amer constat d'un échec. Après le succès du premier Plan, les investissements hasardeux effectués par l'État grâce au boom des cours du phosphate n'ont pas apporté la rentabilité escomptée. Au contraire, ils ont contribué à l'endettement du pays, d'autant plus que les cours du phosphate, du café et du cacao ont rudement chuté de 1975 à 1980. La dette vis-à-vis du FMI, par exemple, est passée de 50 millions à 1 milliards de dollars US en dix ans²⁴⁰. Fragilisé par ce processus d'endettement, l'État n'arrivait plus à assumer sa fonction providentielle pour l'accès aux services sociaux de base. La solvabilité et le redressement économique du pays impliquent alors, selon l'orthodoxie économique des Institutions de Bretton Woods, l'adoption de mesures d'ajustement structurel, de 1983 à 1994.

II.1.3. Les programmes d'ajustement structurel

Le Togo a adopté, de 1983 à 1994, quatre programmes d'ajustement structurel. Un cinquième, dénommé PARE (Programme d'ajustement et de relance économique), a été initié en 1995. Nous présentons brièvement les objectifs assignés à chacun d'eux :

- le 1^{re} PAS (1983) a consisté en l'élaboration d'une stratégie de développement rural et en la réorganisation du secteur public ;
- le 2^e PAS (1985) a ciblé l'amélioration des finances publiques, le renforcement de la qualité des investissements, la réorganisation de l'agriculture, le redressement des entreprises publiques et la promotion des PME. L'objectif visé à travers ce second programme est la consolidation des finances publiques ;
- le 3^e PAS (1988) est destiné à favoriser la reprise économique, notamment à travers la gestion des ressources publiques ;

²⁴⁰ Alain Dubresson *et al.* , « Le Togo et le Bénin dans l'entre-deux », *Les Afriques au sud du Sahara*, Paris, Belin-Reclus, 1994, p. 163.

- le 4^e PAS. Initié en 1990, il est vise l'enclenchement de la croissance économique à travers le développement de l'emploi, la quête d'une meilleure répartition des revenus et l'atténuation des effets négatifs des précédents, surtout sur le plan social ;

- Le PARE a, quant à lui, été mis en place en 1995 pour rétablir les équilibres macro-économiques suite aux effets des précédents PAS et surtout aux conséquences de la dévaluation du franc CFA en 1994.

Les programmes d'ajustement ont induit des effets sociaux indéniables sur le plan national. Ils ont conduit à la privatisation de certains services publics et à la réduction des financements de l'État. Corrélativement, on assiste à un renchérissement des coûts d'accès aux services sociaux de base tels que l'eau, l'énergie, les soins de santé et l'éducation. La conséquence est la difficulté qu'éprouve la population à satisfaire ces besoins.

Il faut noter, en plus de cette atmosphère économique délétère, une situation politique instable, ainsi qu'un climat de corruption généralisé à la mode avec l'apparition du phénomène dénommé *taméa*²⁴¹.

Les projets et programmes initiés par l'État, à la faveur des aides bilatérale et multilatérale, sont destinés à améliorer les conditions d'existence de la population. Ils couvrent généralement les dimensions suivantes : santé,

²⁴¹ Cette expression pourrait se traduire par « *surplus* » en français. Elle désigne la nécessité, pour l'utilisateur d'un service public, de passer par la case corruption pour voir sa requête satisfaite. Il s'agit généralement d'un montant supplémentaire à prévoir en plus des frais réglementaires pour « *encourager* » le fonctionnaire à accélérer la procédure de délivrance de tel ou tel document officiel (acte d'état civil, certificat de nationalité, passeport, etc.). Cette pratique, qui existait déjà de façon assez marginale, s'est institutionnalisée avec la crise socio-économique et politique. Bien que le phénomène ait pris une dimension multisectorielle (services privés comme publics), il faut noter que les services de l'État ou de collectivité sont les plus touchés, spécialement ceux qui accueillent du public : les mairies, les ministères, les forces de sécurité, etc. Ainsi, est considérée comme une promotion (ou une récompense), la mutation d'un agent des forces de l'ordre à un poste frontière ou au port de Lomé. De même, ce serait une punition pour un agent posté à l'un de ces endroits stratégiques en matière de corruption d'en être déplacé. Dans ce contexte, la logique voudrait que ceux qui sont à ces postes profitent au maximum des différentes possibilités d'enrichissement qui sont offertes, en espérant de garder leurs places le plus longtemps possible. Notons, pour finir, que les ONG et associations n'échappent pas à cette règle. Que ce soit pour l'obtention d'un agrément ou pour la délivrance d'un document officiel, il n'est pas rare qu'elles soient obligées de donner des dessous de table pour accélérer le processus.

éducation, eau et assainissement, microcrédits, etc. Ils sont généralement caractérisés par la recherche de la participation des populations bénéficiaires et l'implication des organisations de la société civile comme parties prenantes. Le Programme de développement local participatif (PDLP), le Fonds d'appui aux initiatives de base (FAIDB) et le Programme d'appui aux initiatives de base (PAIDB) font partie de cette panoplie d'initiatives qui vont apporter une tournure nouvelle à la conception et à la mise en œuvre des actions de développement.

II.1.4. Les stratégies de lutte contre la pauvreté

En 1995, le Togo a initié une stratégie globale de lutte contre la pauvreté. Celle-ci s'est traduite concrètement par un ensemble de programmes dont l'action coordonnée devrait conduire à réduire les effets sociaux des PAS. Il s'agit notamment du PNLP (Programme national de lutte contre la pauvreté), du PAMEP (Programme d'amélioration des moyens d'existence des populations), du PURP (Programme d'urgence de réduction de la pauvreté) et du PDRIS (Projet de développement rural intégré région des Savanes).

Cependant, avec la crise sociopolitique qui s'est progressivement aggravée, non seulement la situation économique s'est dégradée, mais les politiques de lutte contre la pauvreté ont tourné au ralenti, l'État n'ayant pas les moyens financiers et institutionnels pour conduire de telles politiques. La suspension des programmes d'aide au Togo, notamment par l'UE, n'a pas non plus aidé dans ce sens.

En 2009, le pays s'est doté d'un *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP-C). Celui-ci est le résultat d'un long processus qui a débuté en 2001, réinitialisé à travers un Programme de référence défini avec le FMI en 2006. Une version intermédiaire a ainsi été réalisée en 2008. La Stratégie s'inscrit dans le cadre global des Objectifs du millénaire pour le développement (ODM).

Établie sur une base participative, avec l'implication de la société civile, la Stratégie nationale s'appuie sur quatre piliers dont l'action conjuguée devrait aboutir à la réduction de la pauvreté. Le premier axe vise à *renforcer la gouvernance sur les plans politique, administratif, économique et*

institutionnel. Il s'agit de construire ou de renforcer un cadre institutionnel favorable au bon fonctionnement de l'appareil productif, administratif et politique. Il faut compter, parmi les actions envisagées, la mise en place et le fonctionnement de la Cour des comptes et du Conseil économique et social, le renforcement de la décentralisation, la mise en place de dispositifs visant à renforcer la gouvernance économique (gestion des dépenses publiques, efficacité de l'aide, réduction des exonérations au niveau de la zone franche, etc.).

Le second axe stratégique vise, quant à lui, la *consolidation des bases d'une croissance forte et durable*. Il met notamment l'accent sur la restructuration des entreprises publiques dont la déliquescence et surtout le manque de rentabilité ont été évoqués précédemment. Ainsi, à l'instar de la SOTOCO (Société togolaise du coton) et de l'OTP (Office togolais des phosphates), complètement métamorphosées (elles sont devenues respectivement la NSCT et la SNPT), la CEET (Compagnie d'énergie électrique du Togo) et la TdE (la Togolaise des eaux) devraient être restructurées dans le domaine de l'eau et de l'énergie pour une meilleure rentabilité. L'assainissement du secteur financier et l'amélioration de « *l'environnement des affaires* » à travers la mise en place d'un cadre incitatif pour l'entrepreneuriat sont également au registre des actions ciblées.

Le troisième pilier mise sur le *développement du capital humain*. Celui-ci vise essentiellement la satisfaction des besoins sociaux de base, notamment l'accès aux soins de santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement et l'alimentation. La part des dépenses consacrées à l'éducation devrait, par exemple, être portée à 26% par rapport aux ressources internes de l'État. Sur le plan sanitaire, le diagnostic a montré quelques améliorations en matière de couverture vaccinale et de santé de la mère et de l'enfant. Des problèmes structurels demeurent cependant en termes d'équipement et de gestion des structures de santé (hôpitaux, centres de santé, dispensaires, etc.). Pour ce faire, la stratégie cible les actions suivantes :

- le renforcement du système de santé aussi bien sur le plan institutionnel (cadre légal) que sur celui de la gestion ;
- l'amélioration de l'accès aux soins de santé pour la mère et l'enfant, l'adolescent et la personne âgée (meilleure fréquentation des structures de

santé, réduction du taux de malnutrition des moins de cinq ans de 26 à 20%, développement des services adaptés aux besoins des séniors, etc.) ;

- la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles avec un accent particulier sur le sida, la tuberculose et le paludisme ;
- le renforcement des capacités de coordination et de coopération intersectorielle ;
- le développement à la base et la réduction des déséquilibres régionaux.

L'analyse de cette stratégie triennale fait émerger un constat sur le caractère structurel de la pauvreté dans le contexte togolais. En effet, il s'agit d'actions à mener dans plusieurs directions, allant de la réforme institutionnelle à la réorganisation des structures de production, en passant par la forte implication des populations concernées. Sur ce dernier aspect, la participation de la société civile revêt une importance particulière aussi bien pour le diagnostic de la pauvreté que pour la mise en œuvre des actions identifiées. Cela pose, par conséquent, la question de la capacité de ces organisations, et spécifiquement des ONG, à mener des actions coordonnées et efficaces en vue de contribuer réellement à la réduction de la pauvreté. Cette interrogation s'avère d'autant plus pertinente qu'on a assisté, depuis au moins deux décennies, à une multiplication de ces « *courtiers du développement* » qui veulent voler au secours des pauvres. Or, force est de constater que, malgré la pléthore d'actions menées ça et là, non seulement la pauvreté demeure mais elle tourne, pour certaines couches sociales, à la misère. Cette résistance développée par un phénomène aux multiples facettes devant toute la panoplie de remèdes inoculés par des ONG, souvent enfermées dans le mimétisme et l'amateurisme, demande qu'on s'intéresse de près à ces acteurs, ainsi qu'à l'aide au développement dont ils sont l'un des principaux canaux.

II.2. La situation de l'aide

Comme la plupart des pays en développement, le Togo entretient depuis son indépendance une réelle histoire avec l'aide publique au développement, au point de développer une dépendance vis-à-vis de l'assistance étrangère. Le graphique n°9 offre une parfaite illustration de cette histoire.

Son analyse montre l'évolution de l'APD en lien avec l'histoire du Togo. L'importance de l'aide dans l'économie peut s'apprécier à partir de la part qu'elle occupe dans le RNB (Revenu national brut). À l'indépendance, l'aide représentait seulement 0,1% du Revenu national brut, puis a connu son premier pic en 1964 avec 0,8%. Le volume de l'aide dans l'économie nationale s'est accru vers la fin des années 1970, alors que les difficultés de l'État étaient au plus fort et que pointait le spectre des programmes d'ajustement structurel. On peut, en outre, relever que, durant la période 1983-1992, l'aide a connu une forte hausse, généralement au-dessus des 15% du RNB (excepté en 1987 où elle était à 10,1%). Cette période étant celle où les mesures d'ajustement structurel battaient leur plein, on peut se demander quelle corrélation peut être établie entre les deux phénomènes.

En réponse à une telle question, il convient de souligner que, dans la plupart des cas, l'octroi de l'aide était conditionné par l'adhésion des États aux mesures d'ajustement recommandées par les Institutions de Bretton Woods. Le Togo n'a pas échappé à cette règle.

Le graphique montre, par ailleurs, qu'après une période de baisse due notamment à la suspension de la coopération par plusieurs donateurs, elle a atteint, en 2009, son niveau le plus élevé avec 17,5%. Cela s'explique notamment par la reprise des relations avec plusieurs donateurs (pays de l'OCDE et institutions internationales) après la signature de l'accord politique global le 20 août 2006 entre les acteurs politique togolais.

Enfin, cette part de plus en plus croissante de l'Aide trouve son explication dans les différents efforts effectués par les États dans ce sens, tant dans l'optique d'y consacrer environ 0,7% du RNB que dans celle définie par la Déclaration de Paris (appropriation, harmonisation, déliement, alignement, etc.). On ne saurait non plus écarter l'importance numérique et l'implication de plus en plus affirmée de nouveaux acteurs (ONG, associations, collectivités territoriales) dans la coopération au développement. De nombreuses aides transitent, par conséquent, par eux. Avant de nous intéresser au volume de l'APD qui transite par les ONG dans le cas du Togo, nous consacrons les lignes à venir aux différentes provenances de cette aide.

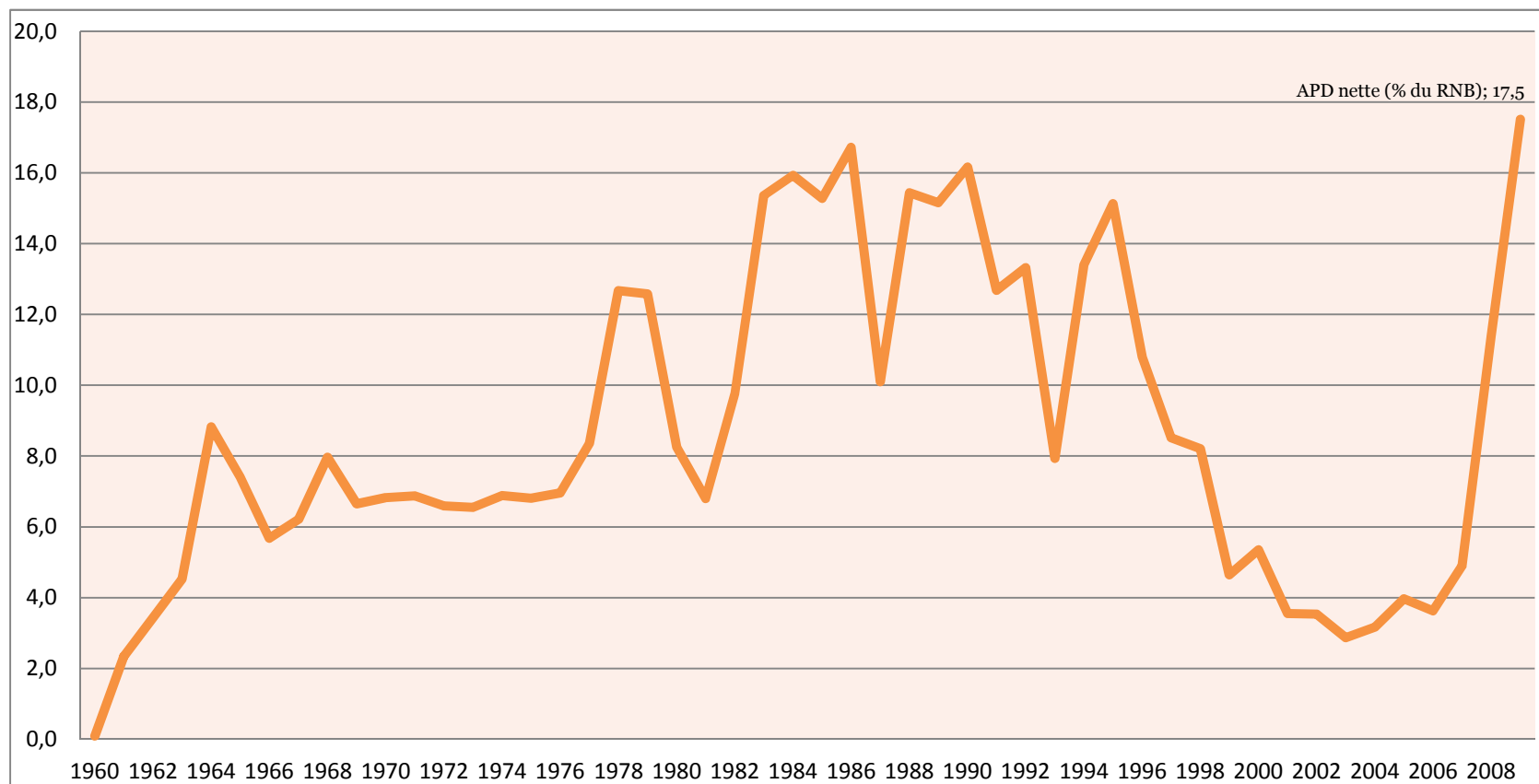
Nous avons évoqué au début de notre travail deux principaux créneaux empruntés par l'Aide publique au développement, à savoir la coopération bilatérale et celle dite multilatérale. Octroyée directement par des États membres de l'OCDE à l'État togolais, l'aide bilatérale s'élevait à 362,76 millions de dollars US (soit environ 264,625 millions d'euros) et représentait environ 72% de l'APD totale reçue en 2009. L'aide multilatérale provenant essentiellement des institutions de l'UE et Nations unies s'élevait à 140,10 millions de dollars en 2009. Nous présentons dans le graphique n°10 le financement annuel moyen accordé par dix pays membre de l'OCDE au Togo durant la période 2007-2009.

Au regard du graphique, la France apparaît en tête de liste des pays pourvoyeurs de l'aide au Togo, avec en moyenne 68,52 millions de dollars US par an (soit 50,11 millions d'euros par an). On peut évidemment s'interroger sur la relation entre son passé colonial et le volume de l'aide. Si tel est le cas, quelles en seraient les contreparties ?

Il serait difficile de répondre à une telle question ici, car cela suppose qu'on procède à une comparaison entre le volume des transactions commerciales et le niveau de l'aide, tout en ne perdant pas de vue les intérêts géopolitiques et militaires de l'ancien colonisateur.

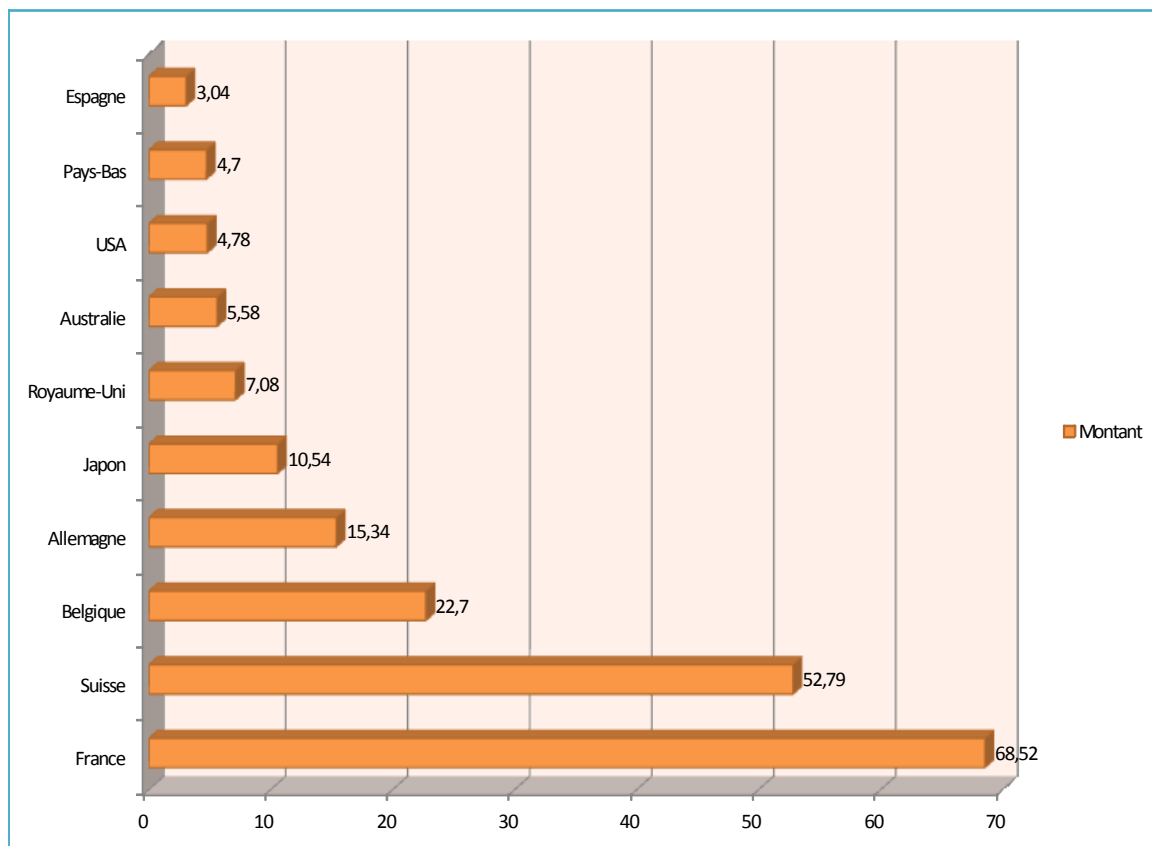
L'hypothèse de cette corrélation n'est toutefois pas à écarter. La Suisse se situe en deuxième position parmi les donateurs, avec une moyenne annuelle de 52,79 millions de dollars US (soit environ 38,6 millions d'euros par an). Avec 15,34 millions de dollars d'aide annuelle, l'Allemagne occupe la quatrième place après la Belgique (22,7 millions de dollars).

Graphique n°9 : La part de l'APD dans le Revenu national brut de 1960 à 2009 (% du RNB)²⁴²



²⁴² Le revenu national brut est défini comme étant la somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus pendant une période donnée par les agents économiques résidant sur le territoire.

Graphique n°10: L'aide bilatérale de dix pays donateurs (2007-2009)



Source : Banque mondiale.

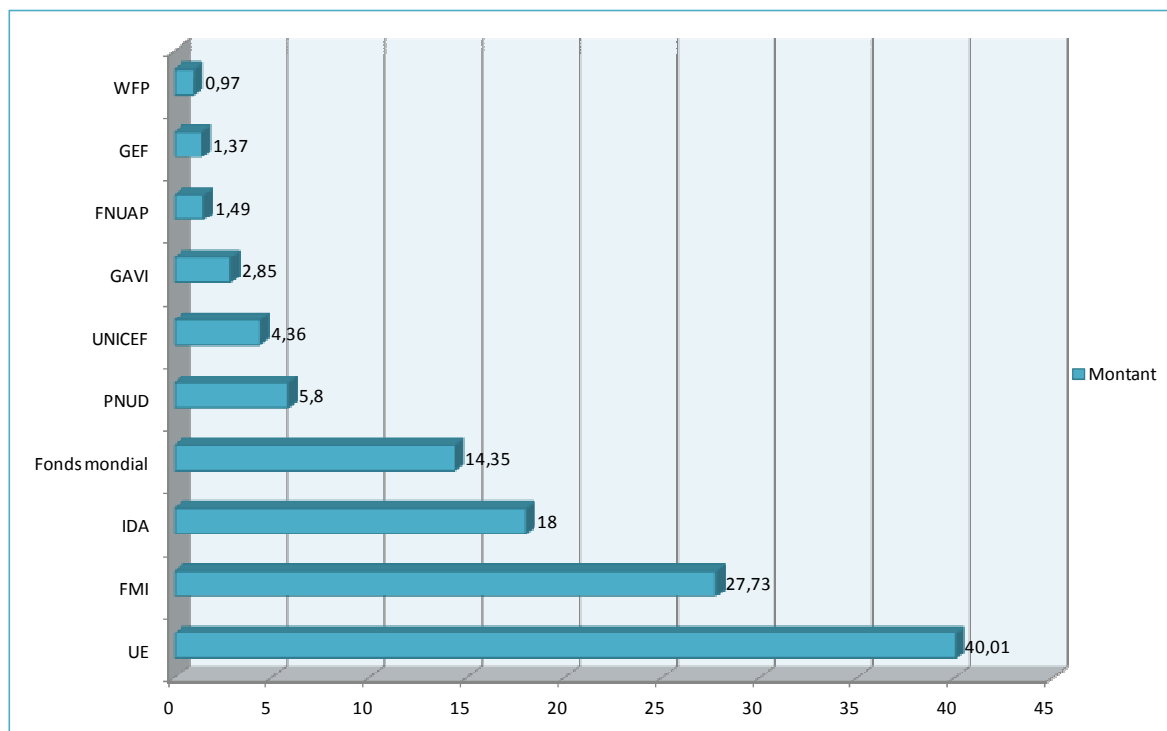
L'analyse des données relatives à l'aide multilatérale, comme le montre le graphique n°11, permet d'identifier l'UE comme première donatrice au Togo. Cette aide se concrétise à travers de nombreux instruments dont le principal est le FED (Fonds européen de développement). Durant la période 2007-2009 considérée dans ce graphique, l'UE aura octroyé environ 40,01 millions de dollars US (soit 29,21 millions d'euros) par an au Togo (État et société civile comprise). Viennent ensuite le FMI (27,73 millions de dollars US), l'IDA²⁴³ (18 millions de dollars US) et le fonds mondial (14,35 millions).

Les financements des ONG togolaises proviennent des deux sources, à travers différents créneaux. Certains projets sont directement financés par des institutions multilatérales (UE, IDA et Fonds mondial par exemple), alors que les ONG du Nord, les services consulaires et agences spécialisées sont les

²⁴³ IDA : Association internationale de développement.

principaux canaux au travers desquels l'aide bilatérale parvient aux ONG locales.

Graphique n°11 : L'aide multilatérale au Togo (2007-2009)



Source : Banque mondiale.

II.3. Les ONG et la problématique du développement

Dans la nébuleuse qu'est la société civile dans le contexte togolais, les ONG représentent la partie la plus visible, au point d'être toutes les deux confondues, par raccourci cognitif. Nous ne reviendrons pas sur cette confusion entre la partie (les ONG) et le tout (la société civile). Notre objectif sera plutôt de dégager le profil général des ONG togolaises à travers leurs conditions d'émergence et d'évolution, leur statut juridique aux yeux du législateurs avec ses implications, leur structuration, ainsi que la portée de leurs actions. Cela nous permettra de relever un certain nombre de problématiques auxquelles elles font face aujourd'hui et qui constituent autant de contraintes que de défis pour elles. Dans le cadre de notre problématique, ce travail présente l'intérêt de fournir une grille de lecture et de compréhension des comportements des ONG en situation de partenariat.

II.3.1. Genèse et évolution

Même s'il est admis que la floraison des ONG au Togo a débuté dans les années 1980, on ne saurait passer sous silence la préexistence de certaines organisations qui, à ce titre, peuvent être considérées comme étant leurs précurseurs.

En s'appuyant sur la chronologie proposée par Tchabouré Aymé Gogué, on peut saisir la dynamique du milieu ONG au Togo, du moins jusque dans les années 1990. En effet, dans un article intitulé : « *Les ONG au Togo : bilan et défis des années à venir* »²⁴⁴, celui-ci identifie trois phases dans leur évolution :

- avant 1975 où le paysage était essentiellement composé d'ONG confessionnelles ;
- la période allant de 1975 à 1985 caractérisée aussi bien par l'intervention de plus en plus fréquente d'ONG « *laïques internationales* » que par l'émergence de certaines ONG nationales ;
- après 1986, avec le soutien « *explicite du gouvernement* » vis-à-vis des ONG.

Cette chronologie serait cependant incomplète, si ne sont pas prises en compte les ONG nées après 1990, période de métamorphose complète du paysage associatif sur fonds de crise sociopolitique et économique, avec des implications pour les actions de développement. Avant d'y arriver, il convient d'analyser au préalable les conditions d'émergence des ONG, surtout à partir des années 1975.

Comme précédemment identifié dans l'histoire économique du Togo, la décennie 1975-1985 est essentiellement caractérisée par l'échec des politiques de développement et les difficultés de l'État à assumer son rôle. Ce double échec a servi de ferment à l'éclosion d'initiatives dont l'objectif est d'amener les communautés à la base à se prendre en charge, dans une perspective de développement local. L'analyse de l'évolution de l'aide au développement dans

²⁴⁴ Voir Tchabouré Aymé Gogué, « Les ONG au Togo : bilan et défis des années à venir », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n°1, printemps 1991, pp. 97-108.

l'histoire du Togo, permet d'établir une corrélation entre l'émergence de ces acteurs et l'afflux de capitaux au titre de l'APD²⁴⁵.

La période est également marquée par le début de l'organisation des ONG en réseau, à travers la création du CONGAT (Conseil des organismes non gouvernementaux en activité au Togo), dont la mission était d'assurer la coordination de leurs actions. Mais cette initiative trouva très vite ses limites dans une atmosphère empreinte de conflit d'intérêts. La description faite par Gogué de la situation mérite d'être citée à titre illustratif : « *Il s'est avéré très vite difficile de financer les activités d'une organisation s'occupant de coordination sans activités sur le terrain. En outre, la nécessité de créer un secrétariat exécutif, chargé de la recherche de fonds pour les ONG et prenant un pourcentage de fonds collectés pour son fonctionnement, s'est imposée. CONGAT-Service est ainsi né et a commencé à mener lui-même des activités sur le terrain. Cependant, cette nouvelle orientation le met en conflit avec les ONG membres qui trouvent en CONGAT-Service un concurrent.* »²⁴⁶ L'analyse met le doigt sur deux éléments qui paraissent fondamentaux, à savoir les contraintes liées au fonctionnement des réseaux d'ONG et la concurrence entre elles. Ces phénomènes, encore récurrents aujourd'hui, font partie des défis auxquels sont confrontés ces acteurs, comme nous le noterons plus loin.

Au milieu des années 1980, alors que les illusions d'une indépendance économique s'éloignaient, les relations de collaboration entre l'État et les ONG se sont accrues. Ce début de reconnaissance du rôle de ces acteurs dans les nouvelles orientations de la politique de développement offrit visiblement un cadre favorable au déroulement de leurs activités. La voie fut alors ouverte pour la création de nombreuses organisations dont le nombre est allé sans cesse croissant. Ainsi, alors que Gogué recensait 67 ONG en action au Togo en 1990, le PNUD en compte 323 dans son annuaire datant de 2004.

Cette métamorphose du paysage s'explique aussi bien par l'aggravation du problème de pauvreté, la défaillance de l'État face à son rôle, que par un environnement international plutôt favorable, comme le cadre créé par l'Accord

²⁴⁵ Le lecteur peut se référer au graphique n°9.

²⁴⁶ Tchabouré Aymé Gogué, « Les ONG au Togo : bilan et défis des années à venir », *Op. cit.*, p. 99.

de Cotonou par exemple. Le constat de la prolifération des ONG introduit inéluctablement la question du cadre juridique régissant leurs activités.

Avant d'aborder ces aspects, il serait intéressant de définir, succinctement, le profil général du monde des ONG togolaises autour des années 1990. Celles-ci intervenaient majoritairement dans le domaine agricole, à hauteur de 70%²⁴⁷. Vient ensuite le secteur social, notamment l'éducation, la santé et la nutrition. L'hydraulique villageoise était également l'un des domaines d'intervention les plus prisés, étant donné qu'il était intimement lié à l'agriculture et que, surtout, l'idée de développement communautaire était au cœur des actions des ONG. Cependant, comme nous le verrons plus tard, il a été remarqué que ces acteurs n'avaient pas de principe d'action clair et qu'ils intervenaient simultanément ou alternativement dans plusieurs domaines.

Pour le Professeur Gogué, cette dispersion s'expliquerait par « *la pression des problèmes auxquels il faut apporter une solution* ». Bien que le constat soit fort pertinent et d'actualité, l'explication avancée paraît partielle. Il peut certes arriver qu'une ONG décide d'accorder la priorité à un domaine d'action en fonction de la récurrence de la problématique, mais on ne doit pas non plus oublier le contenu souvent opportuniste de ce genre de décisions. Ces décisions, nous l'avons souligné dans les stratégies des ONG, sont souvent guidées par les possibilités de financement dans tel ou tel domaine d'action. Le cas de la lutte contre le Sida que la plupart des ONG se sont senties obligées d'inscrire comme thème transversal dans leurs activités à cause des possibilités de financement par le Fonds mondial en est un des multiples exemples.

Concernant leurs zones d'intervention, il avait été établi que les ONG concentraient leurs actions dans les régions méridionales et qu'elles y avaient, pour la plupart, leur siège. Pour ce qui est des modes d'intervention, aussi surprenant que cela puisse l'être, le développement communautaire était loin d'être participatif au départ. Nous en voulons pour preuve les résultats d'une étude réalisée à l'époque par le ministère du Plan, cités par le Professeur Gogué dans son article. Nous les relayons ici à titre d'exemple : « *44% des ONG en*

²⁴⁷ Selon Gogué, « *sur les 67 ONG en activité au Togo en 1990, 24 interviennent dans la formation agricole et 23 dans la production animale et végétale* » (op. cit., 1991, p. 101).

*activité au Togo décident seules de la conception des projets qu'elles réalisent, alors que 21,3% collaborent avec les bénéficiaires au cours de cette étape de la vie du projet. Dans seulement 7% des cas, la conception des projets est décidée à la base. »*²⁴⁸ Quand bien même cette réalité puisse heurter l'entendement, on peut se demander si elle a réellement changé aujourd'hui. Au-delà de toute la panoplie de méthodes et d'outils inventés (la MARP²⁴⁹ ou encore la Méthode du cadre logique en sont quelques exemples) pour accompagner les bénéficiaires dans l'identification de leurs problèmes, on peut sérieusement se demander jusqu'à quelle point les projets pondus reflètent réellement leurs besoins.

Les problèmes d'accès aux financements semblent, par ailleurs, avoir toujours été inhérents au monde des ONG. Dans le cas togolais par exemple, seulement 10,7% des ressources financières provenaient de l'intérieur. Par contre, on a pu noter des possibilités de soutien aux activités des ONG à travers des fonds multilatéraux gérés par l'État et destinés à la promotion des initiatives à la base. Le FAIB (Fonds d'appui aux initiatives de base), précédemment cité, en fait partie. On peut ainsi lire, à travers ce rôle des pouvoirs publics, une très nette amélioration de leurs relations avec les ONG. En effet, à l'époque, l'État coordonnait encore les actions de développement, redistribuait les fonds reçus et apportait un appui technique aux acteurs.

En conclusion, hormis la concurrence entre les organisations non gouvernementales et leur difficulté à se constituer en réseaux, on aura aussi noté qu'elles concentrent leurs interventions dans les régions méridionales du Togo. Ces ONG mènent, par ailleurs, leurs actions dans plusieurs domaines et dépendent de financements extérieurs.

L'environnement social, économique et politique, tant national qu'international, ayant toutefois subi une forte mutation depuis près de deux décennies, il y a lieu de se demander si, et comment, la figure des ONG togolaises en a été influencée. La prochaine section, consacrée à leurs statuts et à leur structuration, permettra d'avoir quelques éléments de réponse.

²⁴⁸ Tchabouré Gogué, *op. cit.*, p.102.

²⁴⁹ MARP (Méthode active de recherche participative).

II.3.2. Le cadre juridique

Le cadre légal influence tout autant les comportements des acteurs, leur « *identité pour autrui* »²⁵⁰ que la portée de leurs actions au sein de leur environnement. Au Togo, bien qu'ayant reconnu implicitement la place de plus en plus importante des ONG dans la dynamique de développement, l'État n'a pas défini tout de suite de cadre juridique autre que celui qui régit les associations (Loi n°40-484 du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association). Au départ, dans la logique de l'État-providence, il était inimaginable que des acteurs autres que gouvernementaux mènent des actions de développement, puisque celui-ci était conçu comme étant indubitablement lié à la croissance qui, par définition, relevait de sa compétence. Par la suite, étant submergé par un phénomène tout à fait inédit (étant lui-même englué dans un processus de déliquescence), l'État n'a pas pu encadrer l'activité des ONG. Aussi n'y avait-il pas juridiquement de différence entre ONG et association jusqu'en 1992 où fut publié le Décret fixant les conditions de coopération avec le gouvernement togolais.

Dans ledit texte, le législateur considère comme organisations non gouvernementales « *les associations nationales, internationales et étrangères, apolitiques et sans but lucratif, créées par l'initiative privée, regroupant des personnes privées physiques ou morales, non commerciales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération bénévole pour le développement* »²⁵¹. Certaines caractéristiques permettent dès lors de définir ce qu'est une ONG dans le contexte togolais, à savoir : la condition d'association non lucrative et apolitique, mais aussi l'exercice d'une activité d'utilité publique concourant au développement. Ainsi, une ONG est avant tout une association, alors que toute association, même travaillant dans le domaine du développement, n'est pas forcément une ONG. Ce statut est, en fait, accordé aux associations nationales qui, disposant d'un agrément du ministère de

²⁵⁰ Nous empruntons cette expression à Claude Dubar (*La Socialisation*, Paris, Armand Colin, 2005). Elle désigne ici la façon dont les ONG en tant qu'acteurs sont perçues par les autres parties prenantes à l'action organisée (projets, activités de réseaux, mouvements collectifs, etc.).

²⁵¹ Décret n°92-130/PMRT du 27 mai 1992 fixant les conditions de coopération entre les Organisations non gouvernementales (ONG) et le gouvernement, Titre I, art. 1^{er}.

l'Administration territoriale et de la Sécurité, font une demande de reconnaissance auprès du ministère du Plan. En cas d'acceptation de la demande, ce dernier signe un « accord programme » avec l'ONG. Cet accord valide l'inscription de l'organisation dans le cadre de la Stratégie nationale de développement et fixe les privilèges liés au statut. Il s'agit d'avantages douaniers et fiscaux, dont certains sont prévus dans le décret. À titre d'exemple, comme le stipule l'article 16, *« les avoirs et revenus de sources étrangères [...] sont exonérés de tous impôts directs »*. Tel est également le cas pour la franchise douanière, accordée aux ONG nationales conjointement par le ministère du Plan et le ministère de l'Économie et des Finances.

Malgré cette volonté de circonscrire l'action des ONG dans un cadre légal spécifique, des ambiguïtés demeurent, notamment au sujet de la distinction entre une association et une ONG. Les frontières semblent très réduites entre les deux. En effet, une association peut œuvrer dans le domaine du développement (vu le caractère vaste et englobant du concept), bénéficier de financements d'ONG ou d'institutions internationales sans pour autant avoir le statut officiel d'organisation non gouvernementale.

Par ailleurs, les ambiguïtés sont telles qu'il n'est pas rare de rencontrer certains prestataires dans le champ du développement (cabinets de consultant par exemple) qui se prévalent du statut d'ONG soit pour bénéficier des exonérations y afférant, soit pour pouvoir introduire des dossiers de financement auprès de bailleurs. Tout cela a pour conséquence de complexifier davantage le paysage des ONG, véritable nébuleuse dans la nébuleuse qu'est la société civile.

II.3.3. Quelques caractéristiques

Intéressons-nous, à présent, aux principales caractéristiques des ONG togolaises depuis 1990 à ce jour. L'exercice consistera à analyser le paysage aussi bien du point de vue numérique que des domaines d'activités et de leur répartition géographique. Le rappel du contexte s'avère être un préalable à poser.

Depuis le soulèvement des étudiants en octobre 1990, le climat social, politique et économique togolais a subi une métamorphose au fur et à mesure de l'occurrence des crises. Le paysage des acteurs du développement a tout autant

changé, à cause non seulement de leur ancrage dans la société, mais aussi des relations ambiguës entretenues avec le politique. À titre d'exemple, la Conférence nationale de juin 1991 a vu émerger des organisations de la société civile dont certaines devaient faire le contrepoids de la contestation grandissante vis-à-vis du régime au pouvoir. Sur cette base, une lecture régionaliste de la société civile togolaise était inévitable. Les ONG n'ont pas échappé à cette réalité de la part aussi bien de ceux qui sont à l'extérieur des relations que de certains acteurs eux-mêmes. La création de l'UONGTO (Union des ONG du Togo) en 1993 n'a pas non plus dérogé à cette lecture, surtout qu'elle semblait être en opposition avec la FONGTO (Fédération des ONG du Togo). Dans cette atmosphère politique, la création d'associations, de quelque nature qu'elles soient, était sujette à spéculations (appartenance au RPT ou à l'opposition). Certaines tensions entre ONG, parfois à peine voilées, trouvent une part d'explication dans cette réalité.

Parallèlement, les difficultés économiques du pays se sont exacerbées, notamment à cause de la grève générale de 1992-1993, de la suspension de la coopération de certaines institutions et de la dévaluation de franc CFA en 1994. En conséquence, l'intervention des acteurs non gouvernementaux était plus que jamais nécessaire pour répondre aux problèmes tant économiques que sociaux des populations. Et sur le plan des ressources humaines, le système éducatif, produisait des diplômés qui ne pouvaient ni intégrer la fonction publique (gèle des recrutements) ni espérer trouver un emploi dans le privé. La création ou l'intégration d'associations et ONG aurait ainsi constitué une porte de sortie pour bon nombre de ces chômeurs²⁵², vite déguisés en agents de développement.

Bref, tout comme au milieu des années 1980, les ingrédients étaient rassemblés pour voir émerger de nombreuses ONG, mais à une exception près. En effet, la déliquescence de l'appareil étatique était telle qu'il ne pouvait ni exercer de contrôle efficace sur les activités en matière de développement ni leur apporter quelque appui technique, manquant lui-même de ressources tant financières, logistiques qu'humaines. De même, les interstices laissés par le cadre juridique,

²⁵² Voir à ce sujet l'article d'Essè Aziagbé Amouzou, « Étude sociologique des causes de la prolifération des ONG de développement à Lomé », *Revue du CAMES*, vol.7, n°1, 1^{er} semestre 2006, pp.157-163.

surtout pour ce qui concerne l'exercice d'activités en lien avec le développement, n'ont pas facilité la tâche. On peut toutefois mentionner que les capacités institutionnelles de l'État étant renforcées, et sa coopération avec la société civile étant effective, le climat est aujourd'hui moins à l'anarchie qu'il y a une décennie. Mais la connaissance du profil des ONG, surtout sur le plan des statistiques demeure un défi dans la mesure où il y a une véritable carence dans ce domaine.

La distinction établie par le législateur togolais entre ONG nationales, internationales et étrangères²⁵³ conduit à la répartition statistique ci-dessous. On peut y noter la forte représentation de la première catégorie au sein du paysage.

Tableau n°13 : Répartition des ONG par catégorie

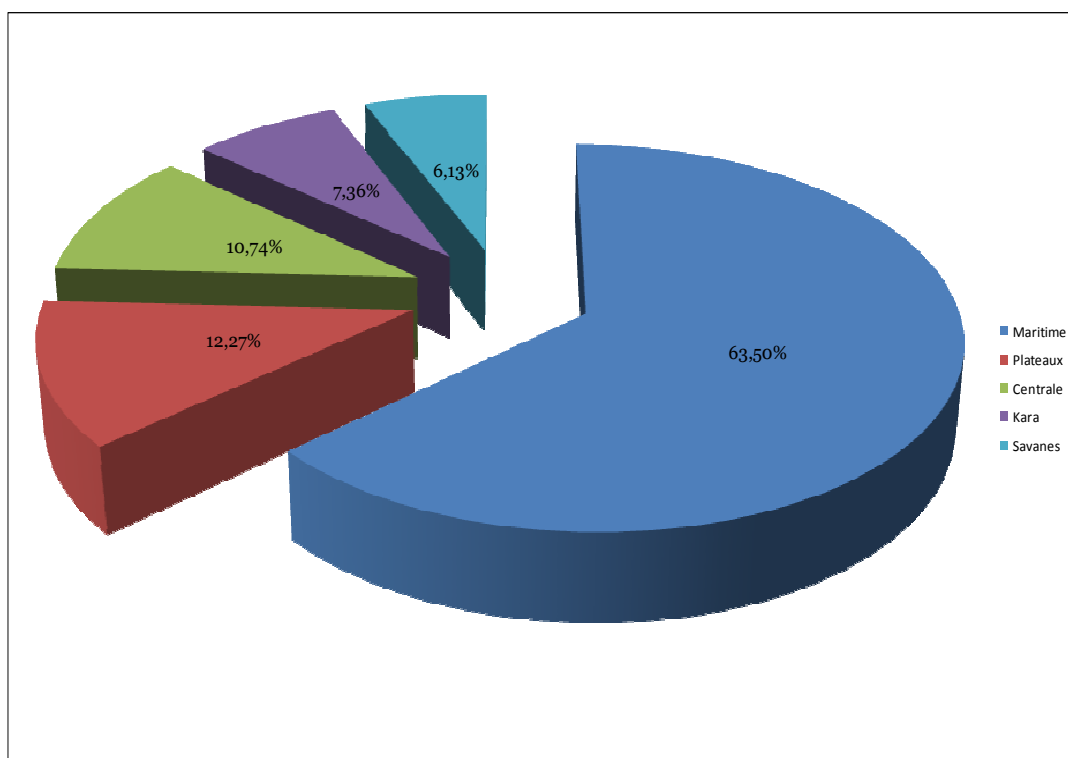
Catégorie	Effectif	Pourcentage
Nationale	275	85%
Internationale	4	1%
Étrangère	44	14%
Total	323	100%

Source : PNUD, 2004.

Concernant la répartition de l'ensemble des ONG sur le territoire togolais, le constat d'une concentration dans la région méridionale, effectué précédemment, se confirme toujours. Les données du graphique n°12 en fournissent les proportions.

²⁵³ « Les associations sont qualifiées de nationales lorsqu'elles sont créées au Togo, y ont leur siège et que la moitié des administrateurs et des membres sont des togolais. Elles sont internationales si les statuts permettent la participation de personnes physiques ou morales de plusieurs pays. Les associations étrangères regroupent, quant à elles, surtout des étrangers. Un quart au moins des membres ou des dirigeants doivent être des étrangers » (FONGTO, *Guide juridique et fiscal des associations au Togo*, tome II, FONGTO, 2007, p. 96).

Graphique n°12 : Répartition des ONG selon les régions



Source : PNUD, 2004.

La majeure partie des ONG (toutes catégories confondues) s'agglutinent paradoxalement dans la région maritime alors que la pauvreté se concentre beaucoup plus dans les régions septentrionales surtout dans les Savanes. Elles sont ainsi près de 64% à s'être installées dans la région maritime contre seulement 6,13% pour la région des savanes. On peut également noter, de façon générale, que plus on évolue vers le Nord du pays, moins on rencontre d'ONG. Ce constat est relayé par Essè Amouzou qui s'interroge sur la réalité de l'engagement des ONG en faveur de la lutte contre la pauvreté. L'auteur ne comprend en effet « *pas pourquoi certaines zones enregistrent un nombre important de ces structures, alors que d'autres zones souffrent énormément sans qu'on se soucie de leur venir en aide* »²⁵⁴.

Corrélativement, les financements passant par ces acteurs vont également se répartir de la même façon. Le cas des trois ONG du Nord étudiées dans cette thèse (*Brücke-Le pont*, EED et PPLM) illustre assez pertinemment la situation. Ainsi, sur leurs 27 partenaires togolaises, 20 ont leur siège dans la région

²⁵⁴ Essè Amouzou, *Aide et dépendance de l'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 237.

maritime, alors qu'aucune ne s'est installée dans la région des savanes, même si certaines ONG de la Kara y étendent leurs actions.

L'analyse des domaines d'intervention montre la survivance du phénomène de « polyvalence » relevé dans les années 1980. Ainsi, selon les données fournies par le PNUD dans son *Annuaire des ONG togolaises*, les thématiques ci-après sont celles autour desquelles ces acteurs concentrent leurs interventions :

- santé-nutrition ;
- environnement ;
- agriculture ;
- action en faveur des femmes ;
- formation paysanne et groupement villageois ;
- et les actions en faveur des enfants.

L'actualité de ces questions sur le plan international ne fait aucun doute. Cela suppose inévitablement qu'il y ait beaucoup de possibilités de financement dans ces domaines. Notre interrogation sur la possibilité d'une orientation opportuniste des actions des ONG vers ces thématiques est, une fois de plus, légitime. Elle l'est d'autant plus qu'en termes de compétences, les ONG ne sont pas spécialistes dans tous les domaines, même si on peut supposer que leur travail est, avant tout, une question de méthode.

Il est certes admis que le sous-développement est un phénomène multidimensionnel et que certaines problématiques sont, de ce point de vue, transversales. On peut toutefois se demander si les ONG togolaises ne gagneraient pas plus en allant vers une spécialisation, quitte à développer des partenariats locaux pour mener des actions plus coordonnées et plus efficaces. Cela nous introduit à la question de la concurrence entre elles sur le terrain, et qui semble être l'une des conséquences de cette tendance démesurée à la polyvalence. En effet, dans ce contexte où tout le monde sait tout faire, les stratégies d'occupation de terrain conduisent inéluctablement à des tensions et conflits entre les ONG, même au sein de réseaux thématiques qui n'ont généralement d'autre dessein que d'obtenir davantage de financements.

Concernant les moyens d'action, la carence des statistiques évoquée précédemment n'offre pas une vue détaillée sur leurs capacités financières réelles. Mais, comme cela a souvent été souligné, les ONG togolaises dépendent essentiellement de ressources extérieures octroyées par des agences de développement et des services consulaires au titre de l'aide bilatérale, des institutions multilatérales et des ONG du Nord. Bien que les contributions de ces dernières dans l'APD soient très infimes, celles-ci pèsent énormément dans le budget des ONG locales. En effet, selon les données conjointement publiées par le PNUD et le ministère togolais de la Planification, les apports des ONG représentent seulement 0,44% de l'APD²⁵⁵. Notre enquête auprès des ONG a permis de relever que la part des ressources financières de leurs partenaires du Nord représente plus de 62% de leur budget.

Il est cependant important de relever les limites des informations relatives aux sources et volumes de financement des actions des ONG dans le contexte togolais. La concurrence, mais aussi la culture du secret par rapport à l'argent, propre à la société togolaise peuvent apporter davantage d'éclairage sur cette opacité qui, au final, contribue à nourrir des fantasmes autour de la capacité de gestion transparente des fonds.

En conclusion, l'analyse du milieu ONG actuel au Togo a permis de mettre en exergue quelques éléments caractéristiques de leur contexte d'action. On a pu ainsi noter l'existence d'un cadre juridique qui, bien que souffrant encore de certains ambiguïtés, semble assez incitatif pour une collaboration avec les pouvoirs publics. Mais le paysage est plus complexe que ne le laissent apparaître les données officielles. En 2004, le PNUD avait recensé 323 ONG au Togo. Cette année, au cours d'une conversation téléphonique avec les services compétents du ministère togolais de la Planification, ces ONG seraient au nombre de 352. Or, pour tout observateur de la dynamique associative au Togo, il est évident que ce chiffre ne montre que la partie émergée, officialisée, de l'iceberg des associations/ONG dans le pays. Ainsi, comme nous l'avons noté quelques pages auparavant, il y a des associations qui travaillent comme des ONG (intervention dans des domaines liés au développement, financement par des ONG

²⁵⁵ PNUD, *Rapport sur l'Aide publique au développement 2006-2006*, août 2010, p.29.

étrangères, etc.) sans pour autant en avoir l'agrément officiel. Finalement, on pourrait déduire que le statut d'ONG délivré par l'État ne sert que de cadre de coopération entre lui et ces organisations, ainsi que d'outil facilitateur d'exonérations douanières et fiscales.

Nous avons également noté une dispersion des ONG dans leurs domaines d'action, ce qui n'est pas de nature à favoriser leur spécialisation et, partant, la construction d'une identité forte. Or, il est évident que ce facteur est déterminant dans la construction de partenariats interorganisationnels efficaces. La concurrence inter-ONG sur le terrain, conséquence de cette « polyvalence », est également l'une des caractéristiques de ce milieu. On peut apprécier par là le niveau organisationnel relativement peu élaboré et soutenu de ces ONG dont on a vu qu'elles naissent avant tout en tant qu'associations.

Par ailleurs, il a été mentionné le contraste entre la pléthore d'organisations œuvrant pour le développement et la raréfaction de partenaires susceptibles d'accorder un financement « total » prenant en compte aussi bien les fonds de projets que les frais de fonctionnement organisationnel.

Ces caractéristiques du contexte des ONG togolaises constituent autant de facteurs qui, dans la perspective de notre recherche, seraient susceptibles de guider la logique d'action des ONG en général et, en particulier, dans leurs partenariats.

TROISIÈME PARTIE : ANALYSE DES MODÈLES

CHAPITRE VI : BRÜCKE·LE PONT ET LA COORDINATION LOCALE

Le modèle du partenariat interorganisationnel basé sur l'intermédiation d'une tierce partie est appliqué, avec quelques différences, par *Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde*. La troisième partie de notre travail analyse, pour chacune de ces organisations, la politique partenariale, les dispositifs de mise en œuvre et les appréciations qu'en ont les acteurs.

Dans cette logique, ce sixième chapitre est consacré au cas de *Brücke·Le pont*. Débutant par une présentation de l'organisation et de sa vision du partenariat, il expose les particularités du modèle tel qu'appliqué par l'ONG suisse. L'analyse, encore globale à ce niveau, débouche sur l'application de cette politique dans le contexte togolais où le cabinet CRISTO (Centre de recherche et d'ingénierie sociale du Togo) joue le rôle de coordination locale. Le contenu du mandat, tel qu'il est fixé par les documents contractuels, et les éventuels écarts entre le rôle prescrit et celui effectivement joué par le cabinet sur le terrain seront abordés à cet effet. Enfin, seront analysées les appréciations que les acteurs ont des relations qu'ils entretiennent entre eux, de même que leurs perceptions de la mission de CRISTO. Sur ce dernier point, nous ferons également appel au point de vue des bénéficiaires.

I. PRÉSENTATION

I.1. L'organisation et sa politique partenariale

Brücke·Le pont est le fruit d'une dynamique de collaboration entre *KAB* (Mouvement des travailleurs et travailleuses catholiques) et *Travail·Suisse*, deux organisations syndicales helvétiques qui ont mené, depuis les années 1950, des actions de solidarité en faveur des travailleurs dans les pays du Sud. Le processus a débuté avec l'engagement du *KAB* dans la solidarité internationale. Ce mouvement, d'obédience catholique, promeut des valeurs sociales et

chrétiennes dans la vie professionnelle, familiale et politique. Aussi est-il fortement investi dans la manifestation de soutien aux plus défavorisés. En 1956, le *KAB* a créé une œuvre d'entraide, dénommée *Brücke der Bruderhilfe*. Celle-ci avait pour mission d'aider, à travers ses actions, les travailleurs des pays sous-développés.

À la même époque, *Travail.Suisse*, une organisation faîtière regroupant onze fédérations, menait parallèlement des actions du même type auprès des travailleurs. Elle s'est donnée pour objectif de défendre leurs intérêts sur le plan institutionnel. Ses actions consistaient alors à collecter des fonds en Suisse pour soutenir les travailleurs dans les pays en développement. Elle a également mis sur pied une œuvre d'entraide dénommée *CECOTRET* dont une des campagnes de collecte de fonds, « *Une heure de salaire par mois* », fait partie des stratégies encore utilisées par *Brücke-Le pont* aujourd'hui.

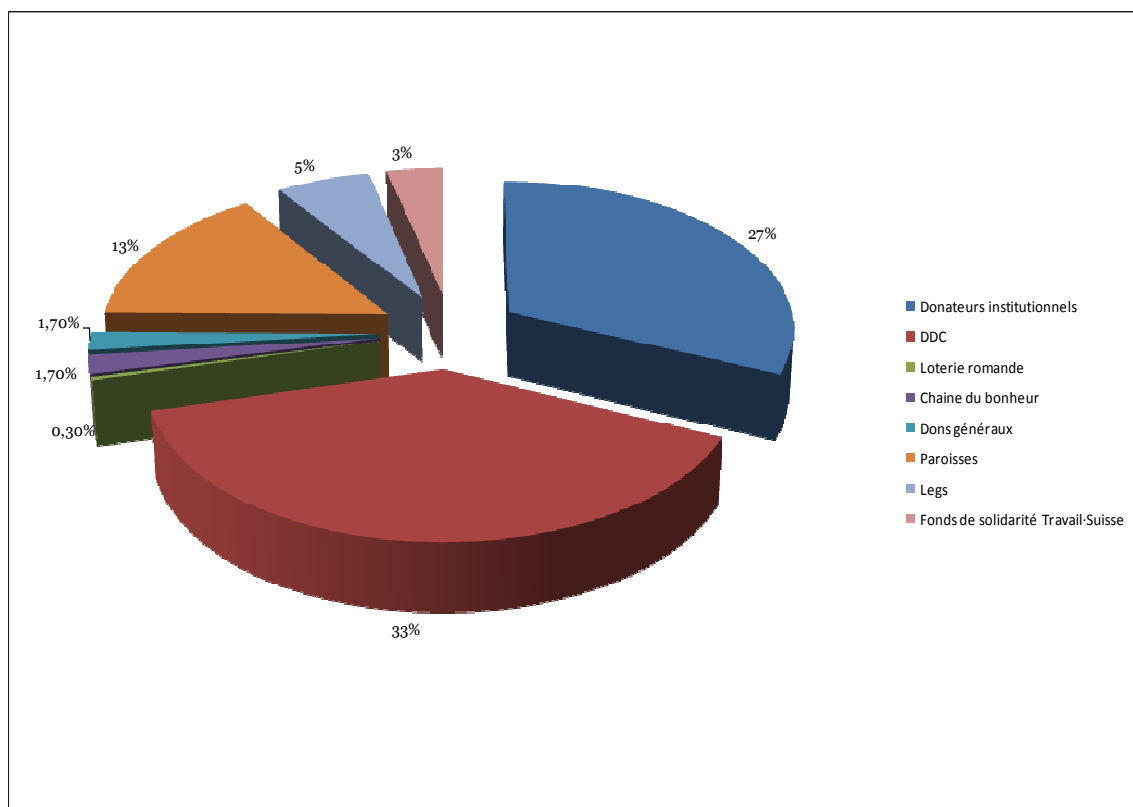
La fusion des deux œuvres a donné naissance à *Brücke-CECOTRET*, dénomination transformée en *Brücke-Le pont* en 2000. Cette dernière compte, parmi ses membres (comité directeur et assemblée générale), des représentants de la *KAB* et de *Travail.Suisse*. Elle intervient dans six pays en Amérique latine et en Afrique : Bolivie, Brésil, Nicaragua, Salvador, Bénin et Togo.

Étant issue de mouvements syndicaux, *Brücke-Le pont* est fortement influencée par leur identité. On notera, par exemple, que ses programmes portent essentiellement sur la thématique du travail. La devise, « *Travail en dignité* », adoptée depuis 2009, témoigne de cet engagement. Un des salariés de l'organisation, interrogé dans le cadre de l'étude, explique cette orientation en affirmant : « *C'est notre identité même, on est une organisation des syndicats de travailleurs. C'est pour ça qu'on défend les droits des travailleurs.* » Dans le cas togolais, *Brücke-Le pont* lutte pour l'augmentation des revenus, en finançant des projets agricoles innovants. Elle soutient, par exemple, le MAPTO qui est une organisation de défense du pouvoir d'achat des producteurs céréaliers. Celui-ci a mis en place le « *bol MAPTO* » qui permet aux producteurs de vendre leurs récoltes à de meilleurs prix grâce à l'adoption d'un bol de mesure unique. Cet engagement en faveur de l'augmentation du revenu agricole au Togo se traduit également par l'adoption de l'*approche filière* basée sur l'implication de

toutes les parties (producteurs, commerçants, consommateurs, etc.) en vue d'assurer la rentabilité et la vulgarisation de nouvelles filières.

La structure organisationnelle de *Brücke·Le pont* s'appuie essentiellement sur les deux faîtières syndicales dont elle est issue. Elle dispose d'un secrétariat exécutif avec trois responsables géographiques (« *Responsables de programme* ») pour la coordination des projets dans les six pays d'intervention. Son budget annuel était de 2,6 millions CHF en 2010, soit environ 2 175 000 euros. Le financement des actions est assuré par les fonds récoltés auprès des membres des organisations fondatrices, des organismes publics et des personnes privées. L'analyse de la part de ces acteurs dans les recettes de l'organisation permet d'apprécier leurs influences possibles sur les instances et les orientations des actions. Nous nous reportons, pour ce faire, aux données fournies par le rapport d'activités 2010.

Graphique n°13 : La répartition des recettes de Brücke·Le pont en 2010 (%)



Source : *Brücke·Le pont*.

La relation entre les ONG suisses et l'État apparaît, une fois de plus, à travers ce graphique. On peut, en effet, y noter une forte contribution financière de la DDC

(de l'ordre de 33%) aux activités de *Brücke·Le pont* pour l'année 2010. Celle-ci représente environ 912 000 CHF (soit 763 509 euros) sur les 2 763 253 CHF (2 313 526 d'euros) de recettes réalisées.

Le poids financier de l'État dans les activités des ONG constitue l'une des particularités de la Suisse. Mais cela pose la question des marges de manœuvre en termes d'orientation des actions et de prises de positions critiques vis-à-vis des pouvoirs publics. On peut, en effet, se demander à quel point une ONG comme *Brücke·Le pont*, financée en majorité par des fonds publics, pourrait faire des concessions, voire de la publicité pour l'État. La question a été abordée lors de notre enquête au sein de l'organisation. Récusant l'idée d'une quelconque publicité, l'interviewé a toutefois admis qu'une promotion de la coopération suisse est faite auprès de la population. Des éléments de son discours illustrent, par ailleurs, le jeu d'équilibriste auquel les ONG, financées en majorité par la DDC, sont contraintes de jouer. Dans le cas de *Brücke·Le pont*, l'interviewé souligne la délicatesse de la situation : « *Probablement qu'on va moins critiquer la coopération au développement faite par la DDC, du moins publiquement, vu qu'on est financé par elle, ça c'est sûr [...]. On est lié à eux, on est partenaires* ».

Cette relation ne semble cependant pas remettre entièrement en cause l'adoption d'une posture critique vis-à-vis de la politique étatique. Aussi *Brücke·Le pont* a-t-elle, par exemple, pris une part active dans la campagne « 0,7% - ensemble contre la pauvreté », une action de *lobbying* en faveur de l'APD. Quoi qu'il en soit, la répartition des rôles entre la DDC et les ONG paraît évidente pour ces dernières. Le financement de l'organisation par l'Office fédéral est d'ailleurs commenté dans une perspective d'échanges de services. En effet, cela « *permet d'ancrer dans la population suisse les efforts publics de coopération au développement. Nous les ONG, avons plus de contact avec la base, avec la population pour l'informer. La DDC elle-même est plus loin et, quelque part, ce n'est pas sa mission. C'est pour ça qu'elle nous finance pour que nous fassions le travail* ». Le terme de « *contribution* » par lequel la DDC désigne ces apports financiers semble également aller dans ce sens.

En définitive, on peut admettre que, malgré la forte incidence de la DDC dans le budget de *Brücke·Le pont*, celle-ci garde une part de liberté dans ses actions.

Cela est favorisé notamment par la compréhension mutuelle du financement comme relevant d'une logique d'échanges de services. L'interviewé parle d'ailleurs de « *partenaires* » lorsqu'il aborde la relation entre les deux organisations. Néanmoins, cette relative liberté n'est pas à la mesure de celle dont peuvent jouir les organisations ne bénéficiant pas de subventions étatiques. Par conséquent, on ne peut écarter l'hypothèse de comportements stratégiques (niveau d'engagement, choix de vocabulaire, alliances interorganisationnelles, choix thématiques, etc.) de la part de l'ONG.

La politique partenariale de *Brücke·Le pont* s'inscrit dans la droite ligne de sa vision de la coopération. Celle-ci est fortement axée sur l'autonomie des partenaires et se traduit, par conséquent, par le refus d'envoyer des experts suisses dans les pays d'intervention. Au contraire, l'organisation affirme miser sur les connaissances et expertises des partenaires qui « *maîtrisent mieux les réalités du terrain et disposent des compétences techniques nécessaires pour conduire leurs projets* ». Deux éléments permettent, dès lors, de caractériser cette politique : l'inscription sur le long terme et le renforcement organisationnel. Les documents définissant la vision du partenariat, ainsi que les contenus des discours des enquêtés fournissent plus d'informations à ce sujet.

Les interrogations ci-après, formulées dans un document interne, permettent de saisir, en première approche, les principales préoccupations de l'organisation sur la notion de partenariat : « *Quel est le juste mélange d'organisations partenaires et comment Brücke·Le pont devrait-elle choisir ses partenaires à l'avenir ? Comment former une relation entre deux organisations (fournisseur de financement et fournisseur de services) dans le cadre d'un partenariat de coopération et quelles sont les caractéristiques d'une telle relation ?* » On peut identifier, dès le départ, deux principaux soucis de *Brücke·Le pont* relatifs à la nature de ses partenaires et surtout au meilleur moyen d'établir des partenariats équitables en sachant qu'elle apporte l'élément essentiel, c'est-à-dire le financement et que, de ce fait, elle est susceptible de "prendre le dessus" en termes de rapports de pouvoir.

En 2007, la politique partenariale a été redéfinie dans le cadre du programme « *Travail en dignité* ». La raison évoquée est la nécessité de s'adapter aux

changements constants dans l'environnement des acteurs : « *La compréhension globale du partenariat n'est pas formalisée par une charte ou un accord cadre de collaboration* », car « *les choses évoluent quand même avec la pratique* », et « *à chaque fois on se rend compte qu'il faut redonner du sens à cette notion de partenariat* ». Malgré ce changement de cap, l'analyse des documents et des discours permet de saisir quelques constantes caractérisant la vision et la pratique de *Brücke-Le pont*.

Le partenariat est d'abord défini comme étant « *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* ». Cette relation est envisagée dans une perspective dynamique, ce qui « *favorise la créativité, la valorisation des compétences de chacun ainsi que la complémentarité des apports culturels* ». Le « *respect des différences* », la « *confiance réciproque* », la « *responsabilité partagée* » et la « *disposition au dialogue et à la critique constructive* » sont au cœur de cette définition. La notion de réciprocité semble, par conséquent, être au cœur de la politique organisationnelle. Les idées relatives au respect de la différence, à la confiance mutuelle et à la critique « *constructive* » vont dans ce sens. Mais il pourrait bien s'agir d'intentions ou d'idéaux qui ne reflètent pas forcément la réalité des relations avec les partenaires au Sud. En effet, comment le respect des différences est-il observé par les parties ? Ou encore, quels critères permettent de vérifier l'existence, du moins la construction d'une confiance mutuelle entre elles ? Enfin, concernant le dialogue et la critique constructive, peut-on apprécier à quel point cela se fait sur une base réciproque ? Ces interrogations légitiment une analyse comparative entre les principes énoncés et les pratiques réelles.

Brücke-Le pont pose, ensuite, comme condition de réussite de cette relation, « *la capacité du partenaire du Nord d'assurer l'efficacité et le suivi des actions, conjointement avec le partenaire du Sud, ainsi qu'une représentativité prouvée des bénéficiaires au Sud* ». L'organisation semble accorder une importance particulière à l'efficacité et à la pertinence des actions fondées sur la participation des bénéficiaires. Interviennent alors un certain nombre de questions relatives notamment à la place d'un intermédiaire dans le partenariat

et à la forme la plus efficiente de l'implication des bénéficiaires. Nous les formulons comme suit :

- le recours à une tierce partie rentre-il dans cette logique d'efficacité et de suivi ? Est-ce le moyen le plus efficient, en sachant que l'une des préoccupations de *Brücke-Le pont* est de veiller à une certaine égalité dans le partenariat ? ;

- comment s'assurer de l'implication réelle et représentative des véritables intérêts des bénéficiaires ? Est-ce à travers une contribution financière, matérielle, humaine, ou une participation aux instances de gestion et de suivi des projets ?

Ces interrogations sont d'autant plus importantes que la réussite et l'appropriation durables du projet dépendent de la façon dont les bénéficiaires y sont impliqués.

Enfin, en termes de finalité, le partenariat est considéré comme étant le moyen d'une « *meilleure compréhension entre les cultures* », ainsi qu'un « *instrument précieux de sensibilisation de l'opinion et des organes politiques des pays concernés, au Nord et au Sud* ». Cela suppose, par exemple, que des actions puissent être planifiées et réalisées en commun avec les partenaires, celles-ci pouvant se dérouler aussi bien en Suisse que dans les pays du Sud. La mobilisation des ressources (collecte de fonds, sensibilisations, etc.) ou encore la prise de positions communes, ainsi que l'initiation d'actions de *lobbying* semblent, à cet égard, être autant d'opportunités à saisir dans le cadre du partenariat.

Dans le cas de *Brücke-Le pont* et des organisations locales togolaises, l'étude a révélé quelques initiatives de ce genre. Certains responsables d'ONG locales (le MAPTO par exemple) ont ainsi été invités en Suisse pour présenter leurs projets aux donateurs. Cela semble se situer dans la logique énoncée précédemment, mais aussi dans celle de la "redevabilité". Il s'agit, en effet, de rendre compte aux donateurs, preuves à l'appui, de l'usage des fonds collectés auprès d'eux. Cependant, quel est le poids réel de ces organisations dans la stratégie de mobilisation des ressources au Nord ? Sont-elles bien conscientes de la portée et du sens de ces actions pour le partenariat ? Cette contribution des ONG du Sud pourrait (ou devrait) être envisagée comme un moyen de renforcer leurs

relations et d'engager celles-ci sur la voie de l'égalité qui semble être recherchée entre les partenaires.

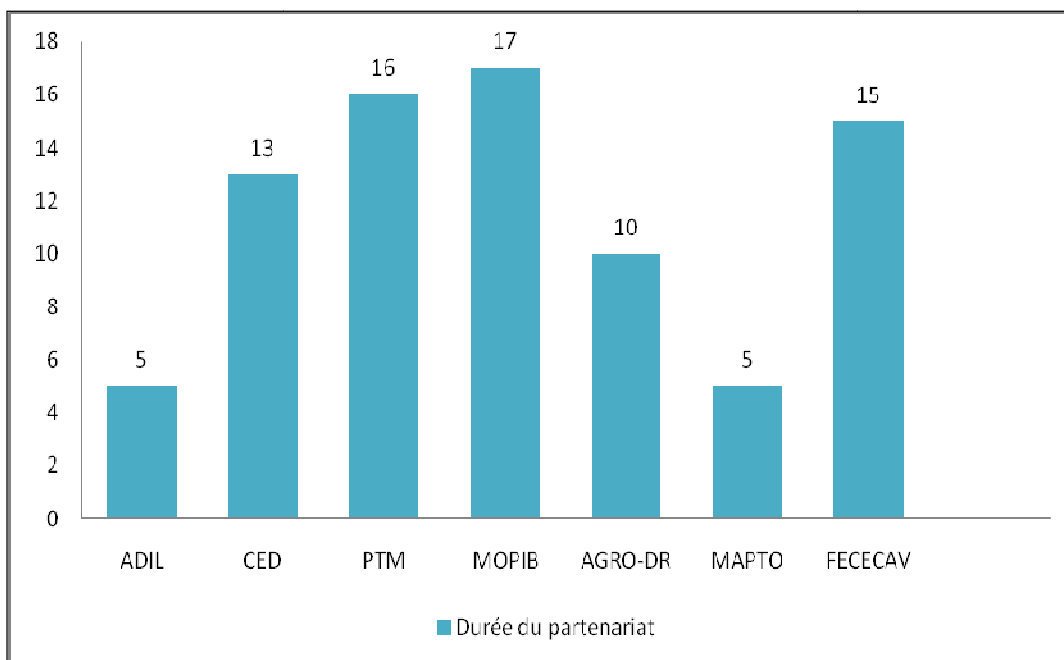
Mais au-delà de la faisabilité, d'autres questions de fond se posent. Supposons, en effet, que la collecte de fonds soit une source de pouvoir pour les ONG du Nord, ce qui pourrait bien être le cas dans la perspective de l'approche stratégique (Crozier et Friedberg, 1993). Il serait alors logique que celles-ci ne soient pas tout à fait disposées à partager clairement cette responsabilité de mobilisation des ressources. Cette hypothèse apporte un éclairage supplémentaire pour l'analyse de certaines réticences des ONG à l'égard de cette alternative. Ce refus peut, en effet, être interprété comme relevant d'une stratégie de maintien des rapports de pouvoir à travers le contrôle de la zone d'incertitude que constituent la collecte des dons et leur redistribution.

En conclusion, on peut noter, dans la philosophie de *Brücke·Le pont* en matière de partenariat, le souci de construire une relation équitable basée sur la réciprocité et le respect mutuel. Dans cette logique, l'accent est mis sur le renforcement institutionnel des organisations partenaires, avec une volonté affichée de s'appuyer sur les compétences locales. Cette vision suscite cependant nombre d'interrogations portant notamment sur la faisabilité (car on peut se demander si les principes énoncés ne sont finalement que des idéaux). L'analyse des dispositifs de mise en œuvre de la politique fournira des éléments de réponse aux différentes questions relevées au cours de cette section.

I.2. Le dispositif de mise en œuvre

Il repose sur des facteurs comme la durée, les compétences des parties, le mode de formalisation des relations (procédures administratives et financières) et le processus de construction. Selon *Brücke·Le pont*, le partenariat s'inscrit dans le long terme et, par conséquent, se distingue des collaborations ponctuelles. Il peut durer entre huit et douze ans, même si « *dans des cas particuliers, les collaborations peuvent durer moins longtemps* ». L'organisation semble cependant faire preuve d'une grande flexibilité à ce sujet. Ainsi, comme l'illustre le graphique ci-après, consacré au cas des ONG togolaises, certaines relations peuvent s'étaler largement au-delà des plafonds fixés.

Graphique n°14 : La durée des partenariats de BLP au Togo (nombre d'années)



Sur les sept partenariats en cours au Togo, quatre dépassent le plafond de douze ans fixé par les textes. Ainsi, MOPIB, PTM, FECECAV et CED comptent respectivement 17, 16, 15 et 13 années de partenariat avec l'organisation suisse. Cette situation peut être expliquée par la difficulté pour les deux partenaires d'aborder la phase de désengagement qui, dans la logique d'analyse qui est la nôtre ici, pourrait leur porter un certain préjudice, surtout s'il s'agit d'un partenariat réussi. Cette réflexion est approfondie dans la section consacrée à l'étape du désengagement.

Abordons, à présent, le processus de partenariat tel que défini par *Brücke-Le pont*. Il se déroule en trois phases, formalisées chacune par un accord de coopération signé entre les deux partenaires. Celui-ci intègre le document de projet relatif à chaque étape, le budget et les procédures de suivi et de gestion administrative et financière.

La première étape consiste en la « *mise à l'essai* » du futur partenaire. Elle fait suite à une série de démarches de part et d'autre. Le premier contact, souvent à l'initiative de l'ONG locale, est suivi par une visite réalisée par la coordination régionale. Les appréciations issues de cette visite sont ensuite transmises à

Brücke·Le pont. Dans le cas du Togo, le Responsable du programme Afrique décide, selon l'intérêt que présentent les domaines d'actions et les activités de l'ONG locale, d'effectuer une visite de terrain. Celle-ci est destinée à apprécier la capacité ou le potentiel de l'organisation à mener à bien le projet. Des impressions faites lors de cette visite dépendra, par la suite, l'acceptation ou le refus de financer un projet pilote. Dans le premier cas, l'organisation locale devra faire ses preuves, si elle souhaite que la relation se poursuive dans le temps. Pouvant durer un à deux ans, cette phase est concrétisée par le financement d'un projet pilote. Cette période, qui peut être qualifiée de probatoire, permet d'apprécier l'efficacité du partenaire, ainsi que ses capacités de gestion administrative, technique et financière des projets.

En se plaçant dans une dynamique de réciprocité, on peut légitimement se demander si, et comment, les ONG du Sud mettent également leurs futures partenaires à l'essai. Ont-elles objectivement les moyens de le faire, en sachant qu'il est avant tout question de survie organisationnelle dans un contexte de rareté ? Dans le cas togolais par exemple, une ONG a-t-elle les moyens de mettre fin à un partenariat, si la phase pilote s'avère insatisfaisante pour elle ? Rien n'est moins sûr. Rappelons, une fois de plus, que les ONG togolaises font face à une pénurie de partenaires capables de prendre en charge, sur une longue période, les coûts des projets et leurs budgets de fonctionnement. Les propos d'un de nos enquêtés sont, à cet égard, fort édifiants : « *Au Togo, quand on a un bailleur de fonds, il faut le ménager.* » Le contexte est tel que cette rareté induit des comportements stratégiques entre les différentes ONG elles-mêmes. Ainsi, il n'est pas rare que ces dernières gardent secrètes les informations relatives à leurs sources de financements (types de financements, exigences du bailleur, mécanismes, etc.). À titre illustratif, le fait d'appartenir à un même réseau n'implique pas forcément que toutes les informations soient partagées par les membres. Le climat de concurrence entre les ONG au Togo, relevé notamment par Essè Amouzou²⁵⁶, trouve une part d'explication dans cette rareté des sources de financement.

²⁵⁶ Cf. Essè Amouzou, *Aide et dépendance de l'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 234-246.

En conséquence, on peut affirmer l'existence d'un déséquilibre *sui generis* dans les partenariats entre *Brücke·Le pont* et les ONG togolaises. Il s'agit, en effet, d'un schéma classique où la première, approchée par la seconde, pose ses conditions, octroie un financement probatoire et valide ou récuse la capacité de celle-ci à devenir son partenaire, au regard des résultats effectivement obtenus.

Cette première supposition conduit à l'idée, partiellement vraie, de la domination des ONG du Nord sur celles du Sud. Cependant, elle doit pouvoir être transcendée pour analyser la réalité des rapports entre les deux organisations. À ce sujet, les éléments de l'entretien avec *Brücke·Le pont* montrent qu'une suite favorable est quasi inéluctablement donnée à la phase pilote. « *Dans la pratique, presque toujours on continue [...] Je ne me souviens pas qu'après une phase pilote on se soit directement désengagé* », a admis l'interviewé.

Deux lectures peuvent être faites de cette décision, presque automatique, de poursuivre les relations à l'issue de la phase pilote. Tout d'abord, on peut supposer que l'exécution de cette phase s'est avérée satisfaisante pour toutes les parties, à tel point que la continuation est évidente. Ce scénario, bien qu'idéal, ne semble pas réaliste. Cette phase peut également être considérée comme une période d'apprentissage organisationnel pour les partenaires. Dans ce cas, les leçons apprises devraient leur permettre de réussir les phases suivantes.

Mais au-delà de ces deux interprétations, la situation pourrait être analysée d'un point de vue plus critique. Il est possible que, pendant cette période, *Brücke·Le pont* ait noté des atouts à exploiter pour une meilleure mobilisation des ressources. Ceux-ci peuvent avoir au moins deux dimensions :

- il peut d'abord s'agir d'une problématique ou d'une approche innovante, susceptible d'interpeller favorablement les donateurs. De ce fait, dans la logique de la mobilisation des ressources, le partenaire du Sud présente un intérêt non négligeable pour l'ONG du Nord ;
- la qualité de gestion saine et rigoureuse dont fait preuve l'ONG locale dans la gestion des fonds alloués constitue ensuite le second motif d'intérêt pour l'ONG du Nord. Ici, on suppose que la capacité de gouvernance affichée par une ONG du Sud peut contribuer à renforcer la confiance placée en elle. Dans cette

logique, l'ONG suisse peut préférer continuer une relation avec un partenaire qui lui fait courir le moins de risques en termes de renommée et de gouvernance, plutôt que de s'engager dans une nouvelle relation plutôt hasardeuse au départ.

Sur cet aspect, il est nécessaire de noter les enjeux que représente la phase pilote pour le partenaire local. En effet, réussir à gagner la confiance du partenaire du Nord est un sérieux atout pour garantir la continuation et l'approfondissement des relations. Pour ce faire, l'adoption de comportements stratégiques visant à satisfaire les attentes de l'autre partie n'est pas à exclure. Toutes ces interrogations conduisent à observer cette première étape du processus avec un certain recul vis-à-vis de la satisfaction affichée par l'une ou l'autre des partenaires.

La seconde phase est celle du partenariat proprement dit. Elle est concrétisée par une « *collaboration sur deux ou trois phases de trois ans* » autour d'un programme. Étant l'étape la plus longue du processus, elle est marquée par de nombreuses actions qui sont autant d'occasions de renforcement ou d'affaiblissement des relations entre les partenaires. Ainsi, qu'il s'agisse des missions de suivi, des évaluations à mi-parcours, des audits ou encore des sessions de renforcement des capacités, ces éléments regorgent d'enjeux pour les différentes parties. Cette étape fera l'objet d'une analyse plus approfondie, surtout en ce qui concerne les procédures relatives à ces événements et les dispositifs de suivi des partenaires.

La dernière phase, celle du désengagement, clôt le processus. Selon le Responsable de programmes Afrique, celle-ci « *s'annonce assez à l'avance* ». Par exemple, « *s'il y avait un désengagement à partir de 2012, elle devrait s'annoncer à partir de 2008 ou 2009* ». Le partenaire est, par conséquent, informé de l'imminence de la séparation, environ trois à quatre ans à l'avance.

Mais l'étape semble en soi très problématique pour les deux partenaires. Elle est en effet perçue comme étant une séparation, et surtout une rupture des financements pour l'ONG du Sud. Pour ce qui concerne le Togo, l'interviewé a reconnu que le désengagement est une question « *assez délicate* ». L'enquête nous livre une de ses expériences de fin de partenariat avec une ONG togolaise en 2002 : « *C'était très douloureux [...] et puis nos partenaires ne*

comprenaient pas sur place. Dans le contexte togolais aussi, ça voulait dire qu'il fallait renvoyer une partie de leur personnel, vu qu'il n'y avait pas d'autres financements. »

Par conséquent, par rapport à cette phase, le discours de l'enquête remet en question le strict respect des textes, « *comme si le désengagement était un principe* ». Son interrogation ci-après sur la question du désengagement confirme en partie les hypothèses posées précédemment sur la phase pilote : « *Si un partenariat se passe bien en tant que tel, s'il y a de bons services de part et d'autre, si on s'entend bien, pourquoi ne pas continuer ?* » Ce point de vue explique la flexibilité dont *Brücke·Le pont* semble faire preuve, alors qu'on est dans une relation qui se veut contractuelle et basée sur des principes clairs.

Il est intéressant d'approfondir l'analyse des enjeux de cette phase pour les parties. De son côté, *Brücke·Le pont* doit prouver l'efficacité et la légitimité de son travail au Sud. Pour ce faire, elle a besoin de partenaires fiables, faisant un travail "vendable" auprès de l'opinion publique et des donateurs. Les ONG togolaises, pour leur part, ont besoin d'un partenaire "fidèle" au Nord qui puisse prendre en charge aussi bien les budgets des programmes que les frais de fonctionnement. Il serait, par conséquent, hasardeux pour la première de "lâcher" les secondes qui font usage de véritables stratagèmes pour éviter une telle occurrence. Le discours du Responsable de programmes va dans le sens de cette analyse. Selon lui, au Togo, « *on [BLP] est souvent le seul bailleur ; si on se retirait, ce serait la catastrophe* ». Cela implique, en effet, que le partenaire local doive se séparer d'une partie de son personnel dont les salaires sont généralement pris en charge par l'ONG suisse.

On peut, par ailleurs, noter une part d'arbitraire dans la phase de désengagement. Sa durée dépend finalement de la flexibilité dont peut faire preuve le responsable de programmes. Ce dernier peut, en effet, soutenir le dossier d'un partenaire dont les résultats ne sont pas objectivement probants mais qui fait preuve de rigueur dans la gestion des fonds et dans l'exécution des actions planifiées. Il peut également, sur la base de sa compréhension du contexte socioéconomique et politique des partenaires, autoriser quelques écarts qu'un autre jugerait inacceptables.

Enfin, tout le processus est soutenu par un mode de coordination qui fait la spécificité du modèle de partenariat de *Brücke·Le pont*. Conformément au principe de non-envoi d'experts suisses dans les pays d'intervention, *Brücke·Le pont* adopte une stratégie qui consiste à s'appuyer sur des compétences locales. Dans cette logique, elle recrute une personne ou une organisation pour assurer la coordination et l'accompagnement des partenaires au niveau local. Le niveau de responsabilité du mandataire varie, toutefois, d'une région géographique à l'autre. Ainsi, selon l'interviewé, ce modèle est « *similaire mais différent* » selon qu'on est en Amérique latine ou en Afrique. Il nous fait remarquer, par exemple, que cette pratique est relativement nouvelle au Brésil (adoptée depuis deux ans), au Nicaragua (4 ans) et au Salvador (4 ans). Mais, pour ce qui est du Togo et du Bénin, cela fait environ huit ans que le modèle est appliqué. La section à venir est consacrée au cas togolais. Y sont successivement présentés les acteurs et leurs relations. Un accent particulier est mis sur le mandat de CRISTO en tant que *coordination locale*.

II. LE CAS TOGOLAIS

II.1. Le dispositif et le mandat

Au Togo, la coordination locale des partenariats de *Brücke·Le pont* est assurée par le cabinet CRISTO (Centre de recherche et d'ingénierie sociale du Togo). Avant d'aller plus loin, rappelons les origines du dispositif dans le cas togolais. Celui-ci remonte à un mandat précédemment confié à l'ONG *Le pont*, une organisation locale spécialisée dans l'accompagnement d'acteurs du développement à travers la formation et l'appui-conseil. Financée par *Brücke·Le pont*, celle-ci avait un double mandat « *d'accompagnement et de formation des organisations locales* ». Cela permettait ainsi à l'ONG suisse de réaliser l'une de ses missions clés, à savoir le renforcement institutionnel de ses partenaires. Les activités de *Le pont* ont cessé en 2001.

CRISTO a été recruté en 2002. Le cabinet s'est vu confier la mission d'assurer la coordination et l'accompagnement des partenaires de *Brücke·Le pont* sur les territoires togolais et béninois. À la différence du mandat précédemment confié à l'ONG *Le pont*, celui de CRISTO ne comprend pas le volet formation. Les deux missions de coordination locale et de formation étaient en effet jugées

« *problématiques* » car soumettant les acteurs à des risques de conflits d'intérêts.

En 2011, au total dix organisations (trois au Bénin et sept au Togo) sont concernées par ce mandat, dénommé « *Coordination régionale de Brücke-Le pont* » à cause de sa dimension sous-régionale. Au Togo, il s'agit des ONG et associations suivantes :

- ADIL-Togo (Association pour le développement des initiatives locales du Togo) ;
- AGRO-DR ;
- CED (Centre pour l'écologie et le développement) ;
- FECECAV (Faîtière des entités des caisses d'épargne et de crédit des associations villageoises) ;
- le Groupe des acteurs du sorgho ;
- MAPTO (Mouvement alliance paysanne du Togo) ;
- MoPIB (Mouvement pour la promotion des initiatives de base) ;
- et PTM (Parrains Tiers-monde).

Intéressons-nous, à présent, au contenu du mandat de la coordination régionale. En quoi consiste-t-il ? L'Accord d'objectifs pour la période 2010-2012 et le cahier de charges y afférant fournissent des éléments d'analyse. Le premier fixe le cadre de la collaboration. Le sens du partenariat y est, une fois de plus, souligné. Ainsi, outre l'impact positif des projets sur les bénéficiaires (amélioration des revenus et des conditions de travail), « *l'empowerment et le développement des organisations partenaires sont aussi très importants pour Brücke-Le pont* ». Le mandat confié à CRISTO s'inscrit, par conséquent, dans une logique d'accompagnement des partenaires et de capitalisation des programmes. Il devrait permettre d'obtenir des résultats substantifs au niveau des bénéficiaires et des organisations partenaires.

Les objectifs de la mission sont formulés comme suit dans l'Accord: « *Les organisations partenaires deviennent de plus en plus performantes et professionnelles dans l'application de l'approche filière ; elles ont un développement institutionnel permettant d'offrir des services de qualité et*

durables dans leur environnement (bénéficiaires et autres acteurs) ; le programme Togo-Bénin devient plus visible avec des résultats plus significatifs. » Il en découle un cahier de charges qui spécifie les tâches de la coordination régionale. Une lecture approfondie permet d'en saisir la philosophie, les dispositions pratiques, ainsi que les possibles ambiguïtés qui ne manqueront pas d'être confrontées aux points de vue des différents acteurs.

Tout d'abord, en guise de préambule, *Brücke·Le pont* souligne sa volonté de ne pas enfermer mandataire et mandant dans un cadre contractuel « rigide », mais plutôt de laisser « *une marge relative à la créativité professionnelle, dans l'optique de la réussite du programme* ».

L'accent est ensuite mis sur la nature des relations qui lient les deux organisations. Il est ainsi stipulé que CRISTO travaille « *sous l'autorité directe du Responsable du programme Afrique* », ce qui suppose une relation plutôt hiérarchique entre elles. En effet, prises au pied de la lettre, les notions de *mandat* et d'*autorité* évoquées dans le cahier de charges suggèrent l'existence d'un rapport de subordination. On peut alors supposer qu'on est dans une relation contractuelle où l'ONG suisse embauche le cabinet pour l'exécution de tâches précises.

En conséquence, on peut identifier au moins deux risques liés à une telle interprétation du mandat :

- le premier consiste à considérer le mandataire comme étant recruté par *Brücke·Le pont* pour contrôler les ONG locales. Dans ce cas, ces dernières peuvent percevoir cela comme étant une attitude de défiance à leur égard. Une lecture identique peut être également faite par les bénéficiaires des projets financés par l'ONG suisse. Les missions de suivi pourront alors être interprétées comme étant des contrôles effectués par CRISTO pour le compte de *Brücke·Le pont*. Une telle perception aura bien évidemment des influences sur l'atteinte des résultats escomptés à travers ce mandat ;

- le second risque se situe au niveau de la coordination régionale elle-même. Celle-ci peut, en effet, faire preuve de zèle dans l'accomplissement de sa mission afin d'en garantir le prolongement dans le futur. Nous analyserons les points de vue de ces acteurs sur la question.

Par ailleurs, dans une approche critique de la relation, on peut s'interroger sur la dimension réelle du mandat : interindividuelle, interorganisationnelle ou entre un individu et une organisation ? En clair, le contrat est-il signé entre *Brücke·Le pont* et le cabinet CRISTO en tant qu'organisation ou plutôt avec le Coordinateur national de CRISTO en tant qu'individu ?

Certaines formulations du cahier de charges laissent en effet supposer que la relation contractuelle lie surtout *Brücke·Le pont* et le Coordinateur de CRISTO, plutôt que les deux organisations. Nous avons aussi saisi, dans le discours de personnes interviewées, une forme d'identification entre l'individu et l'organisation.

Certes, derrière les contrats interorganisationnels, il y a une adhésion psychologique des individus. Mais la situation contractuelle entre CRISTO et *Brücke·Le pont* mérite une explication plus contextualisée s'appuyant sur un phénomène assez courant au Togo.

En effet, dans le contexte togolais (probablement dans d'autres pays aussi), il est assez fréquent de rencontrer des cas d'identification des organisations aux individus ou, plus précisément, à une figure individuelle donnée (généralement celle du premier responsable). Cela pose le problème de l'alternance à la tête de ces organisations, de même que celui des rapports de pouvoir.

Les responsables de ces organisations en sont généralement les fondateurs de leurs organisations et possèdent, dans une certaine mesure, les clés de leur développement. Ainsi, grâce aux compétences techniques dont ils sont détenteurs et à leurs carnets d'adresses bien garnis, ces individus maîtrisent les sources de pouvoir organisationnel. Cela les rend quasi incontournables. Certains contrats ou accords de financement sont d'ailleurs signés grâce à leur présence à la tête de l'organisation. Dans ce cas, l'histoire de vie des organisations est quasiment inséparable de la leur, ce qui conduit inéluctablement à une identification entre les deux. Cela se traduit dans le discours des intéressés eux-mêmes (utilisation de "je" pour parler de l'organisation par exemple), mais aussi dans celui des autres (association ou substitution de l'organisation au responsable).

La taille des organisations peut, parfois, expliquer cette identification. Celles-ci sont généralement de petites tailles, avec un nombre réduit de salariés. Le responsable fait alors figure de seul représentant de poids auprès des autres acteurs. Nous avons relevé, par exemple, que la quasi-totalité des organisations étudiées dans le cadre de cette recherche présentent cette similitude. Les personnes interrogées sont généralement à l'origine de la création de leurs organisations et en sont demeurées les responsables. Le cabinet CRISTO serait-il dans la même situation ? Dans l'affirmative, l'interrogation sur le vrai mandataire du contrat s'avère légitime.

Le contenu de l'Accord d'objectifs conduit alors à s'interroger sur la marge de manœuvre de CRISTO dans cette relation contractuelle. Le cahier de charges et les discours des acteurs fournissent des éléments d'éclaircissement à ce sujet. Le premier volet des tâches confiées au cabinet de consultant est ainsi libellé :

- *« Interpeller les organisations partenaires pour la réalisation efficace et efficiente de leurs projets, tout en préservant l'autonomie des organisations partenaires ;*
- *mettre en place avec les partenaires un système interne de monitoring de projet ;*
- *apprécier les résultats du monitoring interne du projet de chaque partenaire ;*
- *contrôler et soutenir chaque partenaire dans la gestion administrative et financière de son projet ;*
- *assister les organisations partenaires dans l'élaboration de leurs demandes de financement ;*
- *encourager les organisations partenaires à maîtriser l'approche filière ;*
- *être à la disposition de Brücke·Le pont au besoin dans le traitement des demandes de financement, approche, notamment sur la cohérence, les compétences internes du partenaire à réaliser le projet ;*
- *alerter Brücke·Le pont de tout problème important et le soutenir dans la gestion des crises. Dans la mesure du possible, tenter d'anticiper les crises ;*

- *planifier avec chaque partenaire l'objet, le rythme, la forme (terrain et/ou bureau) des suivis de son programme et les exécutions ;*
- *encourager les organisations partenaires à adopter et s'approprier l'approche genre au niveau de leur projet ;*
- *encourager la conception et l'expérimentation des produits financiers pour l'agriculture ».*

Le second volet de la mission consiste en un accompagnement organisationnel des partenaires. Concrètement, il s'agit de :

- développer avec tous les acteurs, des critères de qualités des services ;
- accompagner les organisations partenaires dans le « *maintien durable des services de qualité* » et « *l'adoption et l'appropriation de l'approche genre au niveau institutionnel* » ;
- mettre en valeur les acquis et les compétences de chaque partenaire à travers la capitalisation et le partage d'expériences.

Le troisième volet du mandat porte sur « *la conduite et le développement du Programme Togo-Bénin* ». Celles-ci consistent en l'organisation de rencontres annuelles entre *Brücke-Le pont* et ses partenaires dans les deux pays, la capitalisation des expériences et la facilitation des relations (« *identifier et clarifier les problèmes de terrain latents et coordonner la gestion de ces problèmes et leurs interférences* »). À cela s'ajoutent les activités d'accueil et de facilitation des missions de *Brücke-Le pont* sur les deux territoires.

Il est, par ailleurs, prévu la production d'un certain nombre de rapports relatifs aux différentes tâches fixées dans le cahier de charges. Ils concernent :

- le suivi annuel de chaque organisation partenaire ;
- l'appréciation des rapports annuels produits par les partenaires ;
- les commentaires sur les rapports d'études produits par les consultants (évaluations externes et audits) ;
- les rencontres annuelles des partenaires ;
- les potentiels nouveaux partenaires ;

- et l'analyse de l'environnement socioéconomique et politique au Togo et au Bénin.

Enfin, il est mentionné que CRISTO rend compte à son mandant des fonds qui lui sont alloués dans le cadre de sa mission. Le cabinet devra, en effet, « *rédiger un rapport annuel* » et « *faire réaliser un audit annuel de l'ensemble de la structure* ». Cela renvoie à l'interrogation sur la nature des relations entre les deux organisations et de la véritable marge de manœuvre du cabinet de consultant. Il est à remarquer qu'on n'est plus dans la relation traditionnelle qui lie un prestataire et son client, à savoir une rémunération sur prestation. Dans notre cas, des fonds sont alloués pour la réalisation d'une série d'activités, avec les frais de fonctionnement y afférents. Cela explique la nécessité de justifier le bon usage des fonds. En caricaturant, on en arrive presque à loger CRISTO à la même enseigne que les autres partenaires locaux de *Brücke·Le pont*.

En résumé, l'analyse du cahier de charges révèle une exigence de rigueur de l'ONG suisse de la part de ses partenaires, notamment au niveau de l'exécution des projets et de la gestion administrative et financière des fonds. Le travail d'accompagnement méthodologique, réalisé par CRISTO, trouve là tout son sens. Une seconde dimension, celle de "veille", est aussi à mentionner. Les expressions « *interpeller* », « *contrôler* », « *soutenir* » et « *alerter* » en sont l'illustration. Nous entrevoyons, dès lors, un travail délicat où la suspicion guette en permanence. Cette mission s'avère d'autant plus compliquée que certaines ONG togolaises ont développé une véritable phobie envers le contrôle de leurs activités, comme par exemple les audits, le suivi et l'évaluation. Le schéma n°1 illustre la relation entre les différents acteurs en référence au contenu des différents documents. On y perçoit *a priori* un véritable rôle de contrôle, ainsi qu'une forte présence aux côtés des partenaires. Il est cependant important de s'interroger sur les possibilités de mise en œuvre stricte d'un tel cahier de charges. Y a-t-il forcément adéquation entre le rôle prescrit et celui effectivement joué par la coordination régionale sur le terrain ? Nous interrogeons, pour ce faire, la réalité du mandat tel qu'il est vécu par les acteurs eux-mêmes, à savoir CRISTO, *Brücke·Le pont*, les ONG locales et les populations bénéficiaires.

II.2. L'application du modèle

Comment se déroule le mandat de CRISTO sur le terrain ? Comment l'acteur en parle-t-il ? Son agir est-il tout à fait conforme au cahier de charges décrit précédemment ? Les éléments recueillis dans le discours du Coordinateur de CRISTO, acteur principal de l'exécution du mandat, permettent de saisir son rôle tel qu'il le décrit. Cette approche comparative entre le prescrit et le réel a pour finalité d'apprécier la souplesse du modèle, mais aussi la façon dont cette position est vécue par l'acteur.

L'intéressé décrit sa mission en termes d'accompagnement méthodologique, d'appui à l'identification des nouveaux partenaires et de coordination des partenariats pour une meilleure mutualisation. Concernant le premier aspect, l'accent est mis sur le rôle de CRISTO dans l'accompagnement pour l'organisation de missions d'évaluation et d'audits dont le partenaire a la responsabilité. Il s'agit d'un travail purement méthodologique dont la finalité est de veiller à la pertinence de la commande faite par l'organisation locale. Cela se traduit, par exemple, par l'analyse des termes de référence. L'intéressé décrit sa mission relative à l'organisation des évaluations en ces termes : « *Nous [CRISTO et Brücke·Le pont] responsabilisons toujours les organisations pour la rédaction des termes de référence. C'est elles qui font le premier jet. Mais puisque c'est Brücke qui va mettre de l'argent, il faut qu'on soit sûr que les questions pour lesquelles on fait l'évaluation sont bien posées.* » Cela « évite des problèmes » avec les prestataires.

La mission consiste également en la réalisation de suivis auprès des partenaires. Hormis les visites de terrain pour apprécier la réalisation des activités planifiées, CRISTO analyse les différents rapports produits dans le cadre de la gestion des projets. Il s'agit d'un travail technique destiné à assurer l'exploitabilité des rapports par *Brücke·Le pont*. L'interviewé le décrit comme suit : « *J'apprécie [le rapport d'activités] et, si le rapport est irrecevable, on le remet au partenaire.* » À ce sujet, il nous a expliqué les exigences techniques de conformité des rapports produits par rapport à un cadre défini. En effet, étant donné qu'il existe un lien logique dans l'ensemble des projets entrant dans le cadre du programme « *Travail en dignité* », il est nécessaire de produire des « *indicateurs consolidés* » pour rendre compte de l'avancement du programme ;

et « *ce travail se fait entre la coordination régionale et le partenaire* ». CRISTO veille, par conséquent, à ce que les rapports soient conformes aux attentes du partenaire du Nord qui doit, pour sa part, produire des rapports d'ensemble aux donateurs et aux différentes instances.

L'appui à l'identification de nouveaux partenaires, qui constitue le second volet du mandat, se déroule de la façon suivante : « *Quand une organisation écrit à BLP et qu'elle est intéressée par ses activités dans le sens où cela peut enrichir le programme, ils [BLP] nous mandatent pour que j'aie à faire une mission d'identification. Suite à cette mission et à notre avis, le partenaire organise une visite. C'est suite à cette visite que BLP peut décider d'entrer en partenariat ou non. Et la décision est chez eux. Nous n'avons aucun pouvoir de décision. Des fois, il nous est arrivé de dire à BLP qu'il n'est même pas nécessaire de faire une visite après notre mission d'identification et nous lui en donnons les raisons.* » Le cas du MAPTO est évoqué en exemple : « *Avant, nous ne travaillions pas avec MAPTO. Mais quand nous [CRISTO] avons vu qu'il y avait une dynamique qui était là, on a organisé la visite [de BLP]. Quand il [le responsable de programmes Afrique] y est allé, il a vu le potentiel. Tout de suite, ils ont convenu d'un document de projet. Un an après, il l'a invité en Suisse.* »

Cette description offre un aperçu du processus d'entrée en partenariat. La visite chez le futur partenaire semble en être une étape déterminante. Selon le coordinateur de CRISTO, plusieurs éléments interviennent dans cette décision : « *Il y a d'abord le domaine d'intervention, les valeurs qui sous-tendent le projet. Si c'est l'amélioration des conditions de travail, ça les [BLP] intéresse. Si c'est la santé, l'accès à l'eau potable, ils n'ont pas ces expériences. Il y a aussi le niveau d'organisation du futur partenaire. Mais je pense que ce qui est vraiment déterminant c'est le domaine d'intervention.* » Il semble logique, pour *Brücke·Le pont*, de privilégier les domaines d'action où elle a des expériences de travail et ceux qui ont un lien avec son engagement dans la solidarité internationale. Ici, intervient une question sur les implications pour les ONG "candidates" au partenariat, en termes de stratégies d'acteur. Dans quelles mesures certaines d'entre elles orientent-elles leur projets vers des thématiques qui correspondent à ceux sur lesquelles *Brücke·Le pont* est engagée ?

Concrètement, concevoir un projet autour de la problématique du travail est-il forcément le signe d'un engagement réel sur cette question ou plutôt une simple stratégie pour accrocher l'ONG suisse ? En effet, étant dans un univers de rareté et connaissant les types de projets financés par tel ou tel bailleur, l'hypothèse d'une telle stratégie n'est pas à écarter. Dans ce cas, ces projets pourraient ne pas correspondre exactement aux aspirations des populations bénéficiaires, dans la mesure où ils auront été conçus après avoir prospecté les domaines où les projets sont les plus "vendables". Ce constat induit une autre interrogation, à savoir comment *Brücke·Le pont* arrive-t-elle à s'assurer de l'engagement réel de ses partenaires sur les thématiques qui sont les siennes ? Les visites préalables sur le terrain suffisent-elles à cet égard ?

Enfin, les entretiens ont révélé un rôle qui semble fondamental dans le mandat de CRISTO, celui de médiateur culturel. Celui-ci n'a pas été clairement défini dans le cahier de charges mais, à y voir de près, il constitue la toile de fond de la mission de coordination régionale. En quoi consiste-t-il ? Pourquoi deux partenaires, engagés dans un projet dont ils partagent la vision, ont-ils besoin de faire appel à une tierce partie pour faciliter leur collaboration ?

Le coordinateur de CRISTO décrit le rôle de médiateur en ces termes : « *Ils [BLP] sont d'accord que ce n'est pas depuis la Suisse qu'ils vont comprendre les réalités. Donc, quand il y a des choses qui peuvent générer des conflits, par exemple une incompréhension, j'ai le devoir de m'approcher de l'organisation locale pour mieux comprendre, et je le traduis dans le langage qu'il faut pour que le partenaire comprenne.* » Il intervient, par exemple, lorsque « *le partenaire local a prévu une activité et qu'il veut expliquer pourquoi celle-ci n'a pas été réalisée. En principe, BLP a financé des activités et attend d'en voir les résultats concrets. Quand il vient sur le terrain, il veut vraiment voir les résultats. Des fois, les partenaires n'arrivent pas très bien à traduire pourquoi les activités n'ont pas pu être réalisées, ce qui sous-entend qu'ils doivent justifier où sont passés les fonds. Or, nous [CRISTO et BLP] partons du principe que les partenaires locaux sont les experts du terrain. S'ils sentent un besoin d'harmonisation ou de changement quelconque, il suffit de le mentionner et de le partager avec nous. Comme ça, nous savons qu'il y a eu, à tel moment, telle orientation. Des fois, dans le feu de l'action, le partenaire ne*

dit pas ou ne l'explique pas très bien. Là, on arrive à expliquer un peu le contexte et on arrive à se comprendre [...] et le partenaire local comprend qu'il doit toujours respecter le contrat. Ce n'est pas toujours évident culturellement chez nous qu'on respecte ce qu'on a signé ». L'intéressé souligne ensuite les avantages de son intervention en déclarant : *« Je peux te dire que ça marche très bien. J'ai la chance d'avoir un patron [le responsable de programme Afrique chez BLP] qui est totalement mordu de dialogue. Pour lui, le dialogue est le meilleur instrument de communication. »*

Cette posture de médiateur culturel pose, par ailleurs, la question de l'impartialité. CRISTO est, en effet, soumis aux mêmes contraintes (économiques, sociales et politiques) que les organisations dont il est sensé assurer le suivi. De ce fait, il s'avère légitime de se demander si une distance (autant que la proximité) objectivement raisonnable peut être maintenue entre le médiateur et les partenaires locaux. En nous positionnons toujours dans la perspective de l'approche stratégique, ne peut-on pas supposer que le cabinet de consultant puisse jouer le jeu des partenaires locaux et de son mandant ? Un tel comportement serait tout à fait envisageable au regard des enjeux que présente le mandat pour CRISTO, en termes de survie organisationnelle et de prestige aux yeux des autres organisations. La lecture que les autres acteurs font du partenariat et du rôle joué par le cabinet de consultant fournit des éléments d'analyse supplémentaire.

En conclusion, l'intéressé met un accent particulier sur deux éléments de son mandat, à savoir le suivi/accompagnement méthodologique et la médiation culturelle. Les éléments du discours ont également montré les limites de sa mission. Comme notre interlocuteur a tenu à le souligner, celles-ci concernent les questions et procédures financières. Son discours montre sa volonté de clarifier le rôle spécifique qu'il joue entre les partenaires. On peut y lire le caractère délicat de sa position. Aussi mentionne-t-il, très fréquemment dans son discours, sa mise en retrait par rapport aux protagonistes. Il limite également son rôle auprès des organisations locales à un travail de suivi purement méthodologique et d'analyse des rapports. Concernant les questions financières par exemple, l'interviewé déclare : *« Mon rôle est très clair. Je ne m'immisce pas dans les relations. Les discussions financières se font*

directement entre les partenaires et Brücke·Le pont, avec copie à moi seulement pour information. » Il semble également récuser toute forme d'assimilation à *Brücke. Le pont* : « *Je ne m'implique pas dans l'allocation des budgets. C'est eux [BLP] qui allouent les fonds aux projets en fonction de leurs recettes annuelles.* » Nous avons cependant relevé une certaine ambivalence dans le discours de l'interviewé sur sa mission. Sur certains sujets, en effet, celui-ci s'identifie à *Brücke·Le pont* ; alors qu'il semble s'en démarquer nettement sur d'autres. Ce point mérite clarification. Le procédé d'identification se lit à travers certains usages du pronom « *nous* », essentiellement sur des questions d'ordre méthodologique. Par contre, sur les aspects financiers par exemple, l'enquêteur marque une scission en utilisant plutôt « *il* » pour désigner *Brücke·Le pont* ou le Responsable de programme Afrique. Ce mouvement constant entre le « *je* », le « *nous* » et le « *il* » montre toute la difficulté du travail d'intermédiation.

Tout compte fait, l'analyse révèle un écart entre le mandat de CRISTO, tel qu'il est fixé dans le cahier de charges, et son exécution sur le terrain. L'intervention de la coordination régionale auprès des partenaires se déroule plutôt sous le signe de la diplomatie et de l'adaptation. On est, par conséquent, loin des injonctions contenues dans les documents relatifs à la mission de coordination régionale. La médiation culturelle semble être ici un élément fondamental qui facilite l'observation de cet écart. Ce constat soutient notre conception de départ qui veut dépasser une lecture des rapports entre ONG du Nord et du Sud en termes de domination, en voyant ceux-ci comme des relations négociées. Avant de présenter le sociogramme des relations telles qu'elles sont vécues par les acteurs, nous nous proposons d'aborder, dans la prochaine section, la lecture que ceux-ci font du partenariat et de la mission de CRISTO.

III. LE PARTENARIAT VU PAR LES ACTEURS

III.1. La politique partenariale

Le financement des projets et du soutien au renforcement institutionnel des organisations locales constituent deux caractéristiques clés de la politique partenariale de *Brücke·Le pont*.

L'accent mis sur le renforcement du partenaire du Sud est le signe distinctif sur lequel convergent les appréciations des acteurs. Cela consiste à financer des actions telles que l'analyse organisationnelle, la planification stratégique, la formation et la participation aux réseaux thématiques, etc. dont la finalité est de conduire le partenaire vers une autonomie. Aussi bien CRISTO que les responsables d'ADIL, AGRO-DR et CED mentionnent cela comme étant l'atout majeur de cette politique. L'un d'entre eux a ainsi mentionné : « *On a expérimenté aussi des partenariats et on a vu que BLP essaie, dans la mesure du possible, de venir à l'équilibre avec les partenaires.* » Ou encore : « *L'approche de BLP basée sur l'accompagnement du projet et de l'institution est un atout indéniable. BLP met beaucoup de moyens pour renforcer notre capacité alors que beaucoup d'ONG ne veulent financer que les projets: débouillez-vous mais on veut les résultats.* »

Les enquêtes décrivent la démarche de *Brücke·Le pont* ainsi : « *Ils financent nos projets mais pas seulement, puisqu'ils participent aussi à la formation des partenaires, ils discutent avec nous. Nous pouvons dire que l'approche de BLP n'a pas été montée seule. C'est l'issue des discussions avec les partenaires. Les réunions de partenaires permettent de monter ensemble les actions de BLP.* » Au-delà des actions de renforcement des capacités, l'enquête met en lumière l'ouverture du partenaire suisse au dialogue et à la co-construction des actions avec les ONG locales. Cela semble également être des éléments qui font bonne presse auprès des acteurs. Rappelons à ce sujet le commentaire de CRISTO qui mentionne combien *Brücke·Le pont* « *est totalement mordu de dialogue. Pour lui, le dialogue est le meilleur instrument de communication* ».

Cet esprit du dialogue se traduit également par la création d'un cadre de discussions entre partenaires. Tel est le sens que revêtent les rencontres annuelles organisées entre l'organisation suisse et ses partenaires du Togo et du Bénin. Ces dernières offrent, selon eux, l'opportunité non seulement d'un partage d'expériences, mais aussi d'un dialogue avec *Brücke·Le pont*. Favorisant la discussion directe, ces rencontres contribueraient ainsi à réduire les risques de conflit. Un des enquêtes mentionne « *les contacts fréquents et la fluidité des informations* » comme étant un véritable atout pour le partenariat.

Les acteurs confirment, en outre, la flexibilité observée par leur partenaire suisse dans la mise en œuvre de sa politique. Un des enquêtés a, par exemple, souligné la patience de *Brücke-Le pont* à l'égard de son organisation : « *Il faut être un partenaire compréhensif pour pouvoir nous financer. Par rapport à d'autres structures, nous ne présentons pas de résultats concrets tout de suite. C'est un long processus.* » Cette souplesse faciliterait, par ailleurs, le dialogue et la prise en compte des remarques faites par le partenaire du Nord. Ainsi, à la question sur l'occurrence de conflits, le responsable d'une des ONG répond : « *Brücke-Le pont est assez ouvert. Lorsqu'il [le responsable de programme Afrique] vient et qu'il y a quelque chose qui ne marche pas, il le dit. Et nous, dans notre compréhension, nous prenons toujours en compte ses observations dans le sens positif en nous disant que c'est pour nous aider à mieux faire.* »

Cet enquêté a toutefois noté une certaine prudence de son partenaire, notamment en ce qui concerne le changement de stratégies de mise en œuvre des projets. L'attitude peut, certes, être interprétée comme étant d'ordre méthodologique. Elle suscite néanmoins quelques questions de fond. En effet, ayant passé l'étape de la « *mise à l'essai* », le partenaire menait des programmes triennaux financés par l'ONG suisse. Cependant, en 2007, l'ONG locale a voulu donner une orientation nouvelle à ses activités afin d'adopter une approche plus globale. Cette décision faisait suite à une évaluation préalable avec des recommandations allant dans ce sens. Mais n'étant pas forcément convaincu par une telle démarche, « *Brücke-Le pont a préféré financer le programme pour deux ans, pour 2008 et 2009, comme une phase pilote* ». L'intéressé s'interroge ensuite : « *Est-ce de la méfiance ? Est-ce de la réserve ? C'est en quelque sorte une pression [...]. Au Togo, trouver un partenaire financier, ce n'est pas chose facile. Et quand vous en avez trouvé un, il faut savoir le ménager. Cette réserve de BLP était pour nous un défi et on s'est dit qu'il fallait tout faire pour que cette nouvelle orientation puisse marcher.* »

Le discours inspire une réflexion sur la réelle capacité d'objection des ONG locales face à leurs partenaires du Nord. Y a-t-il, en effet, une réelle adhésion de l'ONG locale à cette prudence de *Brücke-Le pont* ? Tout porte à croire qu'il s'agit plutôt d'une forme de résignation de sa part. En effet, cette ONG semble adhérer au fait que le partenaire du Nord a le dernier mot, du moment que c'est elle qui

apporte les financements. Cette réflexion fait écho à l'une des préoccupations émises par *Brücke·Le pont* dans son document de politique, à savoir la façon d'assurer l'égalité dans les partenariats quand l'un apporte les fonds et l'autre exécute les projets. Cependant, dans la perspective qui est la nôtre ici, l'attitude du partenaire local peut être interprétée comme étant une stratégie d'évitement de conflits avec, pour finalité, le maintien des financements de *Brücke·Le pont*.

Par ailleurs, les mécanismes institués pour le suivi, notamment la production de rapports financiers et d'activités, semblent avoir l'adhésion des partenaires locaux. Certains enquêtés estiment par exemple que cela se situe dans la logique « *de la transparence et de la bonne gestion* ». Sur ce point, nous nous sommes intéressé au climat de communication au sein du partenariat. Les organisations estiment, de part et d'autre, que les informations sont diffusées entre les trois acteurs, même s'il y a toujours la possibilité d'avoir des contacts directs et confidentiels si elles le souhaitent. Ainsi, comme le décrit un des enquêtés, responsable d'une ONG : « *CRISTO ne sert que de courroie de transmission dans la relation. Nous envoyons les informations à Brücke·Le pont avec copie à CRISTO. De la même manière, lorsque BLP a des informations à nous transmettre, il fait copie à CRISTO.* » Les propos du Responsable de programme vont aussi dans le même sens : « *Toute relation que j'ai avec mes partenaires, je fais copie à CRISTO. Et nos partenaires, lorsqu'ils me contactent, en principe ils font copie aussi. Mais ils ont le droit, s'ils veulent que ce soit confidentiel de me contacter directement sans faire copie [à CRISTO]. Par contre, concernant les relations entre les partenaires et CRISTO, là je n'ai pas beaucoup d'informations. Peut-être même pas tout à fait suffisamment mais cela a été décidé comme ça au départ.* »

On entrevoit, dans cette relation tripartite, la volonté de partager des informations clés tout en laissant la place à la confidentialité des rapports entre deux acteurs. Mais, dans ce discours, il semble y avoir une pointe d'insatisfaction concernant le partage de certaines informations liées aux échanges directs entre CRISTO et les ONG locales. Dans un tel dispositif où semble régner un certain climat de confiance, le facteur individuel joue un rôle fondamental dans le bon ou le mauvais déroulement des relations. Il n'est pas évident de se contenter de peu d'informations en faisant confiance aux autres

acteurs, surtout dans les relations interorganisationnelles dans le contexte Nord-Sud. Mais il semblerait que, dans le cas des partenariats de *Brücke·Le pont* au Togo, on soit dans une telle atmosphère. La suite du discours apporte un éclaircissement complémentaire. Le Responsable de programme affirme en effet : « *CRISTO est là en appui, pour dialoguer avec eux [les ONG locales]. Il n'a pas à me rendre compte forcément. Je pourrais lui demander et il me le dirait mais le partenaire sait qu'il peut se confier à CRISTO et qu'ils peuvent se dire des choses.* »

En outre, ces dispositions sont acceptées par les deux parties lors de la signature des accords de collaboration. Ceux-ci indiquent « *le rythme des rapports à soumettre, c'est-à-dire un rapport d'activités et un rapport financier. Et c'est chaque semestre. Il y a également un audit financier qui est systématiquement fait à la fin de chaque exercice. Et il a exigé que ce soit un expert comptable qui le fasse* ». On peut tout de même lire l'influence des exigences du marché du don au Nord sur les pratiques de leurs partenaires au Sud en matière de gestion administrative et financière. Dans le cas togolais, malgré l'apparente adhésion des ONG à ces dispositifs, il faut relever les difficultés à s'y conformer. En cela, les questions de cet ordre constituent des sources potentielles de conflit entre les partenaires.

À ce sujet, après avoir analysé ensemble le contexte d'existence des cabinets de consultants au Togo, nous avons demandé au Responsable de programme de *Brücke·Le pont* s'il n'y a pas de crainte d'une forme de clientélisme entre les auditeurs (en mal de marchés et de ressources) et les ONG locales (qui doivent fournir des justificatifs attestant de la bonne gestion des fonds). Sa réponse reflète tout à fait la situation des partenariats entre dans le contexte Nord-Sud : « *De toute façon, pour ça c'est comme l'évaluation, on n'est pas dupe. Mais l'audit, c'est un peu comme l'évaluation. C'est avant tout un outil d'amélioration de la gestion. Mais quelque part pour le partenaire, de savoir qu'il y a un audit chaque année, ça l'encourage à bien gérer les sous. Mais, pour la plupart, j'ai confiance.* »

Le contenu du discours conforte notre hypothèse qui aborde les relations entre les ONG du Nord et celles du Sud non plus comme des rapports de domination mais plutôt comme des relations négociées. L'enquête admet ainsi

implicitement que les rapports de consultation (audit et évaluation) peuvent souffrir d'imperfections, voire être "taillées sur mesure", juste pour satisfaire les attentes du bailleur. Mais il considère ces missions à un double titre : d'abord comme des outils destinés à l'apprentissage organisationnel, ensuite comme une sorte d'épouvantail dont la finalité est de tenir le partenaire en éveil sur les questions financières. À une seconde question concernant l'occurrence de conflits liés à des indélicatesses dans la gestion des fonds, l'interviewé a souligné qu'il n'y a pas eu « *d'incidents majeurs* » de ce genre. Il a néanmoins évoqué le cas d'une de ses partenaires togolaises suspectée par une ONG suisse d'avoir détourné des fonds sur un projet : « *Tout récemment, on a eu un cas d'un partenaire où c'est un financeur européen qui m'a dit : "Tel partenaire a détourné les fonds, il y a eu corruption, c'est la catastrophe, etc."* Dans ce cas, je pense que c'est beaucoup plus un problème entre cette ONG européenne et l'ONG togolaise. Mais, du coup, ça pose plein de questions : nous aussi, il faut qu'on fasse un contrôle additionnel, qu'on refasse un audit de l'audit. Pour l'instant, ça a tellement secoué l'organisation togolaise que ce qui importe c'est de rétablir la confiance pour qu'ils puissent travailler. »

Par ailleurs, le caractère sensible des questions financières explique, dans une certaine mesure, la distance observée par la coordination régionale. Même si, selon *Brücke-Le pont*, rien dans le mandat de CRISTO ne lui interdit d'aller par exemple vérifier les comptes des partenaires, celui-ci évite de le faire systématiquement. Les commentaires du Responsable de Programme sur la question sont tout à fait édifiants. Nous lui avons en effet demandé si CRISTO joue un rôle en matière de contrôle financier. Sa réponse est la suivante : « *Ce n'est pas leur tâche principale de contrôler. Ça c'est clair. C'est plutôt les audits financiers qui font ça. Mais CRISTO a le droit d'aller voir, de demander des pièces, voir les comptes, etc. Je ne sais pas s'ils le font systématiquement. On n'a pas tant insisté là-dessus. Peut-être que s'il y a quelqu'un d'autre que moi qui s'occupait de cela, il insisterait beaucoup plus sur ce point. Moi, j'ai surtout l'impression qu'il y a beaucoup trop de contrôles. Et ça n'a pas trop de sens. Tous ces contrôles que veulent faire les ONG du Nord auprès des ONG du Sud sont de trop. Ce qui serait bien, c'est que les ONG du Sud rendent compte à la base et qu'il y ait des structures internes de contrôle, internes à la FECECAV,*

internes au CED et autres. Nous, nous sommes partenaires et nous sommes partis sur une confiance. Donc, on ne leur demande pas trop. »

Différents éléments peuvent être relevés dans le discours de l'intéressé. Tout d'abord, les activités de suivi des partenaires ne sont pas limitatives. Le cahier de charges ne fixe pas toutes les dimensions de la mission de la coordination régionale. Cela présente certes l'avantage pour les uns et les autres d'observer une certaine flexibilité vis-à-vis des partenaires sur le terrain. Il y a cependant un risque inhérent au caractère arbitraire du sens donné au suivi. Ainsi, comme souligné dans les pages précédentes, le cabinet peut tout aussi bien faire preuve de zèle dans un souci d'efficacité, surtout au début du mandant. Dans le cas de CRISTO par exemple, des éléments d'analyse nous permettent d'émettre une telle hypothèse. Le Responsable de programme de *Brücke·Le pont* a ainsi relevé qu'« *il y a trois ou quatre ans, il me signalait qu'il demandait à avoir accès aux comptes et que partout tous les partenaires le faisaient volontiers. Là, il y a eu des moments où il pensait que c'était sa tâche. Je ne l'ai pas freiné et je ne l'avais pas non plus poussé dans cette tâche-là.* »

Ce caractère peu restrictif du mandat présente également un avantage pour l'ONG suisse, dans la mesure où cela permet de renforcer le suivi ou d'initier des missions inopinées en cas de besoin. Le second constat est relatif à l'influence du ressenti des acteurs individuels sur l'orientation des activités de leurs organisations. Ainsi, dans le cas de *Brücke·Le pont*, le Responsable de programme, trouvant qu'il y a « *déjà beaucoup trop de contrôles* », va être moins tatillon sur certains aspects du contrôle de gestion par exemple. Dans cette même logique, CRISTO privilégie une posture de médiation culturelle à celle de stricte contrôle, eu égard à la délicatesse de son positionnement.

En définitive, la politique partenariale de *Brücke·Le pont*, grâce à l'accent qu'elle met sur le renforcement des organisations locales, est relativement bien appréciée par ces dernières. En outre, l'espace de discussion et d'échanges créé à travers les rencontres annuelles contribue à l'instauration d'un climat empreint d'un capital de confiance assez élevé entre les partenaires. La position de CRISTO, en tant que médiateur culturel, semble apporter une véritable valeur ajoutée à la réussite des relations. Il reste cependant à interroger les autres acteurs sur leurs perceptions de la place et du rôle du cabinet dans le dispositif.

III.2. Le rôle de CRISTO

Comment la posture de CRISTO est-elle vécue par *Brücke·Le pont*, les partenaires locaux et les bénéficiaires ? Telle est la question à laquelle tente de répondre cette rubrique. Les points de vue des acteurs portent essentiellement sur le mandat de suivi et celui de médiation culturelle. Concernant la dimension de suivi, le rôle de CRISTO est tantôt perçu comme étant celui d'une « *simple courroie de transmission* », tantôt comme celui d'un représentant de *Brücke·Le pont*. Ces appréciations sont fonction aussi bien de la nature de l'acteur que de l'histoire de vie de l'organisation. Pour sa part, l'ONG suisse considère CRISTO « *comme étant, avant tout, une structure d'appui à nos partenaires. Pour nous, c'est clair. Ce n'est pas une relation verticale. Je ne demande pas à CRISTO d'intervenir d'une certaine manière auprès de nos partenaires* », affirme le Responsable de programmes Afrique. Ce dernier insiste, une fois de plus, sur le contenu avant tout méthodologique du mandat, même si parfois, la ligne de démarcation reste plutôt floue : « *Je maintiens le contact encore direct avec nos partenaires. Lorsqu'il faut négocier une nouvelle phase, ce n'est pas CRISTO qui négocie mais c'est clair qu'ils sont là en appui. Des fois, c'est un peu flou mais ils vont quand même donner un premier avis sur la construction d'un cadre logique, de grandes lignes, mais plus sur le plan formel. Ils vont interpellier nos partenaires pour leur demander "Est-ce que là c'est vraiment cohérent ? Il y a eu telle évaluation qui a proposé ça, en avez-vous tenu compte ? Etc."* » On peut y lire une concordance entre la description que CRISTO fait de son travail et la façon dont *Brücke·Le pont* l'appréhende. Les ONG ont également mis en exergue ce rôle joué par CRISTO. Selon un des enquêtés, la présence de CRISTO aux côtés de son organisation est un accompagnement qui lui évite de s'égarer : « *Étant donné qu'ils sont beaucoup plus proches, ils remarquent plus vite les errements et c'est beaucoup plus facile de faire certaines remarques et de rediriger un peu.* » Et ce rôle d'appui est bien apprécié des partenaires, dans la mesure où cela crée une occasion pour l'établissement de relations directes sur des questions d'ordre méthodologique. Aussi, comme le souligne un enquêté, « *pour certaines discussions opérationnelles, nous entrons directement en contact avec CRISTO pour des conseils et pour des avis sur le plan opérationnel* ».

Le discours de *Brücke·Le pont* met aussi en exergue la valeur ajoutée de l'intervention de CRISTO. Selon l'interviewé, « [CRISTO] *aide nos partenaires à mieux rendre compte* ». C'est également grâce à ce travail « assez fastidieux » de suivi (« *lecture des rapports financiers et d'activités pour les douze partenaires* ») que « *je peux mieux rendre compte en Suisse du travail de nos partenaires* ». Les partenaires locaux abondent également dans le même sens

La dimension de médiation culturelle dans le mandat de CRISTO est également fort appréciée par les deux partenaires. Notons d'abord les commentaires de *Brücke·Le pont* au sujet de ce rôle : « *Lorsqu'il y a une question sur le contexte, lorsqu'on veut comprendre une situation : l'évolution politique, économique, il a des compétences vraiment exceptionnelles. Expliquer et traduire aussi d'une manière qu'un yovo [un Blanc en éwé, langue parlée au Sud du Togo] qui arrive comme ça comprenne bien les choses. Il traduit aussi quelque part ce que moi je veux dire aux partenaires parce qu'il y a des choses qu'il vaut la peine des fois de redire d'une autre manière... Il fait du dialogue interculturel. Et dans les deux sens. Clairement, je ne comprends pas ce que disent les partenaires. Alors il m'explique. C'est hyper-impressionnant.* » Il y a, en outre, une convergence d'appréciations positives au sujet de cet élément du mandat du cabinet. Pour un de nos interlocuteurs, CRISTO joue « *un rôle clé dans le dispositif* ». Selon lui, « *sans cela, le partenariat serait un pont avec une trop grande portée... Il y aurait beaucoup trop de vide, la nature a horreur du vide et ce sont des suspicions qu'on met dans le vide* ». Le partage des mêmes réalités que les organisations locales est perçu par ces dernières comme étant un atout pour le partenariat. « *Nous, nous disons qu'étant une organisation locale, ils [CRISTO] sont beaucoup plus imprégnés de nos réalités, ils sont capables de savoir réellement ce que nous faisons* », note un enquêté.

Les interviewés ont tout de même noté la délicatesse de la situation de CRISTO entre les deux partenaires. Nous citons ici les commentaires de *Brücke·Le pont* sur la question : « *C'est sûrement très difficile par exemple pour lui [CRISTO] de trouver la bonne transparence dans tous les sens. Maintenant, avec le temps, il a montré aux partenaires qu'il était vraiment avec eux. Mais je suis très content de son travail. Il a toujours été transparent et honnête surtout envers nous... Certains vont le considérer plus comme un représentant de*

Brücke·Le pont, et d'autres plus comme un allié. La plupart le considèrent vraiment comme un allié. »

En conclusion au chapitre, il convient de retracer le fil de notre raisonnement. Une première analyse de la politique partenariale de *Brücke·Le pont* nous a introduit au modèle de l'intermédiation via une coordination locale. Suite à cela, nous avons étudié le mandat de CRISTO, tel qu'il est institué par les documents contractuels. Cela a débouché sur un premier schéma où le cabinet apparaît comme étant un représentant de l'ONG suisse avec un fort mandat de suivi-contrôle auprès des partenaires. Dans un souci de comparaison, nous nous sommes intéressé à la mise en application de ce mandat sur le terrain. La finalité était de relever les éventuels écarts entre le rôle prescrit et celui effectivement joué auprès des organisations locales. Cette démarche a montré qu'il y a eu un grand effort d'accommodation du mandat au contexte, aussi bien de la part de CRISTO que de son mandant. Les descriptions que les acteurs ont faites du rôle du cabinet soutiennent également ce constat. À titre d'exemple, malgré le caractère plutôt strict de la mission (si l'on se réfère au cahier de charges), le modèle laisse la place à la discussion directe entre les partenaires, ainsi que des possibilités d'échanges entre les ONG locales et le cabinet de consultants. On a pu également noter que le rôle de médiateur culturel n'était pas le principal dans le cahier de charges mais s'est avéré être le plus important sur le terrain.

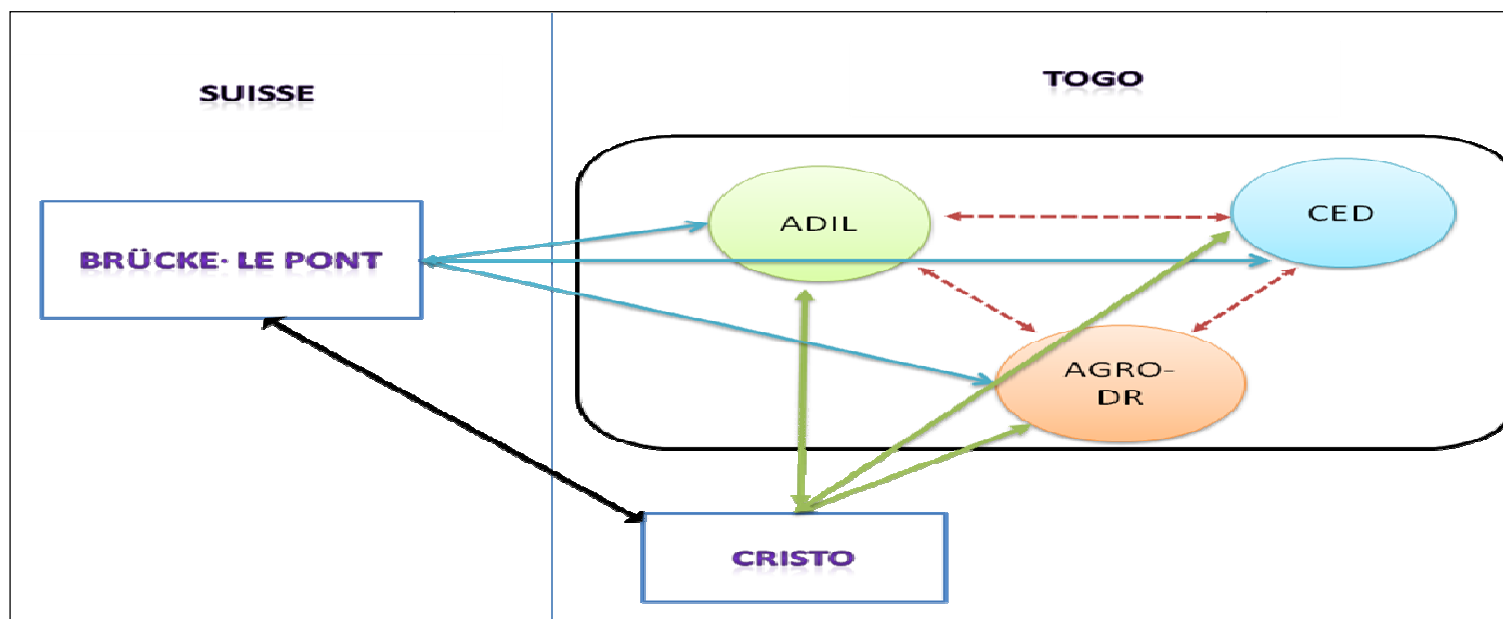
En outre, le mandat souffre de quelques ambiguïtés sur les aspects de contrôle financier. En effet, les documents de mission ne fixent pas clairement le rôle exact que la coordination régionale devra jouer à ce sujet. Cela laisse un espace de négociation implicite entre les différents acteurs en présence. Ainsi, en fonction de la sensibilité des questions financières, et pour réussir sa mission entre les deux partenaires, CRISTO a plutôt mis un fort accent sur le rôle de médiateur culturel. De son côté, *Brücke·Le pont* reconnaît implicitement que le contrôle total et parfait des comptes est illusoire et minerait les relations avec les partenaires, laissant un flou sur l'étendue des "pouvoirs" de son mandataire.

Par ailleurs, la confidentialité totale semble également être une illusion. Ainsi, CRISTO a forcément besoin d'obtenir le *feedback* de *Brücke·Le pont* concernant les sujets abordés directement avec le partenaire local. De même, il serait

dommageable pour CRISTO d'entretenir des relations confidentielles avec les ONG locales, au risque de susciter des soupçons de la part de l'ONG suisse. De ce fait, aucune discussion n'est tout à fait secrète. Cela ne semble pourtant pas constituer un obstacle majeur à la construction du partenariat. Le rôle de médiateur culturel fait office de contrepoids, dans la mesure où cela contribue à la facilitation des relations et crée un espace de proximité entre CRISTO et les partenaires locaux.

Les informations tirées de l'analyse de l'exécution réelle du mandat sur le terrain, ainsi que la lecture qu'en font les acteurs conduisent à une modification du schéma initial, issu des documents de mission. Le schéma de la page suivante semble bien refléter la réalité des relations entre les trois parties dans ce modèle que nous venons d'étudier. Il sera confronté à ceux qui seront élaborés à l'issue de l'analyse des modèles pratiqués par EED et Pain pour le Monde.

Figure n°6 : Sociogramme des relations selon les discours des acteurs²⁵⁷



²⁵⁷ Le modèle partenarial de *Brücke-Le pont* au Togo aboutit à l'instauration d'un réseau relationnel entre les trois acteurs (BLP, CRISTO et les ONG locales). CRISTO et les ONG locales partageant les mêmes conditions socioéconomiques et politiques, les échanges se font sur la base de la proximité. Celle-ci légitime son rôle de médiateur culturel. Cela n'exclut cependant pas des discussions directes entre l'ONG suisse et ses partenaires, notamment sur des questions d'ordre financier. Ce modèle donne l'impression d'une mise en retrait de CRISTO pour faciliter les échanges entre les partenaires. Mais il est à noter que, pour une meilleure réussite de sa mission, le cabinet de consultant a besoin d'être mis au courant de tous les échanges entre *Brücke-Le pont* et les organisations locales. Enfin, il n'est pas exclu qu'il y ait des échanges hypothétiques d'informations entre les trois ONG locales leur permettant d'adopter des comportements stratégiques vis-à-vis de *Brücke-Le pont* et de son mandataire.

CHAPITRE VII : EED ET LE SERVICE D'APPUI LOCAL (SAL)

La seconde variante du modèle étudié est celle du Service d'Appui local (SAL), mise en place par le Service des églises évangéliques en Allemagne pour le développement (EED). Le dispositif présente des spécificités dans le cas togolais où il est essentiellement axé sur le renforcement des capacités des partenaires. L'objectif de ce septième chapitre est d'en analyser la logique et les implications dans la perspective de l'approche stratégique des acteurs. À cette fin, la réflexion suivra une progression qui, débutant par une présentation du profil de l'organisation, débouchera sur l'étude du dispositif du SAL avec un accent particulier sur son application au Togo, et clôturera sur une analyse croisée des discours des acteurs.

I. LE PROFIL ORGANISATIONNEL

Quelles sont les caractéristiques d'EED en tant qu'organisation ? Répondre à cette question revient à identifier les éléments permettant de la distinguer des autres et de lui attribuer une "personnalité" spécifique. Dans le cas d'EED, son identité, son évolution dans le temps et ses relations avec l'État sont autant de facteurs qui l'influencent tant du point de vue de la structuration sociale que sous l'angle du mode d'action. Les lignes à venir sont consacrées à l'analyse de chacun de ces facteurs afin de saisir les motifs qui ont guidé le choix du SAL comme modèle de gestion des partenariats.

I.1. Une identité fondée sur des valeurs chrétiennes

Le Service des églises évangéliques en Allemagne pour le développement est une organisation confessionnelle créée en 1999, sur l'initiative de l'Église évangélique allemande (EKD). Il est le produit d'une fusion entre différentes œuvres évangéliques, actives dans la solidarité internationale. Concrètement, EED a pris le relais de l'Association protestante de coopération au développement (EZE) qui était, depuis 1962, le principal organe de l'Église

protestante allemande en la matière. Cette association entretenait, depuis cette époque, des relations avec les églises évangéliques de plusieurs pays, ainsi qu'avec d'autres organisations religieuses ou laïques qui mènent des actions dans le domaine du développement. Cela explique le fait que certains partenariats préexistent à la naissance d'EED, comme dans le cas togolais par exemple. Cette situation a évidemment des influences sur la nature des relations entretenues par certaines organisations locales avec l'ONG allemande. Des cas de résistance au changement relevés au cours de notre étude peuvent, par exemple, trouver une part d'explication dans cette situation. Nous reviendrons sur ce point quand il s'agira d'analyser la perception qu'ont les acteurs du dispositif du SAL.

Les documents stratégiques relatifs à la vision et à la mission d'EED sont fortement axés sur ses racines chrétiennes et traduisent l'engagement de l'organisation pour la satisfaction des besoins concrets de l'être humain. Ainsi, en évoquant les principes de « *foi, amour et espérance* » comme soubassement de son action, l'ONG met en avant son identité en tant qu'organisation d'Église. Elle est, de ce fait, rattachée à Dieu, positionné comme « *Principe et dispensateur de tout bien* ».

Parallèlement, à travers la définition que l'organisation donne du concept de développement, on peut noter qu'elle est résolument tournée vers des préoccupations pratiques et actuelles de l'Homme contemporain. Aussi définit-elle le développement comme étant un « *processus de libération de la faim, de la pauvreté, de la maladie et des structures de pouvoir injustes, qui ne respectent pas la dignité et les droits de la personne humaine et les privent au contraire du contrôle de leurs ressources vitales* ». Le contraste entre les principes éthérés présentés précédemment et l'engagement dans l'action en vue de répondre à des besoins concrets semble aujourd'hui tout à fait normal du point de vue tant du christianisme que des autres religions. L'exemple de l'implication de nombreuses organisations religieuses dans la solidarité internationale est, à cet égard, très frappant.

EED semble, pour sa part, ne pas faire de distinction entre ce qui relève du divin et ce qui est du ressort de l'action humaine, bien au contraire. Les documents de communication formulent ainsi les objectifs visés :

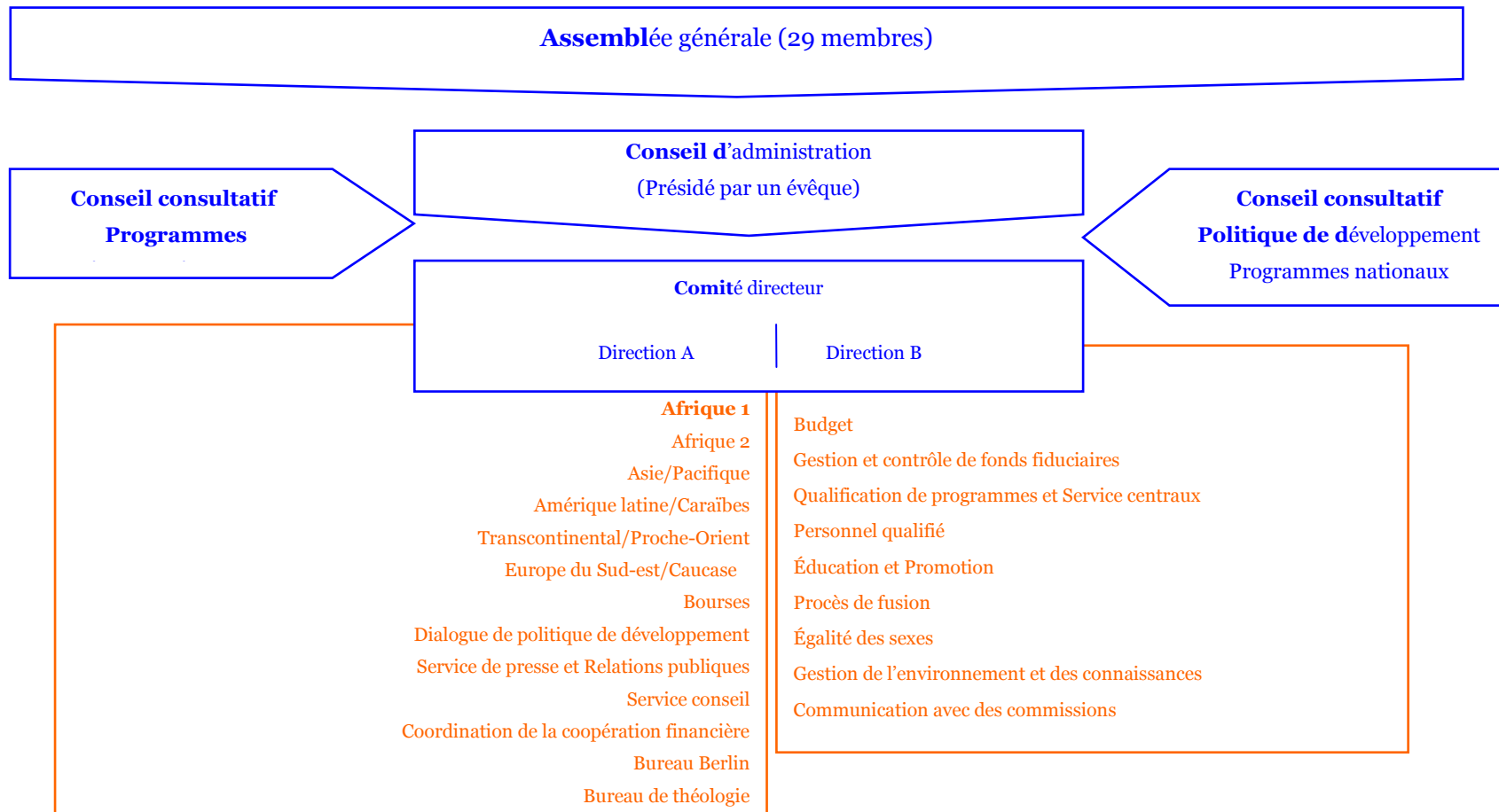
- « *permettre aux personnes pauvres, défavorisées et opprimées d'améliorer elles-mêmes leur vie ;*
- *rendre les personnes capables de participer aux processus de prise de décision ;*
- *faire valoir les droits de l'Homme politiques, économiques, sociaux et culturels ;*
- *favoriser la paix et surmonter la violence ;*
- *préserver les bases naturelles de la vie. »*²⁵⁸

Procédons, à présent, à une analyse de l'organigramme (cf. page suivante). Il présente une forme hybride, à mi-chemin entre le fonctionnel et le multidivisionnel. Le sommet stratégique est composé de l'Assemblée générale constituée par l'ensemble des Églises membres de l'EKD et d'un conseil d'administration présidé par un évêque. Cette configuration confirme la place des instances religieuses dans l'orientation des actions menées par l'organisation. Sur le plan opérationnel, on note la concentration des activités sous deux pôles (Directions A et B). Mais il n'apparaît pas forcément de liens logiques entre eux. Ainsi, le pôle des programmes internationaux rassemble, entre autres, les activités liées à plusieurs pays et les relations publiques qui sont plutôt transversales. Le second rassemble, quant à lui, aussi bien les services administratif et financier que ceux chargés de la gestion des thématiques transversales (genre, environnement, etc.).

Cette présentation de l'organigramme trahit la nature hybride d'EED en tant que produit d'une fusion entre plusieurs organisations qui avaient développé leurs propres cultures, méthodes et habitudes de travail. Se pose, par conséquent, la problématique du partage d'une vision organisationnelle commune. Le développement de sous-cultures propres à chaque service, né de l'histoire de vie des organisations ayant fusionné est-il de nature à faciliter l'adoption d'une vision partagée ? Dans ce cas-ci, nous avons noté par exemple, lors de nos enquêtes de terrain, la difficulté pour l'ONG d'adopter une politique de partenariat uniformisée.

²⁵⁸ Voir le prospectus d'EED intitulé *Développement en partenariat*.

Figure n°7 : Organigramme d'EED



Source : Site Internet de l'organisation <http://www.eed.de/fr/fr.eed/fr.eed.eed/fr.eed.eed.organi/index.html> (mise à jour le 1^{re} avril 2011)

I.3. Les domaines d'action

En tant qu'émanation des Églises en Allemagne, l'ancrage social d'EED est à la mesure de la représentativité de la religion protestante au sein de la société. Les statistiques portant sur l'EKD qui, soulignons-le, est constituée par vingt-trois églises régionales, donnent une idée de l'envergure de son ONG, l'EED. En effet, sur les 82,4 millions d'habitants que compte l'Allemagne, 25,9 millions auraient déclaré appartenir à l'Église catholique (soit 31,4% de la population) contre 25,6 millions pour l'Église évangélique (soit 31%). Ces deux religions « établies » comptent ainsi, à elles seules, 53,2 millions de fidèles (pratiquants ou non), soit environ 65% de la population totale²⁵⁹.

En tant qu'organisation, l'EED compte environ 250 salarié(e)s et intervient sur le plan tant national qu'international. En 2009, au total 2 139 projets, financés par elle, étaient en cours d'exécution dans l'ensemble des 80 pays d'intervention. Le tableau ci-après présente un récapitulatif du nombre de nouveaux projets et des financements accordés en 2009, à titre illustratif.

**Tableau n°14 : Nombre et volume financier des nouveaux projets
EED (2009)²⁶⁰**

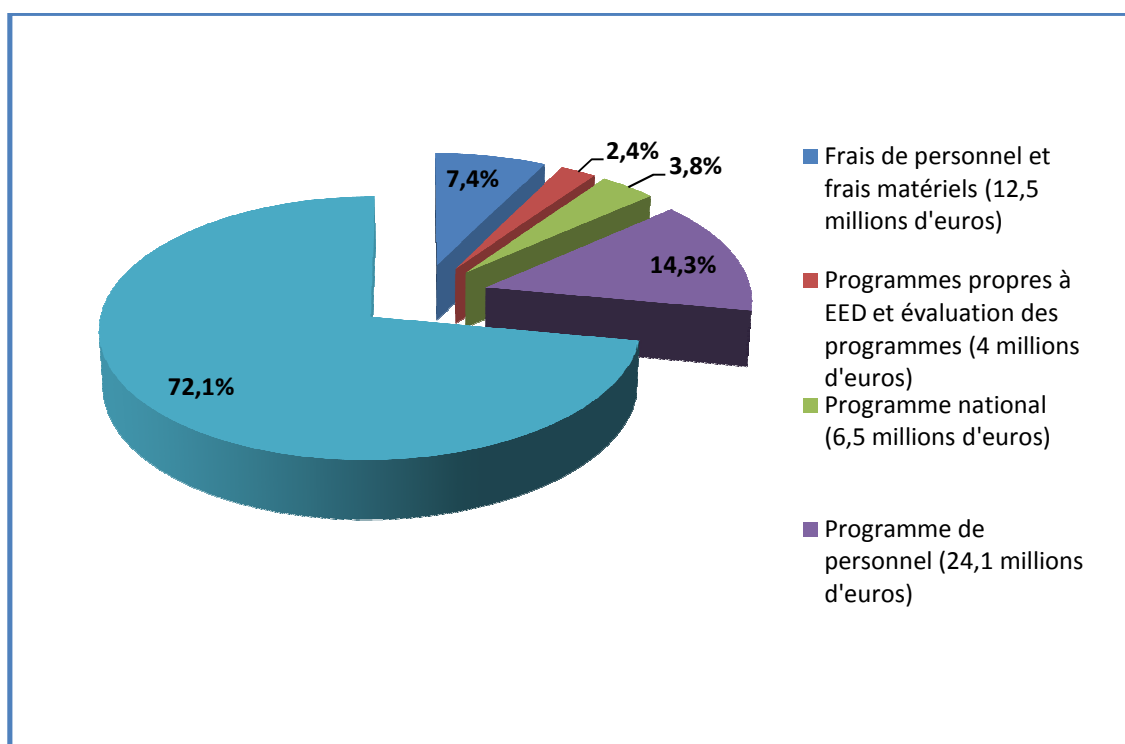
Situation géographique	Nouveaux projets	Montant (millions d'euros)
Afrique	100	43,8
Allemagne	439	6,5
Amérique latine	48	18
Asie	112	35,4
Europe du Sud-est/Caucase	12	3,7
Moyen-Orient	9	3,2
Projets transcontinentaux	32	45,8
Total	752	138,4

²⁵⁹ Ces statistiques sont citées par Laurent Férec et Florence Ferret, *Dossier de civilisation allemande*, Paris, Ellipses, 2010, pp. 101-109.

²⁶⁰ Tableau reproduit par nos soins à partir des données fournies par EED dans son *Rapport de travail 2009/2010*.

Pour l'année 2009, 752 nouveaux projets ont ainsi été financés pour un volume total de 138,4 millions d'euros. Ce volume financier, auquel s'ajoutent les frais de fonctionnement de l'organisation, les fonds alloués pour les missions d'expertise (suivis, évaluations, audits, etc.) et les bourses d'études, offrent un aperçu de la taille et de la portée des actions menées par l'organisation. Les dépenses d'EED étaient estimées à 168,9 millions d'euros en 2009. Elles couvrent les frais de gestion des programmes nationaux et internationaux, ceux relatifs à la gestion du personnel, ainsi que les bourses d'études. Le graphique ci-après en présente la répartition sur différents postes.

Graphique n°15 : Répartition des dépenses d'EED (2009)

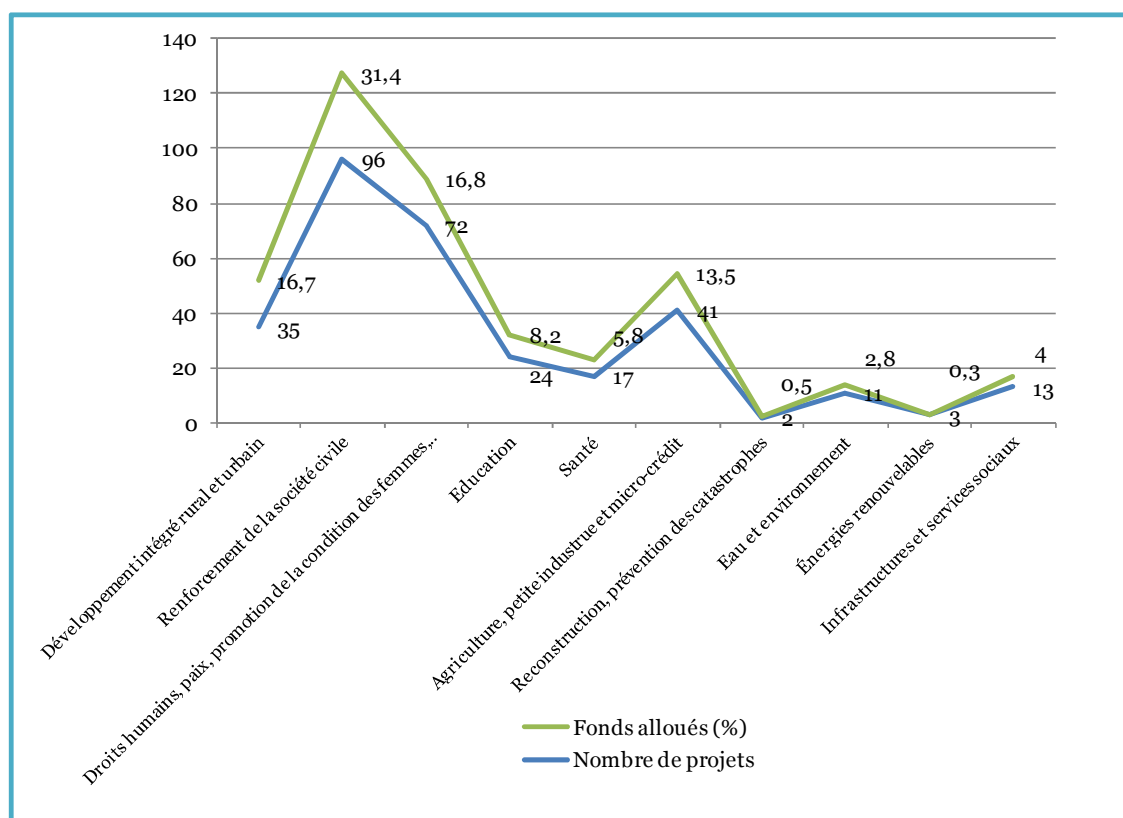


Source : EED, *Rapport de travail 2009/2010*, p. 18.

La majeure partie des dépenses effectuées au cours de l'année de référence montre une forte allocation des fonds aux projets internationaux, soit 72,1% du total. Au regard des types de projets financés en 2009, on peut déduire que le renforcement de la société civile, les droits humains (y compris la promotion de la femme), l'agriculture (y compris la petite industrie et le microcrédit), ainsi que le développement (rural et urbain) sont les domaines prioritairement

soutenus par l'organisation. Le tableau ci-après présente la répartition des dépenses selon ces différentes problématiques.

Graphique n°16 : Répartition des projets et financements selon les thématiques



I.4. Les sources de financement

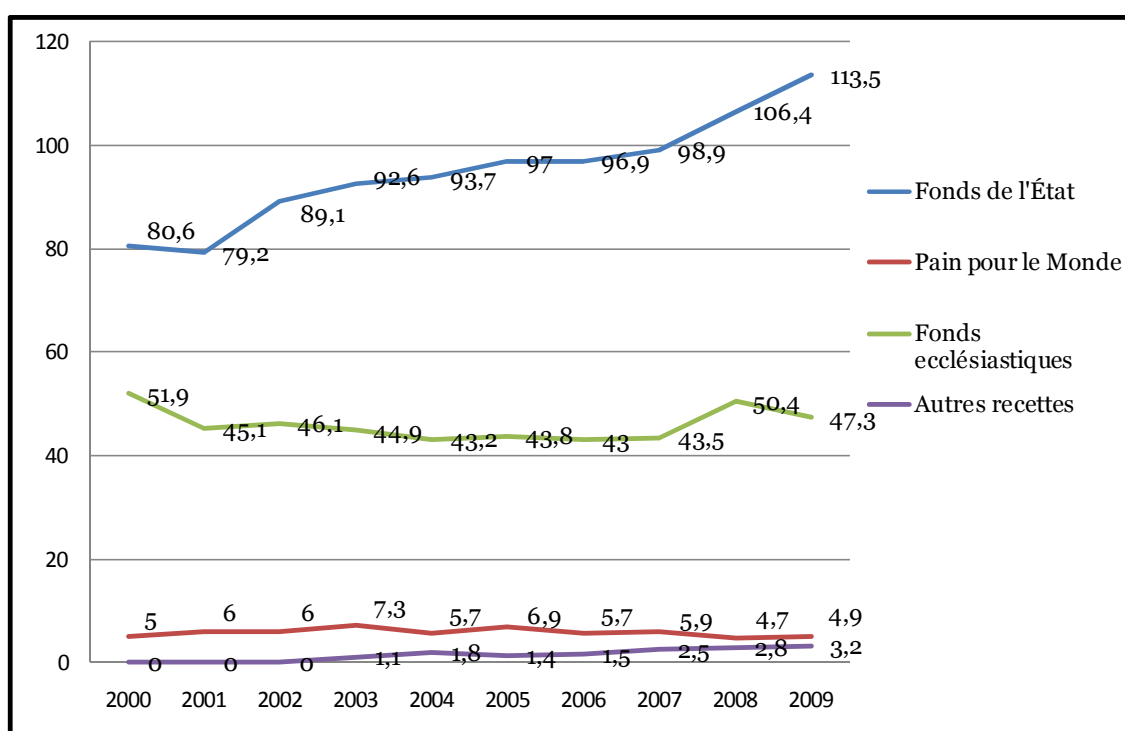
Les ressources financières proviennent respectivement des églises membres, de l'État et de *Pain pour le Monde*²⁶¹. Selon le rapport d'activités d'EED pour l'année 2009, les recettes de l'organisation s'élevaient à 168,9 millions d'euros et proviennent essentiellement de ces trois sources. Ainsi, la contribution de l'État allemand, à travers différents fonds du BMZ (ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement), était de 113,5 millions d'euros, soit 67,2% des recettes. La part des églises membres représente, quant à elle,

²⁶¹ En tant que « campagne » de l'Église évangélique allemande lancée en 1959 pour sensibiliser d'abord les paroissiens puis l'opinion nationale sur la pauvreté dans le monde, *Pain pour le Monde* a pour activité principale la collecte de fonds qui lui assure plus de 85% de ses recettes. Une partie des collectes ainsi réalisée est affectée à EED (4,9 millions d'euros en 2009).

28%, ce qui correspond à 47,3 millions d'euros. L'apport financier de PPLM, issu de ses collectes auprès de la population et des paroisses, s'élevait à 4,9 millions (soit 2,9%).

Le graphique ci-après présente l'évolution des différentes sources de financement de l'ONG de 2000 à 2009.

Graphique n° 17 : Évolution des sources de financement d'EED de 2000 à 2009 (en millions d'euros)



Source : EED, Rapport d'activités 2010.

En dix ans d'exercice, les recettes de l'organisation ont évolué de 137,5 à 168,9 millions d'euros avec, à chaque fois, une forte participation de l'État. En 2009, celle-ci représentait 67,2% du budget (113,5 millions d'euros) contre 65% (97 millions d'euros) en 2005 et 59% (80,6 millions d'euros) en 2000. Comparativement, les fonds ecclésiastiques formés par les apports des différentes églises membres de l'EKD ont subi une relative baisse durant la même décennie. Elle est ainsi passée de 51,9 millions d'euros en 2000 (soit 38% environ) à 43,8 millions en 2005 (soit 29%) et 47,3 millions (soit 28% du budget total) en 2010, ce qui équivaut pour l'ensemble de la période à une baisse de dix points. Il faut tout de même noter que *Pain pour le Monde* alloue une part du produit de ses collectes à EED, ce qui représente un volume annuel moyen de 6

millions d'euros. Mais cette contribution tend également à la baisse, dans la mesure où elle est descendue, au cours des années 2008 et 2009, sous la barre des cinq millions d'euros.

Cette forte incidence des fonds étatiques dans le budget de l'organisation pose, tout comme dans le cas de *Brücke-Le pont* en Suisse, la question de son autonomie vis-à-vis de l'État. Dans le cas allemand, pour répondre à une telle interrogation, il faudra se rapporter au contexte sociologique, notamment à la relation entre Église et État.

L'influence de la politique étatique de coopération au développement sur les actions d'EED ne saurait être niée. Cela semble évident, d'autant qu'Église et État entretiennent une relation particulière dans le contexte allemand. En effet, l'EKD, l'Église catholique et la communauté juive sont considérées comme étant des religions « *établies* » et jouissent, par conséquent, du statut de « *personne morale de droit public* »²⁶². Pour Férec et Ferret, le principal privilège rattaché à ce statut est la perception de l'« *impôt d'Église, prélevé par l'État auprès des contribuables qui se déclarent membres de ces trois religions* ». Il représente environ 9% de l'impôt sur le revenu.

Cependant, le rôle de contrepoids, joué par l'Église sur le plan politique et social en Allemagne grâce à son ancrage au sein de la population (64% appartiennent au christianisme), apporte un bémol à l'hypothèse d'une grande influence de l'État sur l'orientation des actions d'EED. Ainsi, compte tenu des relations traditionnellement entretenues par ces deux institutions, on est plutôt dans un contexte de partenariat, favorisé par le principe de la subsidiarité grâce auquel l'Église joue un rôle social fort et jouit, de ce fait, d'une bonne renommée dans la population. Elle constitue alors une force sociale plutôt que l'appendice d'un État tout-puissant.

En conclusion, les caractéristiques d'EED offrent l'image d'une organisation fortement marquée, dans sa philosophie et sa structuration, par son identité religieuse. Son ancrage dans la société allemande est étroitement lié à celui de l'Église évangélique qui entretient des liens forts avec l'État. Ce dernier lui fournit, par ailleurs, la plus grande partie de ses moyens d'action. Il s'agit, en

²⁶² Laurent Férec et Florence Ferret, *Dossiers de Civilisation allemande*, Paris, Ellipses, 2010, p. 102.

outre, d'une organisation de grande envergure tant du point de vue du nombre de salariés que des zones et domaines d'action. Cependant, compte tenu de son envergure et de sa propre histoire, en tant qu'organisation issue d'un processus de fusion de différentes œuvres de l'Église, on peut s'interroger sur sa réelle cohésion, qui devrait se traduire notamment par l'adoption d'une vision unique et d'une politique uniformisée en matière de partenariat.

II. LA POLITIQUE PARTENARIALE

Nous nous interrogerons ici sur l'existence d'une vision globale du partenariat au sein de l'organisation et, le cas échéant, sa traduction sur le plan opérationnel. Bien qu'on puisse soupçonner un minimum de consensus, même implicite, sur les dimensions du partenariat, il n'existe pas de politique unique, formalisée et adoptée par EED sur le sujet.

Une fois analysés les obstacles à la formulation d'une philosophie d'envergure organisationnelle, nous présenterons néanmoins la vision du partenariat par le département des programmes internationaux, énoncée dans certaines publications, mais aussi à travers le dispositif du Service d'appui local. Ce dernier est en effet mis en place pour la gestion des relations d'EED avec ses partenaires du Sud. Le cas concret du modèle du Service d'appui local, mis en œuvre en Afrique de l'Ouest, sera étudié à cet effet avec un accent particulier sur son application dans le contexte togolais.

II.1. Une politique partenariale difficile à formuler

La structure et le fonctionnement d'une organisation sont soutenus par des éléments immatériels, en l'occurrence l'identité et la culture, qui dotent les acteurs de références communes leur permettant d'avoir une vision partagée du sens des actions menées ensemble. Toute organisation est ainsi censée avoir une vision et une mission sur lesquelles s'appuient les stratégies d'alliance, l'orientation des actions, ainsi que les modalités de recherche et de gestion des ressources. De ce fait, tout événement intervenant dans l'histoire de vie organisationnelle est susceptible d'atténuer ou de renforcer le sentiment d'appartenance.

Dans cette logique, la formulation d'une vision et d'une politique partenariales d'envergure organisationnelle peut être interprétée comme étant le signe d'une certaine cohésion. Or, dans le cas d'EED, il n'existe pas de document formalisant le sens que l'organisation donne au concept de partenariat, ses enjeux et stratégies en la matière. Cela trahit-il pour autant un manque de cohésion au sein et entre les différents départements composant l'organisation ? Il semblerait, à ce sujet, que le fait d'appartenir à l'Église évangélique ait doté EED, du moins globalement, d'une identité assez forte qui lui permette de survivre aux différents dysfonctionnements liés à son histoire de vie.

D'autres éléments d'explication peuvent alors être évoqués pour justifier l'absence et la quasi-impossibilité pour EED de se doter d'une politique de partenariat uniformisée. La lecture de l'organigramme suggère non seulement une spécialisation propre de chaque division en termes de tâches à réaliser, mais aussi une différenciation interne, comme nous le verrons dans le cas du département des programmes internationaux. Ce dernier couvre, en effet, quatre-vingt pays d'Afrique, d'Asie pacifique, d'Amérique latine, du Proche-Orient et de l'Europe du Sud-est. Il gère également les programmes transversaux communs aux différents continents.

D'autres services relèvent, par ailleurs, de la responsabilité du département des programmes internationaux, à savoir :

- le service conseil qui est chargé de la gestion des activités relatives à la consultation ;
- et celui en charge de la coordination de la coopération financière.

La composition de ce seul département préfigure les difficultés d'harmonisation de visions, d'outils et de méthodes de travail. Le contraste d'identités au niveau des différentes composantes organisationnelles milite, par conséquent, en défaveur de l'élaboration d'une politique partenariale qui tienne compte des préoccupations des acteurs. La taille de l'organisation, ainsi que les différents types d'acteurs auxquels s'adressent ses actions (acteurs nationaux ou internationaux, églises, individus, etc.) ne favorisent pas non plus une telle harmonisation.

Par ailleurs, le fait qu'EED soit issue, il y a de cela une décennie, d'une fusion entre plusieurs organisations pourrait constituer un obstacle supplémentaire et non négligeable, à cause des risques de persistance de sous-cultures organisationnelles héritées des anciennes structures.

Chaque composante semble cependant mettre l'accent sur certains éléments clés qui constituent ainsi ses préoccupations en matière de partenariat. Le cas du département des Programmes internationaux en offre l'illustration. Celui-ci considère, pour sa part, *« l'autonomie »* comme étant *« un principe fondamental qui caractérise les relations entre EED et ses partenaires »*. Les informations recueillies lors de l'enquête au sein de l'organisation abondent également dans le même sens : *« Au niveau du département international, l'autonomie du partenaire est une valeur très importante »* (la chargée de programmes Afrique de l'Ouest).

Selon Karin Doehne, le partenariat d'EED couvre trois dimensions dans le cadre des programmes internationaux : *« le soutien à la coopération par des moyens financiers, l'appui en personnel et l'octroi de bourses, et le renforcement des capacités et le conseil »*²⁶³. Les relations entre l'ONG allemande et ses partenaires devront ainsi avoir pour objet l'un et/ou l'autre de ces domaines.

Du point de vue des objectifs, EED cherche, à travers le partenariat, à *« établir une relation responsable et transparente, dans une atmosphère de confiance et de respect mutuel »*. Pour l'ancienne chef de ce département, ces valeurs constituent les conditions nécessaires à une *« coopération sensée et efficace »*.

Dans cette logique, l'auteur présente certains éléments qui énoncent la vision du partenariat réussi, selon le département des programmes internationaux. Les conditions sont les suivantes :

- *« les partenaires devraient être responsables par rapport à leurs membres et bénéficiaires ainsi que par rapport aux bailleurs et organismes d'appui ;*

²⁶³ Karin Doehne, « L'Accord de partenariat », *Cahiers du Mapinduzu 2* [Document en ligne], décembre 2010, p. 51.

- *l'appropriation des programmes et projets par les structures locales est de la plus grande importance. Seuls les processus de décisions autonomes prises par des locaux peuvent contribuer à une amélioration durable de leur propre développement et c'est à elles de revendiquer leurs droits ;*
- *dans la planification du projet commun, le partenaire local est responsable de l'analyse de la situation mais il doit définir les résultats et les objectifs sur lesquels les deux parties doivent se mettre d'accord ;*
- *pour être efficace à deux niveaux (progrès pour les populations qui participent et changements structurels), les partenariats au niveau local, national et international doivent être maintenus. Ainsi les efforts des uns et des autres seront complémentaires ;*
- *travailler en partenariat implique un dialogue sur la recherche d'opportunités en matière d'apprentissage et de développement des institutions et donc d'une amélioration constante de la qualité et de l'impact ;*
- *utilisation réelle et efficace des ressources pour le bien commun ;*
- *éviter la dépendance : l'équilibre est donc nécessaire entre les partenariats de longue date et les partenariats récents. »*

En substance, l'autonomie du partenaire, la réduction des écarts susceptibles de renforcer les rapports de pouvoir, le renforcement du partenariat, mais aussi la bonne gestion et la redevabilité seraient au cœur des préoccupations du département des programmes internationaux d'EED.

Dans la mesure où, généralement, il existe un écart entre les valeurs affirmées et leur mise en œuvre concrète sur le terrain, on peut s'interroger sur les modalités d'opérationnalisation de ces orientations. En effet, la notion d'autonomie pose elle-même certaines questions que l'interviewée n'a pas hésité à introduire : *« J'ai beaucoup réfléchi à cette notion d'autonomie de nos partenaires. Il y a une possible relation de pouvoir à cause du fait que nous apportons le financement. Ce n'est pas tellement facile d'arriver à une relation égalitaire, surtout dans les cas des partenaires du Togo à cause de leur dépendance financière vis-à-vis d'EED, environ 80 ou 90, voire 100%. »*

Comment peut-on alors envisager l'autonomie, quand la quasi-totalité du budget des partenaires (projets et frais de fonctionnement) est prise en charge

par EED ? En d'autres termes, l'autonomie visée est-elle compatible avec l'impératif de contrôle de l'usage des fonds alloués ?

II.2. Le dispositif du SAL (Service d'appui local)

Après avoir constaté la difficulté d'EED à élaborer "sa" politique de partenariat, nous avons néanmoins identifié, dans la littérature et dans les discours des enquêtés, des éléments qui renseignent sur sa vision, du moins concernant les programmes internationaux.

L'analyse du dispositif du SAL fournit des éléments concrets permettant d'apprécier le niveau d'opérationnalisation des valeurs et principes mentionnés précédemment. Celui-ci est basé sur le principe, exposé tout au long de notre travail, du recours à un cabinet de consultants pour la gestion des relations partenariales. Ce rôle varie de celui d'interface et de médiateur à celui d'instrument de renforcement des capacités. Un document interne de travail présente la déclinaison du modèle dans le cas de l'Afrique de l'Ouest. Nous nous y référons pour analyser la philosophie générale, ainsi que les rôles, procédures et outils du SAL.

II.2.1. La philosophie

Les objectifs visés par le dispositif du Service d'appui local sont formulés à travers les trois préoccupations suivantes :

- *« améliorer les programmes et la gestion des organisations partenaires ;*
- *réduire le volume de travail du personnel d'EED ;*
- *et renforcer le dialogue et la compréhension entre EED et ses partenaires ».*

On y aperçoit le souci de l'organisation, à une étape de son évolution, de veiller à sa performance sur le plan opérationnel, mais aussi d'inscrire ses relations dans le long terme. Interroger l'histoire de vie d'EED fournira des informations quant aux facteurs, tant internes qu'externes, qui ont déterminé cette orientation. Dans ce cas-ci, son identité et les conditions de genèse semblent apporter des éléments d'éclaircissement. En effet, l'ONG ayant été créée dans un souci

d'efficacité des œuvres de l'Église évangélique, le recours à un instrument de gestion des partenariats peut être interprété dans la même logique.

En prenant le cas des pays d'Afrique de l'Ouest par exemple, les missions spécifiquement assignées aux SAL concernent :

- « *la planification, le suivi et l'évaluation incluant les exigences de suivi de EED/EZE ;*
- *le développement organisationnel ;*
- *la gestion financière, en particulier les exigences et les modèles d'EED/EZE ».*

Ainsi, la finalité du dispositif, comme le conçoit l'ONG allemande, est d'assurer l'accompagnement des partenaires dans l'intention de renforcer leurs capacités à répondre à ses propres exigences en termes de gestion administrative et financière, mais aussi de mise en œuvre opérationnelle des projets et programmes.

Intéressons-nous, à présent, aux rôles et responsabilités des différentes parties concernées par le dispositif, en l'occurrence EED, les cabinets de consultants et les partenaires. L'objectif de l'exercice est de poser les bases d'une comparaison entre les comportements attendus de la part des acteurs et ceux réellement adoptés dans leurs relations.

II.2.2. Rôles et responsabilités des parties

Comme dans le cas de *Brücke·Le pont*, trois principaux acteurs sont concernés par le dispositif :

- EED, positionné comme commanditaire de la mission ;
- le cabinet de consultant qui joue le rôle de SAL ;
- et les partenaires du Sud, considérés comme étant les bénéficiaires de l'accompagnement.

Pour l'ONG allemande, la mission est de veiller à ce que « *l'outil serve au but de renforcement des capacités des organisations partenaires* ». Cela passe par :

- « *l'approbation* » préalable des tâches du consultant ;
- l'apport des fonds nécessaires à la mission ;

- la coordination des relations entre les deux autres organisations (ONG locale et SAL) ;
- la capitalisation des expériences à chaque étape ;
- et le respect de l'autonomie de toutes les parties.

En résumé, EED est dans une position qui lui confère un certain pouvoir vis-à-vis des autres acteurs. Elle a, de ce fait, une certaine marge de manœuvre qui lui permet d'user de ses prérogatives en fonction de ses enjeux et de son intérêt à voir les relations s'inscrire dans le temps. En effet, en adoptant une lecture stratégique de sa position, on notera qu'EED est ici pourvoyeuse de ressources financières qui constituent, par essence, une zone d'incertitude pour les deux autres acteurs. Les cabinets de consultants en tant que prestataires, et les ONG du Sud en tant que demandeuses d'appuis, se trouvent ainsi soumis à quelques règles édictées par l'ONG du Nord.

Le rôle dévolu aux cabinets de consultants couvre essentiellement la dimension du renforcement des capacités des partenaires du Sud. Ils ont ainsi la responsabilité de la qualité des prestations fournies et doivent prendre les mesures nécessaires allant dans ce sens. Aussi est-il stipulé, par exemple, qu'ils « *ne sous-traiteront pas les missions* », « *désigneront spécifiquement les individus chargés des relations avec EED* » et « *soumettent rapidement les rapports* ». Sur un plan plus opérationnel, ces consultants apportent leurs conseils dans le cadre des missions d'évaluation organisées par les ONG locales. Nous reviendrons plus en détails sur cet aspect dans l'analyse concrète des cahiers de charges de CRISTO dans le cas du Togo.

Une analyse succincte montre ici le positionnement des cabinets de consultants comme « *instruments* » de renforcement des capacités. Dans cette optique, ils sont censés être en retrait dans les relations directes entre les deux partenaires. Ce positionnement du SAL, non pas comme intermédiaire, mais plutôt comme une partie "accessoire" dans le jeu relationnel dyadique, est la spécificité de ce modèle. Le dialogue et la communication directs entre les partenaires se trouvent, par conséquent, conservés.

Ce choix est clairement affirmé par l'ONG allemande dans les textes y afférant : « *Le dialogue direct entre EED et les organisations partenaires demeure au centre des*

relations de partenariat. Bien que les cabinets soient spécialement qualifiés dans les procédures, priorités et politiques d'EED, ils ne sont pas des représentants d'EED dans la sous-région. La communication entre EED et les partenaires ne se fera pas à travers les cabinets de consultation. Signer des contrats avec des cabinets n'est pas une obligation. Ces cabinets pourraient être les points initiaux de référence pour conseiller sur les processus ou expertises dont ont besoin les organisations, afin de traiter les questions identifiées. »²⁶⁴

Ainsi formulé, le rôle dévolu aux Service d'appui local semble clair. Toutefois, quelques points d'interrogations subsistent, notamment au sujet du degré d'autonomie accordé réellement aux partenaires locaux. En effet, en imaginant qu'une ONG locale refuse les services du SAL, alors que des faiblesses évidentes sont identifiées dans son fonctionnement, quelle pourrait être l'attitude d'EED face à ce partenaire ? En outre, dans la mesure où les prestations des SAL sont financées par l'ONG allemande, cette dernière ne peut-elle pas, quand se présente l'occasion, faire usage des prérogatives liées à son positionnement comme détentrice des ressources ? Existe-t-il, par exemple, une clause de confidentialité qui lie les ONG locales et les SAL ? Ces questionnements suggèrent qu'il pourrait y avoir, dans la réalité, un écart entre ces principes énoncés et les comportements réels des acteurs sur le terrain. Ce point fera l'objet d'un éclaircissement dans les pages ultérieures.

Enfin, un lien direct a été établi entre le rôle attribué aux ONG locales dans le dispositif et le principe d'autonomie qui semble être la principale préoccupation d'EED dans le partenariat. Partant, celles-ci (les ONG locales) sont censées être « *responsables de leur disponibilité à bénéficier des services offerts pour le renforcement de leurs capacités* ». Elles sont néanmoins tenues d'« *adhérer aux formats et aux procédures de contrat* » et de « *s'assurer de l'utilisation des notions et connaissances acquises à travers les services locaux de soutien* ». On peut relever ici les implications pratiques du modèle aussi bien pour EED que pour ses partenaires. En effet, l'adhésion aux formats répond à un besoin de standardisation des procédures compte tenu du nombre conséquent d'organisations avec lesquelles l'ONG allemande est en partenariat. Cela pose,

²⁶⁴ EED, *Modèle de Services locaux de soutien en Afrique de l'Ouest : compréhension de base, procédures et aspects de la phase pilote*, Document de travail, juillet 2002, p. 4.

de toute évidence, la question de la construction de liens réels dans un contexte où on tend vers une bureaucratisation des procédures de gestion.

II.2.3. Contenu et modalités de la mission

Les missions des Services d'appui local sont envisagées sous trois aspects, en fonction de leur durée. Des procédures et des outils contractuels sont élaborés pour chaque situation, allant de la signature des contrats aux modalités de paiement des prestations, en passant par les précautions d'exécution et le reporting. Il est globalement entendu que les prestations des cabinets recrutés dans le cadre du dispositif relèvent d'un accord explicite entre ceux-ci et les organisations locales. Celles-ci disposent, pour ce faire, d'une ligne budgétaire, octroyée par EED, pour financer les missions de courte durée réalisées par le SAL. En termes simples, les fonds sont mis à dispositions des ONG locales pour payer directement certaines prestations effectuées par les SAL. Par contre, pour des prestations à destination des groupes de partenaires (formations et animation d'ateliers par exemple) et celles s'étalant sur une longue durée, les contrats sont réalisés directement avec EED. En somme, quelle que soit la forme que prennent ces activités, il est à noter que la note finale revient à EED en tant que financeur. En conséquence, les acteurs impliqués dans le dispositif lui fournissent justificatifs et rapports tant financiers que d'activités et devront obtenir son aval pour la signature de certains contrats.

Le tableau n°15 en présente une synthèse du contenu des missions et des modalités d'exécution.

En conclusion, le dispositif s'appuie sur les trois acteurs clés avec des rôles spécifiques attendus de part et d'autre. Il faut tout de même noter que celui de chef d'orchestre revient à EED qui finance le processus et donc fixe les règles du jeu. Nous allons, à présent, analyser le déroulement réel des relations sur le terrain, en référence aux discours et perceptions que les acteurs ont les uns des autres.

Tableau n° 15 : Les types de missions remplies par les SAL

Type de mission	Contenus	Durée	Procédures contractuelles et modalités d'exécution
Consultations de courte durée	- Destiné aux partenaires individuels ; - évaluation des besoins en renforcement des capacités ; - passage en revue des systèmes de gestion financière ; - suivi des indicateurs ; - appui à l'élaboration des termes de référence pour des expertises externes	1 à 5 jours	- Signature du contrat entre le SAL et le partenaire local tant que la durée de la mission est inférieure à 5 jours ; - financement par EED (fonds sur projet financé par le BMZ) ; - factures adressées à EED ; - <i>reporting</i> : 1 rapport à l'ONG locale et 3 copies à EED (1 pour le service consultations et 2 pour le département Afrique) - rapport trimestriel et justificatifs de l'ensemble des missions transmis à EED.
Mission pour un groupe de partenaires	- Animation de formations et ateliers ponctuels	3 à 10 jours	- Signature du contrat entre le département des consultations et le SAL, avec accord du département Afrique I²⁶⁵ ; - financement EED ; - transmission des factures au département consultations ; - rapports transmis à EED et aux partenaires.
Consultations de longue durée	- Accompagnement individualisé de longue durée (pour le développement organisationnel, la planification, suivi et évaluation par exemple)	10 jours environ	- Signature du contrat entre l'ONG locale et le SAL avec accord d'EED (département Afrique I) ; - financement assuré par EED ; - transmission des factures au partenaire (ou à EED dans des cas particuliers) ; - rapport de mission produit en trois exemplaires (1 pour l'ONG et 2 copies pour EED).

²⁶⁵ Cf. organigramme pour les relations entre les différents départements.

II. LE SAL DANS LE CONTEXTE TOGOLAIS

Bien qu'il soit difficile d'identifier une politique de partenariat clairement formulée par EED, nous avons relevé, au niveau du département des programmes internationaux, des valeurs qu'elle estime importantes dans ses relations avec les ONG du Sud, notamment celle de l'autonomie.

Nous avons précédemment présenté le dispositif du SAL considéré comme répondant aux préoccupations de l'ONG allemande en matière de partenariat. Nous nous intéressons, à présent, à l'application du dispositif au Togo.

La démarche consiste, dans un premier temps, en une présentation des partenariats avec leurs caractéristiques générales. À cet effet, un accent particulier sera mis sur les conditions de naissance des partenariats, les étapes de construction, ainsi que les différents types de projets soutenus par EED sur le territoire. Ce premier travail est pertinent à deux égards : il propose une typologie des modes de naissance des partenariats et offre une clé de lecture des relations entretenues par les principaux interlocuteurs. Nous procéderons ensuite à l'analyse du cahier de charges et du réel déroulement des missions de GESURI dans son rôle de SAL au Togo. Enfin seront analysées les différentes perceptions que les acteurs, en l'occurrence EED, les ONG locales et les bénéficiaires, ont de ce rôle et des relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres.

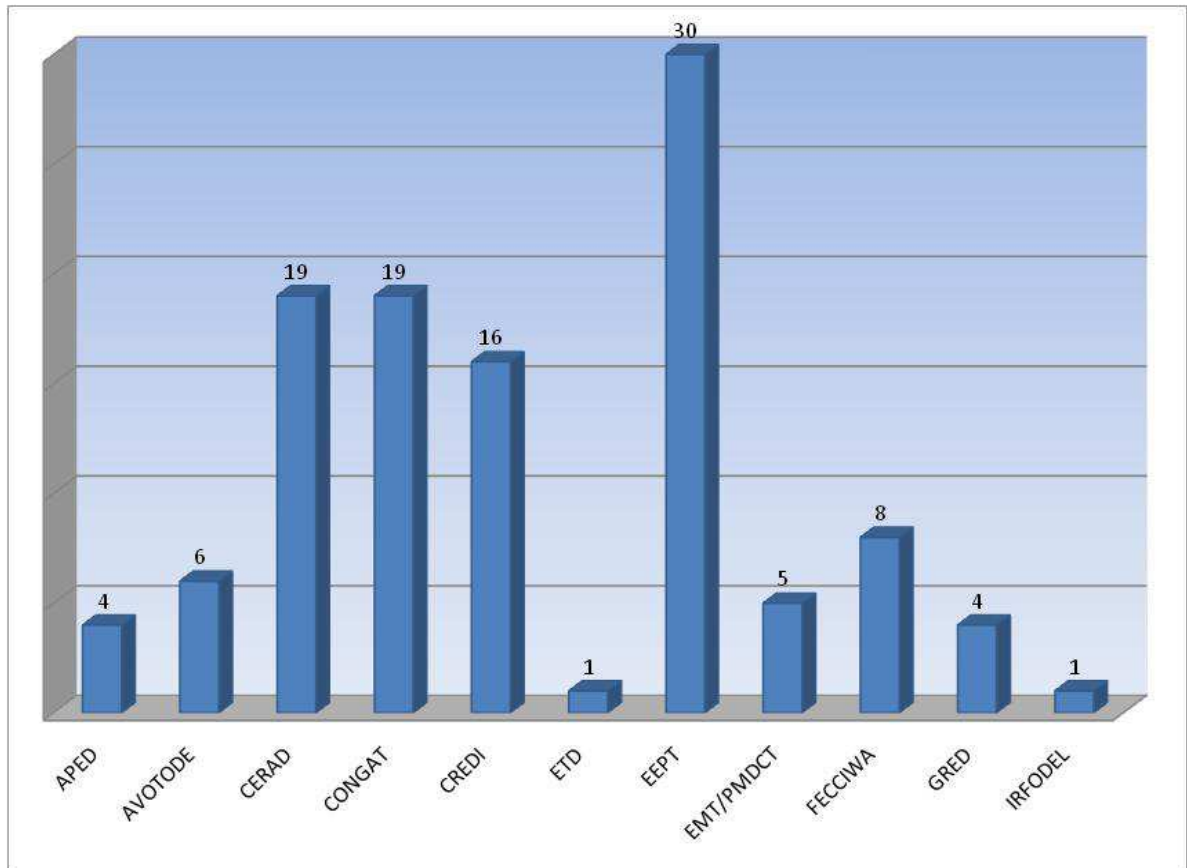
I.1. Présentation

L'engagement d'EED au Togo se traduit par le soutien apporté à ses partenaires, en finançant leurs projets ainsi que le renforcement de leurs capacités. Ceux-ci sont au nombre de onze et présentent des caractéristiques différentes allant des organisations de l'Église protestante aux instituts de formation en passant par des ONG locales intervenant directement sur le terrain.

Comme nous l'avons souligné précédemment, EED est issue de la fusion de plusieurs organisations protestantes dont la plus importante est EZE qui entretenait déjà de nombreuses relations au Togo, aussi avec l'EEPT qu'avec des organisations d'appui aux communautés de base. À sa création en 1999, l'ONG

allemande a ainsi hérité de certains partenariats qu'elle n'a pas vu naître. Le graphique ci-après présente la durée des relations avec les partenaires actuelles de l'organisation.

Graphique n°18 : La durée des partenariats d'EED au Togo



Comme annoncé précédemment, certaines relations préexistaient à la création d'EED. Nous avons déjà soulevé le cas de l'EEPT qui est intimement liée à l'Église allemande et, *ipso facto*, partenaire de son œuvre de solidarité. Cela explique la durée exceptionnelle de vie du partenariat qui s'étend sur trente ans. Mais, hormis le cas de l'église presbytérienne, certains partenariats remontent très loin comme on peut le constater pour CERAD, CONGAT et CREDI. À côté de la « vieille garde » des partenaires, on peut noter des partenariats de moyenne durée, entre cinq et huit ans, comme cela est le cas de FECCIWA, AVOTODE ou encore EMT. Enfin, il y a le groupe des organisations fraîchement partenaires d'EED comme IRFODEL, ETD ou encore l'APED. Cependant, la naissance des partenariats étant souvent liée à des expériences précédentes de travail, nous remarquerons par la suite que, finalement, ces relations dites

jeunes ne le sont pas pour autant. La typologie des modes d'émergence des partenariats apportera un précieux éclairage à ce sujet.

Analysons à présent le contenu de ces partenariats, notamment les projets autour desquels ces relations sont nouées, les thématiques abordées ainsi que les modalités financières y afférentes.

Tableau n°16 : Synthèse des partenariats d'EED au Togo²⁶⁶

Partenaire	Type de projet	Durée	Budget
APED	Renforcement des capacités des OSC	2011-2013	340 000
AVOTODE	Gestion scolaire partagée (éducation)	2011-2013	370 000
CERAD	Développement communautaire / <i>Empowerment</i> (Togo, au Bénin et au Ghana)	2010-2012	760 500
CREDI	Renforcement des capacités	2009-2011	490 000
	Construction des bâtiments (santé)	2011-2012	88 000
CONGAT/ICB	Développement communautaire	2008-2011	815 000
ETD	Promotion de l'entrepreneuriat local	2008-2011	530 000
EEPT	Programme triennal (développement communautaire)	2007-2011	802 000
	Accompagnement du processus de normalisation de la vie politique au Togo	2011-2014	100 000
EMTD	Santé communautaire	2007-2011	185 000
FECCIWA	Sécurité alimentaire/ <i>advocacy</i>	2010-2012	240 000
GRED	Développement communautaire	2010-2012	550 000
IRFODEL	Formation	2010-2013	120 000

On peut noter, à partir de ce tableau, qu'il n'y a pas de thèmes de prédilection sur lesquels EED mette la priorité dans le choix et le financement de ses partenaires. Ici, les projets financés abordent aussi bien la thématique du développement communautaire, du renforcement de la société civile et du *lobbying* que celle de la formation ou encore de la santé de la mère et de l'enfant. On peut déduire de ce constat une certaine volonté d'inscrire les relations avec les ONG togolaises dans la durée en dépassant le temps d'un

²⁶⁶ Source Département Afrique I/EED.

projet ou une thématique déterminée. L'accent mis sur le renforcement des capacités ou de l'expertise du partenaire semble trouver ici son sens : *« Nous avons beaucoup des partenariats qui durent depuis longtemps. Ça veut dire que pour nous, ce ne sont pas seulement les projets qui importent. Maintenant on met beaucoup l'accent sur le suivi de l'impact et des indicateurs. C'est certes difficile d'avoir des partenariats sur le long terme à cause des problèmes de dépendance mais en même temps, c'est une forme de renforcement de la société civile et aussi un accompagnement institutionnel. »*

Cette conception présente toutefois un certain nombre de risques, dans la mesure où finalement les besoins formulés par l'ONG locale reflètent plus ses propres envies de diversification que les aspirations des populations, si tant est que celles-ci les aient jamais réellement exprimées. Dans tous les cas, une fois que le financement est garanti grâce au partenariat, les efforts des ONG locales risquent d'être plus tournés vers des stratégies de sa pérennisation et de maximisation des profits (budgets projets et frais de fonctionnement plus conséquents) que vers une satisfaction plus accrue des besoins du terrain. Le second risque porte sur la dépendance, dans le long terme, vis-à-vis d'une seule source de financement. Notre enquête auprès d'EED révèle d'ailleurs cette réalité : *« Il y a quinze ans, nous avons commencé le partenariat avec de petites ONG qui ont grandi. Et comme nous avons assez d'argent, nous les finançons et elles ont consolidé leur travail, elles font du bon travail mais, en même temps, elles n'ont pas d'autres bailleurs. Maintenant il y a une grande dépendance de ces ONG vis-à-vis de nous. »*

Ainsi, nous avons noté, dans le cas togolais, que certaines organisations sont clairement réfractaires à la multiplication de leurs partenaires au Nord. Les propos d'un des responsables d'ONG interrogé sur la question sont, à cet égard, très évocateurs : *« Nous, on n'a qu'un seul bailleur, c'est EED. Ils nous incitent à chercher d'autres bailleurs. Mais moi je refuse, parce que je préfère que celui qui me connaît continue à me dire ce que je dois faire pour m'améliorer. »*

Ce discours évoque à nouveau la question de l'autonomie des partenaires locaux. On peut, en effet, se demander si elle est réellement voulue et recherchée par certaines ONG locales, à moins que la façon de la concevoir diverge d'un acteur à l'autre. Nous avons en effet noté un paradoxe entre le désir

d'autonomie (quelque fois revendiqué avec force) et le fait de s'accrocher à une seule et unique source de financement, même si la rareté des partenaires du Nord sur le marché togolais est une évidence. Or, tout comme sur un marché concurrentiel, la diversification des sources de financement pourrait contribuer à renforcer une certaine autonomie des ONG locales ou, tout au moins, déconcentrer la dose de pouvoir de l'ONG du Nord.

Cette situation pose un double problème aussi bien pour les ONG locales que pour leurs partenaires. Pour les premières, il se pose en termes d'autonomie réelle vis-à-vis d'un seul et unique partenaire dont on dépend depuis plusieurs décennies. Pour EED par contre, il y a la question du désengagement qui constitue un véritable dilemme, comparable à celui que nous avons mentionné dans le cas de *Brücke-Le pont*. En effet, les connaissances acquises sur un partenaire après plusieurs années de collaboration induisent un certain niveau de confiance qui facilite les procédures. Devoir se désengager, à un moment donné, pour reprendre de nouveaux partenariats fait, par conséquent, courir un certain nombre de risques à l'ONG du Nord. Mais généralement le motif évoqué par cette dernière, à travers les discours de ses représentants, font plutôt référence à des arguments d'ordre moral. À notre avis, bien qu'on ne puisse pas écarter complètement le sentiment d'abandonner un partenaire soutenu depuis longtemps, il est également nécessaire de prendre en compte des motivations d'ordre stratégique.

À cette étape, deux points paraissent importants à souligner pour caractériser les partenariats entre EED et les ONG togolaises. Il est également à noter le volume relativement élevé des financements que l'ONG accorde à ses partenaires, en sachant que sont pris en charge aussi bien les budgets des projets que les frais de fonctionnement des organisations. À partir de là, se posent deux questions fondamentales, à savoir celle de la dépendance organisationnelle des ONG locales et celle de dilemme entre l'autonomie visée et le contrôle nécessaire. L'histoire de vie des partenariats, notamment les conditions de naissance et les principales étapes de leur évolution, fournissent des éléments d'analyse supplémentaires.

I.2. Genèse et conditions de construction des partenariats

Les informations recueillies auprès des enquêté(e)s suggèrent trois modes de construction des relations partenariales entre EED et les ONG togolaises (cf. la figure 11). Bien que le facteur individuel y soit pour beaucoup, nous avons noté un rôle particulier joué par l'Église évangélique presbytérienne du Togo (EEPT) dans la naissance de la plupart des partenariats. Les liens historiques entretenus par les Églises protestantes allemande et togolaise peuvent être évoqués comme éléments d'explication. Pour ce faire, il est nécessaire de remonter aux relations coloniales dont les bases ont été posées par la Mission de Brême qui entreprit d'évangéliser la côte des esclaves à partir de 1847. L'EEPT est donc fille de l'Église évangélique allemande, dont elle fête d'ailleurs, cette année 2011, les 175 ans de présence au Togo. En conséquence, l'EEPT était, dès l'origine, le principal interlocuteur, récipiendaire et utilisateur des aides accordées par l'Église allemande.

Cependant, avec la crise de l'État-providence, de nouveaux acteurs ont émergé dans le paysage du développement local autour des années 1980, ce qui eut pour conséquence la multiplication de « *courtiers* » entre les organisations de financement du Nord et les populations bénéficiaires. Au Togo, malgré cette multiplicité des acteurs, l'EEPT était demeuré une sorte de passage obligé pour les aides de l'Église allemande au développement à la base. Aussi certaines organisations locales ont-elles dû être cautionnées par elle pour bénéficier du financement de l'EZE/EED.

Les témoignages recueillis sur le sujet abondent d'ailleurs dans le même sens. À titre d'exemple, interrogé sur la façon dont le partenariat avec EED a pris naissance, un des responsables d'une ONG explique le processus comme suit : « *On est rentrés en partenariat, je crois, en 1989. Nous étions déjà dans des structures qui avaient des relations avec EED. C'était avec l'église évangélique. C'est l'élément clé. C'est l'église évangélique qui est le cadre d'accueil qui a pu faciliter le partenariat avec EED. De toute façon, à l'époque, il a fallu qu'on ait une signature de l'église pour cautionner le partenariat. EED est un partenaire de l'église. Si vous voulez aller plus facilement, vous devez transiter par elle. Mais, si vous y allez directement, on peut vous demander si l'église vous connaît. Au départ, quel que soit le groupe [l'organisation demandeuse de*

partenariat], on [EEPT] tourne autour pour voir s'il s'agit de gens sérieux. Pour nous, l'église a été un cadre de facilitation de l'entrée en partenariat. Mais le partenariat est très direct, puisqu'il nous arrive même de plaider ou de ne pas plaider la cause de l'église. »

Par contre, dans d'autres cas, des projets initiés par l'Église ou par des organisations indirectement affiliées à elle peuvent s'institutionnaliser et devenir, à leur tour, des organisations partenaires d'EED. Elles demeurent généralement rattachées à l'EEPT, ne serait-ce qu'en termes de ressources humaines. Cela est quasiment le cas du GRED (Groupe de recherche-action pour l'éducation au développement) qui était, au départ, un programme de l'UCJG (Union chrétienne des jeunes gens) qui est un mouvement œcuménique affilié à l'Église protestante. Suite à un conflit institutionnel, le programme a été placé sous la tutelle de l'EEPT puis érigé en organisation partenaire d'EED.

Enfin, on a pu noter que des relations se sont nouées directement entre EED et des ONG locales. Mais, généralement, ces partenariats sont le fruit de collaborations antérieures (participation à des projets, relations amicales, etc.). Tel est, par exemple, le cas d'un programme du CIDR (Centre international de développement et de recherche), une ONG françaises dont les activités au Togo étaient financées au départ par EED. Une fois clôturé, le programme a été doté d'une personnalité juridique en tant qu'organisation par l'ancienne équipe. Cela a permis la continuation des activités antérieurement menées par le CIDR, ainsi que la conservation des anciennes relations de travail. Le partenariat actuel entre EED et la nouvelle structure (ETD) s'est ainsi bâti sur les relations précédentes, mais aussi grâce à la continuité assurée par l'ancien responsable du programme, devenu directeur d'ETD.

Le cas d'APED est quasi similaire. Le responsable de l'organisation décrit l'entrée en partenariat comme suit : « Nous avons commencé à travailler avec EED en 2007, alors que l'association était née en 2003. C'est un peu le prolongement des relations que j'avais quand j'étais le secrétaire général de l'UCJG. On avait déjà un partenariat à ce niveau-là. Et le développement des relations interpersonnelles fait qu'on a gardé les liens. Alors, j'ai présenté la nouvelle structure et ce qu'on veut faire à EED qui était intéressé. C'est comme

ça que le partenariat est né. Disons franchement que c'est dans le prolongement des relations interpersonnelles qu'on a entretenues. »

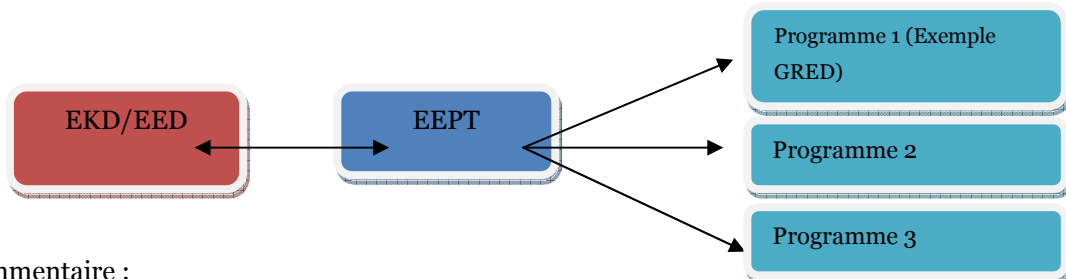
Comme on a pu le noter, dans ce dernier cas, les relations nouées dans un cadre collaboratif antérieur constituent l'un des socles sur lesquels se construisent les partenariats. Il s'agit généralement de relations interindividuelles nées d'une connaissance de plus en plus accrue de l'interlocuteur. Cela montre, une fois de plus, l'importance non négligeable du facteur humain dans la naissance mais aussi la pérennisation des partenariats. Mais il ne faut pas oublier l'effet inverse qui est le côté le moins vertueux des relations interindividuelles. Il s'agit, en effet, du risque de développement d'une forme d'oligarchie qui favorise plutôt le clientélisme aux dépens des procédures de gestion et de bonne gouvernance.

Une fois présentées les différentes façons dont sont nés les partenariats actuels au Togo, nous abordons la seconde étape de la démarche dont la finalité est d'analyser les conditions générales de construction et d'évolution des ces relations. Notons, pour commencer, que le contenu discursif des enquêtés nous a permis d'identifier les trois principales étapes du processus, à savoir : la naissance, le partenariat proprement dite et le désengagement.

L'entrée en partenariat est consacrée par la signature d'un premier accord de financement d'un projet. Il s'agit, généralement, d'un projet pilote qui permet à l'ONG du Nord de mettre son partenaire à l'essai. Un des acteurs décrit le processus d'entrée en partenariat comme suit : *« Vous ne pouvez pas accéder aux fonds d'EED sans avoir signé un contrat de partenariat. Avant le partenariat, il y a énormément de correspondances. Et ces correspondances sont prises en référence dans les premiers mots du contrat : "Vu votre demande en date de..., vu les correspondances..., nous nous mettons à votre disposition pour ce que vous voulez faire mais dans les règles qui sont les nôtres. Si vous les acceptez, signez." Ce ne sont pas des règles compliquées. Ce sont des règles de gestion pour votre propre survie, moi je trouve. Si c'était moi, je serais même plus exigeant. Je suis presque à deux cents pour cent en accord avec EED. »*

Figure n°8 : Typologie des modes de naissance des partenariats d'EED au Togo

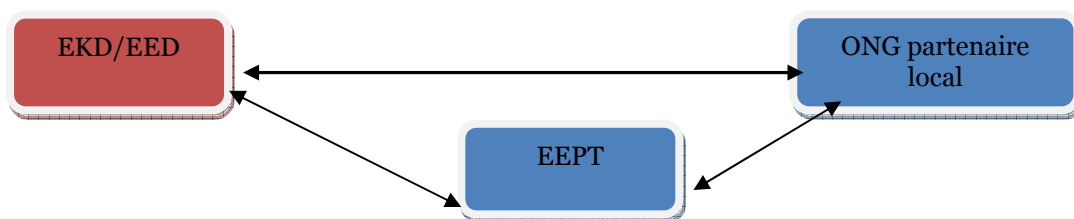
Scenario 1 : Le partenariat débute grâce à une appartenance commune à l'Église protestante



Commentaire :

EED et l'EEPT étant partenaires stratégiques à cause de leur identité commune en tant qu'organisations de l'Église protestante, la première finance les programmes de la seconde en matière de développement local. Dans certains cas, ces programmes pourront s'institutionnaliser et devenir des organisations en soi, partenaires d'EED.

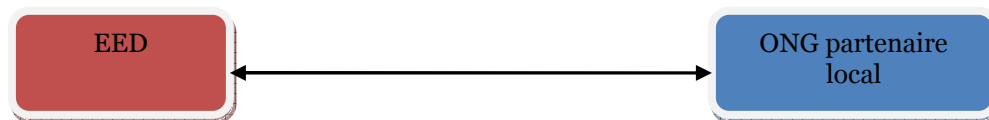
Scenario 2 : Le partenariat est facilité par l'Église protestante nationale au bénéfice d'une ONG locale



Commentaire :

EED et EEPT étant des partenaires stratégiques, cette dernière appuie la requête de financement d'une ONG locale dont elle atteste le sérieux et la cohérence du projet avec les idéaux de l'organisation du Nord. Ici, la personnalité du/des responsables de l'ONG local peut intervenir dans le choix de l'EEPT de cautionner telle ou telle organisation. La qualité de notable ou de personne ressource au sein de l'EEPT par exemple permet de faire jouer les réseaux pour faciliter le contact avec EED et bénéficier ainsi de son financement.

Scenario 3 : Le partenariat naît d'un contact direct entre EED et l'ONG locale



Commentaire

Ici, le partenariat naît d'une rencontre directe entre EED et l'ONG locale. Généralement, le contact s'établit sur l'initiative de cette dernière et est facilité soit par des relations interindividuelles informelles, construites grâce à des expériences antérieures de travail, soit par l'appartenance à un même réseau relationnel. Dans tous les cas, il est à noter que la relation fait suite à un contact préalablement noué à la faveur d'événements de différentes natures (séminaires de formation, rencontres d'acteurs, expériences de travail en commun, etc.).

En clair, l'acceptation d'EED de financer un projet soumis par une ONG locale scelle le début d'un partenariat : *« Dès qu'EED accepte de collaborer avec vous, il y a un premier projet pilote qui vous permet d'entrer en partenariat avec eux. Un contrat est signé à cet effet. En résumé, lorsque vous soumettez un projet qui est accepté, vous signez un contrat pour la durée de ce projet. Et à chaque nouveau projet/programme, on signe un contrat. »* Il ne s'agit donc pas d'un partenariat planifié dès le départ, avec un échéancier pour chaque étape. Son évolution dépend, dans une large mesure, de la capacité de l'ONG locale à gérer les projets financés et à faire preuve de rigueur et de sérieux dans la gestion des fonds alloués. Cela explique, par ailleurs, la difficulté à atteindre la phase de désengagement, puisque celle-ci n'est pas planifiée à l'avance. De ce fait, cette phase peut être interprétée comme une punition réservée aux partenaires qui ne sont pas corrects : *« Il y a des ONG qui ont cru qu'elles pouvaient s'amuser, EED s'est désengagé. »*

Dans cette logique, un cadre collaboratif est institué par EED avec des outils et des procédures spécifiques dont le respect devrait conditionner l'inscription de la relation partenariale dans la durée. Quels sont ces outils et ces mesures ? Et quels sens ont-ils pour les principaux acteurs ? Hormis l'application au contexte national du Service d'appui local, qui sera analysée dans la prochaine section, nous présentons ci-après, brièvement, quelques dispositifs clés dans l'évolution des partenariats de l'ONG allemande au Togo :

➤ L'établissement du profil du futur partenaire

Celui-ci consiste, pour l'organisation qui demande à entrer en partenariat, de remplir un questionnaire destiné à recueillir les informations permettant d'établir ainsi son profil organisationnel. Ce document accompagne la première demande de financement introduite auprès d'EED. Il aborde essentiellement les caractéristiques générales de l'ONG, la structuration, les processus de prise de décisions, les domaines d'activités et les expériences, l'état financier, les procédures de gestion, ainsi que les mécanismes de suivi et évaluation des activités. Ces informations sont censées être accompagnées de preuves matérielles telles que des documents justifiant le statut juridique de l'organisation, les manuels de procédures administratives et financières, les rapports d'activités, etc.

➤ L'accord de coopération

Après étude du projet et vérifications préalables sur le profil de l'organisation demandeuse, un *accord de coopération* est proposé par EED, accompagné d'une *lettre d'octroi de fonds* et du budget. Celui-ci fixe les conditions de collaboration, les procédures de gestion et de versement des fonds, les modalités de *reporting* (nombre et type de rapports à produire par le partenaire) et les mécanismes de contrôle. Outre l'obligation pour l'ONG locale de co-signer avec EED et un cabinet d'expertise comptable local (désigné par l'ONG locale) un contrat de vérification des comptes, cet accord prévoit également un certain des formats standards sous lesquels les documents clés doivent être présentés (rapports d'activités, rapports financiers, demandes de virement, etc.).

Un constat s'impose ici. Contrairement à ce qui pourrait être attendu dans le cadre d'un partenariat tel qu'il est souvent défini en termes d'égalité ou de réciprocité, l'accord de coopération présente une figure de contrat, au sens mercantiliste du terme. Il semble mettre plus l'accent sur des préoccupations pratiques de bonne gestion que sur les visions et valeurs portées par les deux organisations partenaires et qui doivent sous-tendre leurs actions en commun. On peut, certes, supposer que si accord il y a, c'est que les deux partenaires portent des idéaux communs. Mais une telle conclusion serait tout à fait subjective. Peut-être faudrait-il, au préalable, réaliser une analyse stratégique qui permette de jauger les visions des deux organisations (EED et ONG locale) afin de définir les points de convergences mais aussi les divergences. Sur une telle base, un plan stratégique de la coopération pourrait être adopté et servir de cadre de partenariat sur une longue durée. Nous reviendrons sur cette piste de réflexion dans la conclusion de la thèse. Abordons, pour finir, le contrat de vérification des comptes, signé également dans le cadre de l'accord de coopération.

➤ La vérification des comptes

Comme souligné précédemment, la signature d'un contrat de vérification des comptes est un passage obligé pour l'accès aux financements d'EED. Aussi est-elle partie intégrante des conditions de construction des partenariats. Les propos de certains enquêtés permettent d'apprécier la place clé que semble avoir l'intervention d'un expert-comptable dans l'ensemble du dispositif de

partenariat : « *Sachez qu'EED ne peut pas vous octroyer un financement s'il n'y a pas un intermédiaire qui signe le contrat avec eux, qui est l'expert comptable. Nous avons un expert comptable externe [en dehors de GESURI] qui vient auditer les comptes et qui envoie les résultats à EED. Moi je peux vous dire que depuis vingt-deux ans, on n'a pas eu de problèmes. Nous produisons les rapports financiers tous les six mois. De toute façon, si vous ne le faites pas, le virement ne vient plus. Si vous avez des problèmes avec l'expertise comptable, tout cela est rapporté à EED. Mais moi [l'interviewé parle au nom de son organisation], je n'en ai jamais eu.* »

À travers cette pratique, l'objectif visé est de s'assurer de la conformité des pratiques et des procédures de gestion avec les exigences de l'ONG allemande. Eu égard à la formulation du contenu de la mission de l'expert-comptable, l'intention d'EED de contrôler systématiquement la bonne gestion des fonds alloués est une évidence. Le registre sémantique utilisé à cet effet est tout à fait évocateur. Cette mission peut, en effet, se résumer en trois mots : « *planifier* », « *vérifier* », « *contrôler* ».

L'analyse de l'ensemble des procédures et des outils de gestion de la collaboration offre l'image d'une approche bureaucratique des partenariats, au sens où l'entend Max Weber. Pour ce dernier, en effet, la bureaucratie²⁶⁷ répond à un besoin d'efficacité à travers une rationalisation de l'action collective, selon un *idéal-type* de fonctionnement. Cette conception s'oppose au sens souvent où la notion est souvent utilisée pour désigner un ensemble de procédures alambiquées par lesquelles on a coutume de caractériser, par exemple, la fonction publique étatique. Dans le cas d'EED, cette bureaucratisation répond à des besoins pratiques. Le nombre relativement élevé de partenaires au Togo implique nécessairement la mise en place d'une certaine logistique pour le traitement de l'ensemble des dossiers. Signalons, à titre illustratif, que les onze partenaires d'EED produisent, en moyenne, vingt-deux rapports d'avancement des projets par an, à raison d'un rapport tous les six mois par organisation. À

²⁶⁷ Voir : Raymond Boudon et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 2004 (1^{re} éd. : 1982), pp. 46-52 ; Stephen Kalberg, *La Sociologie historique comparative de Max Weber*, Paris, La Découverte, 2002, p. 139 ; Philippe Scieur, *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2005, pp. 34-41.

cela devront être ajoutés les rapports d'évaluation, d'audits et de suivi, ainsi que la gestion de la communication et l'étude des nouveaux projets soumis par les partenaires. En sachant que cette charge incombe, en principe au chargé de programmes affecté au Togo, on peut aisément en imaginer les implications en termes de charges de travail.

Cependant, tout en reconnaissant la nécessité d'instituer des procédures et des outils à dessein de facilitation du traitement des dossiers, on peut néanmoins s'interroger sur les risques de standardisation des partenariats qui impliquent, par essence, connaissance mutuelle, compréhension et complicité. Face à un tel risque, ne peut-on pas légitimement émettre l'hypothèse d'une survivance des relations humaines (avec ses implications en termes de jeux d'acteurs, négociations, cessions et rétrocessions, etc.), au-delà de procédures qui, à première vue, peuvent sembler impersonnelles ?

II. LA MISE EN ŒUVRE

Après avoir présenté le modèle du Service d'appui local comme dispositif clé de facilitation des partenariats d'EED avec les ONG du Sud, nous nous intéressons à son application dans le contexte togolais. Ici, le rôle de SAL est assuré par GESURI (Gestion, Suppléance, Recherches, Intermédiation), un cabinet de conseil en gestion spécialisé dans l'accompagnement des PME/PMI (suivi conseil et fiscal, organisation et gestion) et dans l'appui aux ONG (prestations en ingénierie de projets, diagnostic organisationnel, amélioration de la gestion, renforcement des capacités). Créé en 2000, le cabinet est doté d'une forme juridique de Société à responsabilité limitée (SARL) et est composé d'une équipe de dix salariés avec des compétences essentiellement orientées vers la gestion et la fiscalité.

Une remarque s'impose d'ores et déjà au sujet des caractéristiques du cabinet. Il s'agit en effet d'une organisation relativement jeune et avec une identité fortement marquée par son domaine de prédilection, à savoir celui de la gestion. Nous analyserons plus loin les implications de cette caractéristique organisationnelle en termes de perception au sein du milieu ONG que nous avons précédemment décrit comme ayant développé une certaine phobie vis-à-vis de tout ce qui a trait au contrôle. Avant d'y parvenir, nous nous intéressons

tout d'abord au contenu du cahier de charges du cabinet dans sa position de Service d'appui local. Les documents relatifs à la mission ainsi que le contenu du discours du responsable de l'organisation sont autant de sources d'informations auxquelles nous faisons appel à cet effet.

IV.1. Le cahier de charges de GESURI

Le renforcement des capacités a été identifié comme étant au cœur de la mission du Service d'appui local. Le mandat de GESURI, depuis son début en 2002, s'inscrit également dans cette philosophie. Il concerne les partenaires d'EED au Bénin et en Côte d'Ivoire et au Togo.

Dans leurs discours, les acteurs évoquent fréquemment le souci de l'efficacité des projets comme motif de l'adoption du dispositif au Togo. Notre enquête explique la situation comme suit : *« Lors des tournées de suivi des projets financés par EED, on se rend compte que l'efficacité qu'on attend des projets n'est pas toujours assurée. Cela amenait à proposer des expertises allemandes ou européennes, lorsqu'on trouve des défaillances. C'était une solution coûteuse. Alors, EED s'est demandé s'il ne serait pas mieux de recruter des expertises locales pour faire un suivi rapproché pour permettre aux chargés de programmes de trouver un travail de qualité lorsqu'ils font leurs suivis. Voilà l'arrière-plan du SAL. »*

Au-delà de ce motif d'ordre général, on peut tout de même se demander ce qui, dans le cas du Togo, a déterminé le recours au Service d'appui local. S'agit-il simplement d'un effet de mode visant à harmoniser les pratiques au niveau de tous les partenaires d'EED dans ses pays d'intervention ? Ou cela fait-il référence à des constats réels d'inefficacité des actions des ONG ? Les réponses recueillies, à mots couverts certes, auprès des acteurs nous orientent vers cette seconde hypothèse. Compte tenu du caractère sensible de la question de la mauvaise gestion, aucun de nos enquêtés n'a spécifiquement mis l'accent sur des cas de détournement de fonds ou d'autres pratiques indélicates, qui ont pu peser dans la décision. Mais cette possibilité ne saurait être entièrement écartée. Abordons, à présent, le contenu de la mission tel que le décrivent les acteurs. GESURI décrit, en substance, son cahier de charges comme suit : *« C'est un mandat d'une firme d'expertise qui doit apporter des appuis-conseils aux ONG*

financées par EED, de façon à ce que les projets puissent être menés avec professionnalisme. Ce faisant, on renforce les capacités des ONG locales sur trois aspects principaux : planification, suivi et évaluation, gestion financière, développement organisationnel. Le deuxième aspect de la mission consiste en l'amélioration du dialogue entre les ONG locales et EED. Au lieu d'attendre que le chargé de programme soit frustré du peu de résultats que donne l'ONG, peut-être en ayant une appréciation limitée du contexte, le SAL a la capacité de clarifier les choses avec les deux partenaires. Le troisième point, un peu caché, c'est que le SAL permet à EED d'avoir une veille sur les tendances, les évolutions dans le contexte des pays. On peut ainsi être amené à faire des analyses sur le contexte global. »

À travers ce discours, on peut relever les attentes de l'ONG allemandes par rapport à la mission de GESURI. Il s'agit d'accompagner les ONG locales pour plus d'impacts au niveau leurs actions, de faciliter ses relations avec les partenaires locaux et, enfin, d'assurer la veille sur le contexte socioéconomique et politique national. De ce point de vue, cette mission serait comparable à celle réalisée par CRISTO, cas abordé au chapitre précédent. Cependant le dispositif du SAL, surtout dans son application au Togo, présente une particularité qui fait foncièrement la différence avec les autres cabinets. Celle-ci est présentée comme suit par notre interlocuteur : *« La particularité, c'est que cet instrument [SAL] est une offre facultative pour les ONG financées. C'est la force du système. Les ONG ne sont pas obligées de prendre les appuis du SAL. »*

Selon les différents propos recueillis, il s'agit d'un service facultatif auquel n'ont recours que les ONG qui en ressentiraient le besoin. Les points de vue tant d'EED que des ONG locales vont tous dans ce sens. Les descriptions ci-après, faites par les acteurs, illustrent cette concordance dans la compréhension de la mission :

- *« C'est le Service d'Appui Local qui est mis à la disposition des partenaires par EED. Si un partenaire en a besoin, il peut le solliciter, mais ce n'est pas une obligation. C'est, par exemple, ce qui se passe dans le processus d'évaluation. Si une ONG a la capacité d'organiser elle-même son évaluation, tout ce qu'elle a à faire, c'est de partager l'information. Au cas contraire, Gesuri est là pour l'appuyer. Et c'est un service que la structure [ONG locale]*

ne paye pas. Le service est facturé à EED qui paye directement le cabinet. C'est la même chose pour les formations. Si une structure estime qu'elle a besoin d'un renforcement, elle peut solliciter Gesuri pour que le cabinet fasse la formation ou trouve une personne compétente pour cela. Gesuri joue un peu le rôle de facilitation pour pouvoir aider les partenaires à satisfaire leurs besoins en appui. » (APED)

- « La première tâche de Gesuri, c'est de faire des prestations de services, sous forme de consultations. Il nous aide à identifier nos besoins et à planifier des séances de renforcement des capacités ou des consultations à faire faire. Ce n'est pas une obligation. Si une ONG trouve qu'elle a les capacités nécessaires, elle ne lui fait pas appel. Gesuri intervient pour nous dans trois domaines principaux : la planification, suivi et évaluation, le développement organisationnel et la gestion administrative et financière ». (GRED)

- « Comme nous avons déjà un consultant qui nous accompagne, nous n'utilisons pas beaucoup les services de Gesuri. Ce n'est pas une obligation. [Il] a pour mandant d'aider les structures partenaires d'EED dans l'élaboration de leurs rapports, dans le respect de leurs procédures et à résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées. Mais il n'y a pas cette obligation à utiliser coûte que coûte les services de Gesuri si on n'en ressent pas la nécessité. Nous l'avons par exemple sollicité dans le cadre de l'élaboration de notre plan stratégique 2010-2014 à une étape où il fallait rencontrer les bénéficiaires de nos projets. C'est une demande qu'on fait en fonction de nos besoins. »

Au-delà de ces propos qui suggèrent un consensus autour du caractère facultatif de l'intervention de GESURI, on peut tout de même se demander si les ONG sont aussi libres que ça dans cette relation. La question se pose d'autant plus que, rappelons-le, le dispositif a été mis en place pour répondre à une carence d'efficacité et de « *professionnalisme* ». Alors, en imaginant qu'une ONG, bien qu'étant inefficace du point de vue d'EED, refuse de faire appel aux services du cabinet de consultant, pourrait-elle craindre une sanction de la part de son partenaire ? Interrogé sur le sujet, un des acteurs apporte la réponse suivante : « *S'il s'avère que vous [ONG locale] ne fournissez pas des résultats efficaces et que vous refusez de prendre les services, le partenaire peut aviser. Il n'est écrit*

nulle part comme ça, mais quelque part, on les y encourage. Pour EED, c'est fondamental cette autonomie de choix des partenaires. »

En conclusion, telle que conçu dans le cas togolais, l'intervention de GESURI vise en priorité le renforcement des partenaires. L'organisation est ainsi positionnée à l'écart des deux partenaires et est censée n'intervenir que sur demande des deux et, de préférence, de l'ONG locale. En outre, dans sa position de SAL, GESURI ne fournit plus, cela va de soi, une autre prestation en tant que consultant aux partenaires d'EED. Eu égard à la précédente question au sujet du degré de liberté des ONG locales vis-à-vis du dispositif, on peut craindre une réticence ou une aversion de la part de certains acteurs. Il importe alors d'interroger le regard que ceux-ci (et les bénéficiaires des projets) portent sur le rôle de SAL et les relations entre les partenaires en général.

IV.2. EED et le SAL vus par les acteurs

La présentation du modèle du Service d'appui local comme un des dispositifs de gestion des partenariats d'EED, puis des conditions de sa mise en œuvre dans le contexte togolais constitue une démarche préalable permettant d'aborder, *in fine*, les points de vue des acteurs sur leurs rôles et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Les prochaines sections sont successivement consacrées à l'analyse des regards portés sur EED et sa façon d'aborder le partenariat, puis sur le positionnement de CRISTO dans les relations entre les partenaires.

IV.2.1. Un partenaire « atypique », visiblement apprécié

L'analyse du contenu des discours recueillis permet de relever deux types d'appréciations chez les acteurs. Le premier porte sur le ressenti des interviewés par rapport aux relations entre ONG du Nord et du Sud, sur le plan général. De ce point de vue, nous avons noté un langage engagé et dénonciateur des relations déséquilibrées qu'elles entretiennent, à leurs dépens. Le sujet est souvent évoqué pour établir, par la suite, une comparaison entre les pratiques de certaines ONG et celles d'EED, cette dernière étant jugée comme étant de "meilleure qualité". Cette comparaison est généralement établie entre elle et les ONG françaises. Il serait intéressant de présenter ici quelques fragments de ces

entretiens avant d'aborder le regard plutôt satisfait, spécifiquement porté sur EED par les enquêtés.

Pour ce responsable d'une ONG, « *le bailleur, d'une manière générale, considère souvent que son argent est plus important que le travail que nous faisons ici. Les relations que les bailleurs entretiennent souvent avec les ONG du Sud, c'est comme si l'argent était plus important que le travail que nous faisons, et on est traité comme des instruments, des fois même comme des esclaves. Et on vous demande des choses impossibles. Déjà, pour décider du financement, ce ne sont pas toujours les besoins réels que nous exprimons qui sont pris en compte. On vous dit : " Nous, on n'a que ça, débrouillez-vous !" . Ils vont maintenant être derrière vous et poser des conditions de rapport, etc. Des choses qui font que vous travaillez mais vous ne voyez pas le sens du travail que vous faites. Nous, on n'est jamais au courant de ce qu'ils drainent comme fonds, comment ils gèrent, quel est leur rapport. Nous ne leur avons jamais demandé leurs rapports financiers audités, mais nous, on nous l'impose ».*

Le discours suggère une triple frustration liée notamment à la raréfaction des financements, l'exigence (parfois exagérée ?) de résultats et les mesures de contrôle qui, tout en étant très rigoureuses, ne sont pas réciproques. Ce discours est intéressant, dans la mesure où il rejoint notre interrogation sur le contenu de l'accord de coopération entre EED et ses partenaires du Sud.

Paradoxalement, comme nous avons pu le constater, le point de vue de l'interviewé sur la pratique partenariale d'EED est plutôt favorable. Peut-être la juge-t-il tout simplement moins mauvaise que celles des autres ONG du Nord. La plupart des discours recueillis lors de l'enquête se situent aussi dans la même mouvance : « *Les ONG du Nord vivent grassement même de nos activités dans le Sud. En fait, ils ont besoin de nous pour survivre. Parce que, sans projets ici, ils ne peuvent pas drainer des fonds. Et ce sont souvent ces fonds mobilisés qui leur permettent de payer leur fonctionnement, leurs salaires, etc. »*

Par ailleurs, le comportement des ONG françaises et d'autres bailleurs, fustigé par nos interlocuteur est relatif à leur « *présence trop remarquée* », une fois qu'ils octroient un financement. Les propos ci-après de certains enquêtés présentent bien la situation :

- « D'abord par leur présence plus ou moins quotidienne et les envois de leurs experts qui vont prendre une bonne partie du financement octroyé. Et puis par leurs jugements qu'ils imposent à ceux que moi j'entends parler. Et de leur suffisance en face de vous. Dès qu'ils arrivent, vous devez disparaître. Excusez-moi, vous me voyez bien [l'interviewé nous montre sa corpulence forte], ça va être difficile pour moi de disparaître devant qui que ce soit. Et ça, vous n'en verrez pas chez EED. Je vous le confirme, ça fait vingt-huit ans que je travaille avec EED. Beaucoup de bailleurs viennent nous voir [pour proposer du financement], mais je leur dis non. L'argent qu'on me donne, je n'arrive pas encore à le dépenser. »

- « Quand on va en Allemagne, ceux qui nous donnent de l'argent vont à vélo. Mais ils nous achètent des voitures. C'est quelque chose que vous ne verrez jamais en France. Oubliez ça. »

Ce tableau sur les relations entre les ONG du Nord et du Sud est généralement évoqué par les enquêtés afin de faire, par la suite, des comparaisons avec EED dont ils jugent le comportement en tant que partenaire plutôt « exemplaire ». Les arguments souvent évoqués par les enquêtés concernent principalement les quatre aspects que nous présentons ci-après :

- l'adéquation entre le discours et le comportement d'EED : « *Entre l'écrit et le comportement, il y a une véritable adéquation* » ;

- le respect de l'autre comme valeur fondamentale : « *Lorsque vous écoutez les discours des personnes de contact au sein d'EED, ce ne sont pas des critiques qu'elles lancent mais plutôt des suggestions.* » ; « *ils ont plus un langage de proposition que d'injonction* » ;

- l'autonomie comme préoccupation principale d'EED : « *Ils ont une volonté de responsabiliser et de professionnaliser les structures.* » Le rôle de GESURI dans l'accompagnement des ONG est associé à ce souci de l'autonomie et est considéré comme un atout de la politique partenariale de l'organisation ;

- la flexibilité dans le financement : « *C'est un partenariat qui vous permet d'être tranquille pour mener votre programme. Quand EED vous finance, dans la mesure du possible, il vous finance tout. C'est-à-dire que pendant trois ans, vous êtes tranquille pour mener votre activité* » ; « *Ce ne sont pas des gens qui*

financent et qui attendent juste le rapport, mais ils ont la préoccupation que les actions financées aient des répercussions positives sur les populations ». Un autre aspect de cette flexibilité soulignée par les enquêtés réside dans la possibilité donnée aux partenaires de procéder à des réaffectations budgétaires à l'intérieur des enveloppes globales des projets. Ainsi, selon l'évolution d'un projet en cours d'exécution, un partenaire peut décider de supprimer ou de modifier certaines activités au profit d'autres qui s'avèrent plus importantes et qui nécessitent plus de moyens. L'explication concrète, donnée par un des enquêtés mérite, à cet égard, d'être soulignée : « Pour moi, le partenariat avec EED est un partenariat assez atypique parce que ce n'est pas un partenaire qui est dans les petits détails. C'est un partenaire qui responsabilise beaucoup. Il respecte beaucoup l'autonomie de ses partenaires. C'est-à-dire qu'avec EED, vous passez beaucoup de temps à travailler qu'à faire des comptes rendus. Par contre, quand vous avez des organisations comme l'UE ou l'AFD, vous passez plus de temps à faire les comptes rendus qu'à travailler. L'autre caractéristique d'EED, c'est que quand elle vous finance, elle finance tout. Le troisième aspect, c'est qu'EED a une volonté de responsabiliser les structures du Sud. Quand ils vous donnent le financement, ils n'envoient pas un conseiller technique pour venir vous accompagner, à la différence de l'UE ou de l'AFD où des fois on subordonne le financement à l'envoi d'un conseiller technique expatrié qui, disons les choses par leur nom, fait déjà la moitié du financement » ;

- l'importance accordée à l'évaluation des impacts : « Ils ont cette préoccupation d'impact des actions que vous menez sur les groupes cibles, notamment les populations vulnérables, à travers le Service d'appui local. Ils poussent Gesuri à organiser des ateliers pour nous aider à disposer d'une méthodologie pragmatique de mesure de l'impact de nos actions. »

Ces perceptions, largement positives de la politique de partenariat de l'ONG allemande, requièrent quelques réflexions qui conduiront à observer un bémol dans les appréciations. En jetant un regard critique sur le financement total des partenaires par exemple, on peut se demander dans quelle mesure cela n'entretiendrait pas un cercle de la dépendance dont les deux acteurs risqueraient de ne pas sortir aisément. Le refus de certaines ONG de chercher

d'autres sources de financement peut d'ailleurs être interprété comme étant l'une des manifestations de ce cercle vicieux. Est-il pour autant possible d'isoler dans le partenariat ce qui relève purement de la sphère du projet de ce qui concerne par exemple le renforcement organisationnel ? L'équation est évidemment difficile à résoudre, dans la mesure où une organisation forte et performante contribue inéluctablement au succès des projets. La solution la plus pragmatique à cet égard paraît être la multiplication des partenaires financiers. Mais un autre problème subsiste, celui de l'harmonisation des pratiques et des exigences dont il a été démontré qu'elles varient de façon très contrastée d'un bailleur à un autre.

On pourrait aussi évoquer le risque de développement d'une forme de paternalisme dû aussi bien à la durée des partenariats qu'à la dépendance financière des ONG locales vis-à-vis d'EED. Partant de là, le caractère stratégique que devrait avoir le partenariat dans un contexte interorganisationnel perdrait de son essence.

Enfin, l'ouverture et la proximité, soulignées comme d'autres vertus d'EED, semblent masquer les déséquilibres dans les relations de partenariat. Les différents discours recueillis auprès des acteurs font penser qu'ils ne s'aperçoivent pas forcément de ces risques, à moins qu'ils ne s'en accommodent par stratégie. La question mérite d'être posée d'autant qu'il y a un paradoxe entre les propos de certains ONG fustigeant les rapports de domination et leur volonté de ne pas aller un cran au-delà de la simple relation financeur/exécutant, en engageant un dialogue concret sur la base d'un plan stratégique de partenariat.

IV. 2.2. Le SAL : un rôle délicat

Le fait que les interventions de GESURI se fassent sur demande « *volontaire* » de l'ONG togolaise apparaît ici comme un véritable atout pour le partenariat, mais aussi pour le cabinet lui-même, vu son positionnement délicat, voire précaire au sens de potentiellement éphémère.

Les enquêtes ont révélé deux principales tendances dans la perception du cabinet par les organisations locales. Les appréciations positives sur le contenu

du travail d'accompagnement et de renforcement des capacités côtoient ainsi celles, négatives, sur des aspects d'ordres relationnel et identitaire.

Interrogés sur leurs relations avec le cabinet GESURI, la plupart des enquêtés ont souligné le contenu de sa mission d'accompagnement comme étant un réel atout pour le renforcement de leurs organisations. Le travail de renforcement des organisations ainsi effectué par le cabinet semble beaucoup demandé, surtout par les ONG relativement jeunes aussi bien en tant qu'organisation qu'en tant que partenaires. Exemples : *« Nos relations avec Gesuri sont très bonnes. Disons que, là encore, les relations personnelles jouent beaucoup. Je disais qu'au début, j'ai fait partie du processus de recrutement. On a gardé de bonnes relations. Même une fois, Gesuri m'a sollicité pour animer une formation aux partenaires d'EED. Et ce n'est pas exclu que demain il puisse me solliciter encore pour autre chose. »*

Comme constaté au cours des entretiens, en début de partenariat, les ONG locales font preuve d'un dynamisme et d'une réelle volonté d'apprendre. Aussi sont-elles souvent demandeuses de formation et d'appuis pour la réalisation de documents organisationnels (manuels de procédures, plans stratégiques, etc.). Ce comportement d'acteur peut évidemment être analysé dans le sens d'une démarche de construction d'un profil d'organisation à la fois sérieuse et ouverte à l'apprentissage. De ce point de vue, il peut s'agir effectivement d'une stratégie d'acteurs dont la finalité est de se construire un capital de confiance auprès du partenaire pour pérenniser la relation de financement par exemple.

Certaines organisations, par contre, pourront faire appel à GESURI sous l'effet d'une contrainte qui ne dit pas forcément son nom. Les propos de certains de nos enquêtés vont d'ailleurs dans ce sens. En effet, interrogé sur les relations de son organisation avec le cabinet de consultant, un des responsables d'ONG a fait cette remarque : *« Dites-vous que, si moi j'ai vingt-huit ans de collaboration avec EED, ce n'est pas sur un cabinet qui vient de commencer que je vais déverser mes expériences. Mais nous participons aux réunions que le cabinet organise. »* Ces propos suggèrent un certain nombre de conflits latents ou manifestes, présents ou antérieurs, mais souvent dissimulés à l'enquêteur lors des investigations. Certains éléments d'analyse permettent tout de même de relever les sources potentielles ou réelles de conflits. Parmi eux, figurent la

perception du cabinet de consultant comme étant « l'espion du bailleur ». Mais, au-delà de cette impression devenue classique dans le dispositif, nous avons noté que l'identité de GESURI, en tant que jeune cabinet (fondé en 2000) d'abord spécialisé dans le domaine de la gestion des PME/PMI peut être au cœur d'une « *querelle entre anciens et modernes* ». Pour comprendre le phénomène, il est nécessaire de caractériser brièvement le milieu ONG au Togo à travers les figures de responsables qu'on y rencontre. Il y en a essentiellement deux :

- la « vieille garde » : elle est composée par des militants associatifs dont la carrière a débuté dans les années 1980 avec l'émergence de la problématique du développement communautaire. Ceux-ci ont généralement débuté leurs carrières, soit en tant qu'agents de développement, soit en tant que responsables de projets. Leurs expériences mais aussi leurs relations construites au fil des années leur assurent une forme de légitimité et de reconnaissance au plan national et international, parmi les bailleurs. Ayant été généralement à l'origine de la création de leurs organisations, ils ne font qu'un avec elles et n'imaginent pas leur carrière (ou ce qu'il en reste) en dehors de leur « bébé ». Ces responsables d'organisation ont, par ailleurs, connu la période de floraison des financements où il n'était pas forcément question de vérification et de contrôle systématiques des comptes, ou de l'audit des projets. Aussi sont-ils (ou peuvent-ils être) réfractaires à toute démarche allant dans ce sens, surtout lorsqu'ils se trouvent en face de « jeunes consultants » qu'ils ont probablement formés (stages, enseignements, formations, etc.) ;

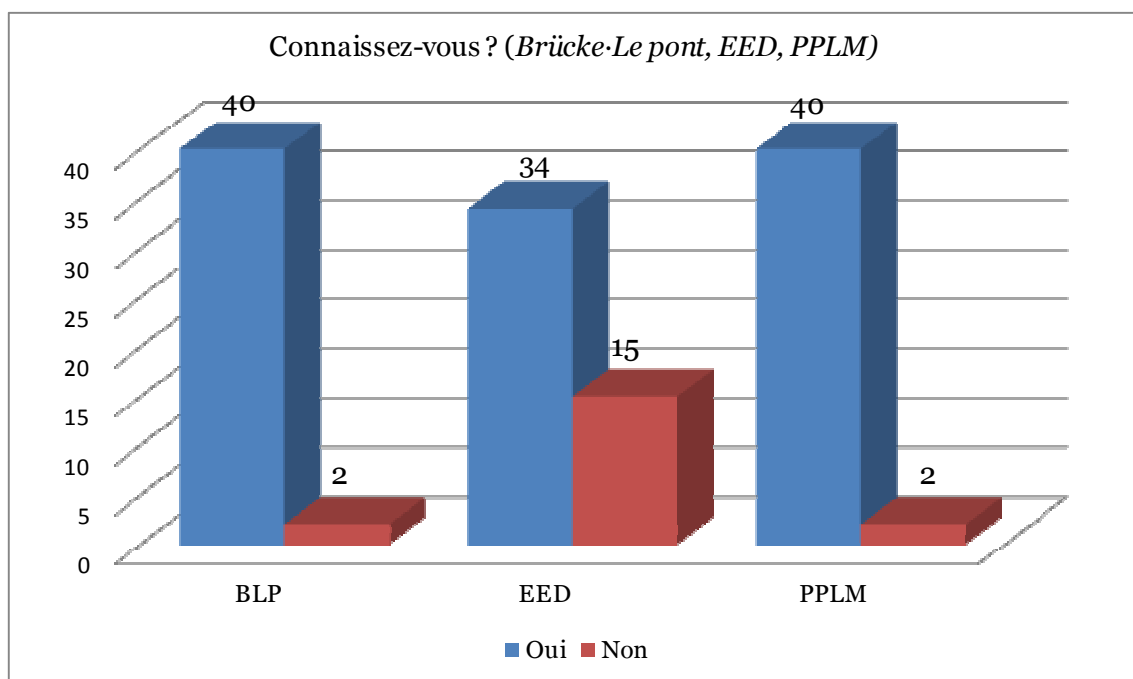
- la jeune génération : il s'agit ici d'individus relativement jeunes (en âge ou dans le domaine du développement), généralement plus instruits et qui ont bâti leurs expériences sur des projets pour, par la suite, créer leurs propres organisations. Cette génération a connu la période de « défiance des bailleurs » où ceux-ci deviennent de plus en plus exigeants sur la bonne gestion et la professionnalisation des organisations. Familiers de ces exigences, ils s'en accommodent plus facilement et cherchent à construire une légitimité dans le milieu, tant aux yeux des partenaires du Nord qu'à ceux des autres acteurs nationaux.

Ces deux profils se retrouvent parmi les partenaires d'EED, ce qui rend délicat le positionnement de GESURI. Ce dernier nous a d'ailleurs souligné quelques difficultés rencontrées en début de mandat : *« Bien entendu, on a eu à faire face à des réticences. Les réticences sont surtout à trois niveaux. Tout d'abord, cela est lié à l'introduction du système, parce que les gens avaient été habitués à un partenariat direct. Et donc, pour avoir un instrument intermédiaire [une troisième partie], ça a été difficile à accepter par certaines structures. Mais, c'est surtout celles qui étaient déjà partenaires avec EED et à qui on a oublié de dire qu'il y a un SAL. La difficulté c'est par exemple quand une ONG entre en partenariat avant de se rendre compte qu'il y a un SAL. Le deuxième niveau se situe dans l'exécution même de la mission. Il y a des ONG qui ont des complexes. Il y en a de deux types. Il y a le complexe de supériorité de celles qui estiment qu'elles sont assez efficaces et, de ce fait, pensent ne pas avoir besoin d'une expertise. Il y en a d'autres qui ont un complexe d'insuffisance et qui se braquent. C'est comme si elles se reprochent quelque chose elles-mêmes et qui, de ce fait, sont suspicieuses du SAL comme, dans tous les cas, un instrument qui va rediriger toutes les faiblesses vers le bailleur. Les aspects spécifiques de réticence, ce sont, comme toujours, les aspects financiers et de gestion des ressources humaines, puisque c'est une question de pouvoir. Pour les analyses organisationnelles, par exemple, dès lors que vous cherchez à creuser les modes d'ordonnancement, les procédures avec le personnel, ils sont frileux. Le troisième aspect des difficultés concerne les ONG qui ne semblent pas montrer d'efficacité sur le terrain. Elles sont vraisemblablement un peu défaillantes. Cela fait qu'il n'y a pas forcément conflit, mais il y a toujours des risques de suspicion en cas de mission de suivi par exemple. Il y a des interprétations selon lesquelles le SAL allait proposer des sanctions. Les ONG qui sont en difficulté de mise en œuvre des projets sont des sources potentielles de conflit. Mais, ça se gère. »*

En conclusion, certaines caractéristiques clés peuvent être relevées concernant les pratiques d'EED en matière de partenariat. Tout d'abord, les préoccupations de l'organisation sont fortement orientées vers la quête d'autonomie des partenaires. Cela se traduit par l'adoption d'un modèle de facilitation par une tierce partie représentée par un cabinet de consultant. La particularité de ce dispositif par rapport à celui de *Brücke-Le pont* présenté au chapitre précédent

et à celui de *Pain pour le Monde* auquel sera consacré le prochain chapitre, réside dans le fait qu'il est axé sur le renforcement des capacités et que le recours au Service d'appui local revêt un caractère facultatif pour les partenaires. L'analyse de l'application du modèle dans le contexte togolais a permis de relever un certain nombre de qualités autour desquelles les partenaires ont développé un consensus. Il s'agit, entre autres, du caractère « *total* » des financements accordés par l'ONG allemande et de l'accent sur l'autonomie et la professionnalisation des partenaires. Ces caractéristiques contribuent à faire d'EED « *un partenaire différent des autres* », du moins selon la perception qu'en ont les acteurs. Il s'agit, en outre, d'un partenaire qui semble plutôt discret auprès des bénéficiaires comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n°19 : Niveau de connaissance des ONG du Nord par les bénéficiaires des projets financés au Togo



À travers ce graphique, on note que, par rapport aux deux autres organisations, les bénéficiaires des projets financés par EED connaissent moins ce dernier. Ainsi, sur les 45 personnes interrogées, 34, soit 69,4% ont donné une réponse affirmative contre 15 (soit 30,6%) qui ont déclaré ne pas connaître EED. Parallèlement, les bénéficiaires des projets de BLP et PPLM semblent mieux connaître leurs bienfaiteurs. 42 personnes ayant été interrogées de part et

d'autre, nous avons noté, dans la même proportion, 40 réponses positives, soit 95,2% contre seulement 2 personnes (soit 4,8%) qui ont déclaré ne pas les connaître.

Ce niveau de connaissance de l'ONG du Nord par les bénéficiaires pourrait être mis en relation avec sa présence, ou du moins celle de son "représentant" sur le terrain, à travers les visites de suivi par exemple. À ce sujet, il est intéressant d'analyser les réponses des personnes interrogées sur les deux questions suivantes :

- « Avez-vous déjà reçu la visite d'une personne de Brücke-Le pont ? EED ? PPLM ? » ;
- « Connaissez-vous CRISTO ? GESURI ? Record ? »

Les réponses recueillies concernant la première question sont présentées dans le tableau ci-après (tableau n°17).

Tableau n°17 : Comparaison des visites de terrain de l'ONG du Nord selon les bénéficiaires (effectif)

	BLP	EED	PPLM
Oui	29	29	36
Non	13	20	6
Total	42	49	42

On peut noter, au regard des réponses des enquêté(e)s, que l'ONG la plus présente sur le terrain semble être *Pain pour le Monde*. 36 personnes sur les 42 interrogées (soit une proportion de 85,7%) ont ainsi affirmé avoir reçu la visite de PPLM contre 6 qui ont répondu par la négative. Les bénéficiaires de BLP ont, pour leur part, donné une réponse positive dans un effectif de 29 (69%) contre 13 (31%). Enfin, pour ce qui concerne EED, sur les personnes 49 personnes interrogées, 29 (soit 59,2%) ont répondu positivement contre 20 (40,8%).

Enfin, les réponses relatives à la connaissance des cabinets de consultants semblent être à la mesure du contenu de leurs cahiers des charges. Globalement, nous avons pu noter que GESURI, de par son mandat qui exclut les suivis, est le cabinet le moins connu des bénéficiaires (40,8% de réponses

positives). CRISTO se situe en deuxième position (57,1%) après Record (69%). L'analyse du mandat de ce dernier, objet du prochain chapitre, fournira des éléments d'explication sur le fait qu'il soit aussi bien connu sur le terrain.

En conclusion, cette popularité d'EED dans l'estime des partenaires locaux pose certaines questions relatives aux risques d'enfermement des deux acteurs dans une spirale où se mêlent dépendance et paternalisme. De ce fait, le contenu hautement stratégique du partenariat risquerait d'être occulté. Par ailleurs, dans le cas du Togo, nous avons noté que le positionnement de GESURI, en tant qu'instrument de renforcement des capacités au recours volontaire, le met globalement dans une position de neutralité, même s'il y a toujours survivance de quelques suspicions. L'analyse du troisième type de dispositif, celui de *Pain pour le Monde*, complétera le tableau et nous permettra de dégager quelques pistes de réflexions sur le modèle général de facilitation des partenariats par une tierce partie.

CHAPITRE VIII : PAIN POUR LE MONDE ET LE TRANSFERT DE FONCTIONS (TDF)

La troisième variante du modèle a été identifiée chez *Pain pour le Monde*. Tout comme les deux organisations étudiées aux chapitres précédents, celle-ci fait appel à des cabinets de consultants dans les pays d'intervention pour la gestion de ses partenariats avec des ONG au Sud. Dénommé « *Transfert de Fonctions* » (TdF), ce mode de coordination des relations partenariales présente certaines spécificités qui le distinguent de ceux précédemment étudiés chez *Brücke-Le pont* (le sous-modèle de la coordination locale) et *EED* (le Service d'appui local). Son analyse dans ce chapitre-ci permet de compléter le tableau des figures possibles du partenariat par l'intermédiation d'une tierce partie, bien que l'exhaustivité d'un tel inventaire ne puisse pas être garantie. À partir de là, pourront être dégagées des pistes de réflexions sur les conditions d'application, voire de valorisation d'un tel modèle dans les partenariats interorganisationnels en coopération pour le développement.

Débutant par une présentation de *Pain pour le Monde*²⁶⁸, le chapitre abordera ensuite le sous-modèle du *Transfert de fonctions* en mettant l'accent sur ses origines, principes et modalités d'application, et les résultats escomptés. La dernière partie est consacrée à son application dans le contexte togolais. Seront abordés, à cet effet, une présentation générale du paysage des partenaires de PPLM au Togo, le contenu de la mission et le sens qu'elle revêt aux yeux de l'acteur concerné, ainsi que les perceptions qu'en ont les autres parties.

²⁶⁸ Par souci de commodité de la lecture, l'abréviation « PPLM » sera utilisée à partir d'ici pour désigner l'organisation.

I. PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION

De par son histoire, PPLM offre l'exemple type d'une action, ponctuelle au départ, mais qui s'est développée et inscrite dans la durée, au point de devenir une « *organisation institutionnalisée* »²⁶⁹. Cette forme d'institutionnalisation de l'action collective est susceptible d'influencer l'identité et la structure sociale organisationnelles, ainsi que ses relations avec ses environnements, surtout avec l'organisation-mère. Dans le cas que nous étudions ici, on se demandera comment ces influences se traduisent sur le plan de l'orientation et de l'opérationnalisation des actions. Un rappel des conditions de genèse et d'évolution de PPLM permettra d'analyser sa structure, ses modes d'action et ressources, ainsi que l'ancrage au sein de la société. Nous y aborderons également la perspective de la prochaine fusion avec EED.

I.1. La genèse : de la « *campagne* » à l'« *institution* »

Les origines de PPLM remontent à 1959, quand des paroisses des Églises régionales et des Églises « *libres* » en Allemagne décidèrent de lancer une campagne en vue de sensibiliser les chrétiens dans le pays sur la pauvreté et la misère dans le monde. La gestion de cette campagne, dénommée « *Pain pour le*

²⁶⁹ *Pain pour le Monde* peut en effet être considérée comme une « *organisation institutionnalisée* », dans la mesure où, au fil du temps, elle aura perdu cette dimension purement instrumentale qui lui était conférée à cause de son identité de départ (en tant que campagne de l'Église). On peut ici citer deux références relatives à la différenciation entre organisation et institution d'une part, et d'autre l'autre, au processus d'institutionnalisation. Dans le premier cas, les propos de Selznick sont tout à fait pertinents : « *Les organisations sont des instruments techniques, conçus comme des moyens de parvenir à des fins déterminées. Elles sont évaluées sur la base de prémisses ingénieristes ; enfin, elles sont aisément supprimables ou remplaçables. Les institutions, qu'elles soient entendues comme groupes ou comme pratiques, ne peuvent être ingénierisées qu'en partie, dans la mesure où elles présentent également une dimension naturelle. Elles sont le produit d'une interaction et d'une adaptation ; elles deviennent le réceptacle de l'idéalisme du groupe ; et elles sont plus difficilement éradicables* » (cité par Stefano Zan et Massima Ferrante, *Le Phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.109). Dans le second cas, on peut citer quelques caractéristiques qui, selon Stefano Zan et Massimo Ferrante, permettent de caractériser le type idéal de l'institution : « *C'est une organisation imprégnée de valeurs ; qui a perdu son caractère instrumental ; qui a rassemblé autour d'elle un certain nombre de personnes ou d'instances ayant un intérêt personnel à sa survie ; à l'égard de laquelle se sont constituées des loyautés dominantes ; qui s'adapte de manière isomorphique aux mythes prévalant dans son milieu ambiant ; qui présente des systèmes normatifs ou symboliques de grande persistance.* » (Stefano Zan et Massimo Ferrante, *ibid.*)

Monde », fut confiée à l'œuvre sociale de l'EKD (Église évangélique en Allemagne).

Cette première édition était soutenue par l'image de la « *Main de l'affamé* » qui symboliserait « *l'être humain sombrant dans la misère et qui tend la main dans l'espoir d'être secouru* »²⁷⁰. Le message délivré se voulait être alors une conséquence pratique de la prière du « *Notre Père* », et spécifiquement du verset « *Donne-nous notre pain de ce jour* ».

Au-delà d'une évocation ponctuelle d'un message biblique pour sensibiliser une population à majorité chrétienne dans l'Allemagne post-Seconde Guerre mondiale, c'est à l'identité-même de *Pain pour le Monde* que renvoie une telle référence. Aussi les messages des campagnes menées par la suite sont-elles présentées comme en étant les implications logiques. Nous en citons ici quelques-uns, à titre illustratif : « *La Main qui plante* », « *Développer la paix* », « *Famine par surabondance ?* », « *Vivre plus modestement–survivre simplement – découvrir la vie* », « *Justice aux pauvres* », etc.

Au regard de l'histoire de *Pain pour le Monde*, le processus d'institutionnalisation s'est réalisé à travers le canal de l'Église, en s'appuyant sur les paroisses et grâce à ses succès en termes de mobilisation des ressources et de lobbying. Les actions étaient en effet menées autour d'un objectif qui était constant, malgré la diversité des problématiques abordées à chaque campagne. Il s'agissait d'« *attirer l'attention de l'opinion publique sur un problème précis et mobiliser les citoyens allemands à partir de la réalisation de l'objectif de la campagne, par leur comportement et/ou par leur engagement politique* »²⁷¹.

Aujourd'hui, même si l'organisation a acquis une renommée au sein de la société allemande, et qui dépasse de loin celle de l'œuvre sociale de l'EKD (la *Diakonisches Werk*) qui la porte, *Pain pour le Monde* ne saurait en être dissociée, comme nous le verrons dans l'organigramme. Cette appartenance est d'ailleurs affirmée par l'organisation : « *À ses débuts, la campagne "Pain pour le Monde" n'était pas conçue sur le long terme. Pourtant "Pain pour le Monde" est devenu aujourd'hui une part indissociable des paroisses évangéliques. La*

²⁷⁰ Pain pour le Monde, *Justice aux pauvres 2000*, Stuttgart, Diakonisches Werk der ED, mars 2010, p.12.

²⁷¹ *Ibid.*, p.65.

dimension œcuménique de nos paroisses repose presque entièrement sur la campagne "Pain pour le Monde". De même, "Pain pour le Monde" ne pourrait exister sans les paroisses. »²⁷²

Plus d'un demi-siècle après son lancement, l'organisation fait corps avec l'Église en Allemagne dont elle est partie intégrante, porteuse et relais du message biblique, tout en se voulant une organisation performante, soucieuse de sa propre professionnalisation autant que de celle de ses partenaires. Cela pose la question de la négociation entre une identité soutenue par des valeurs chrétiennes et les contraintes qu'impose la performance organisationnelle en termes de positionnement stratégique, de gestion et de gouvernance.

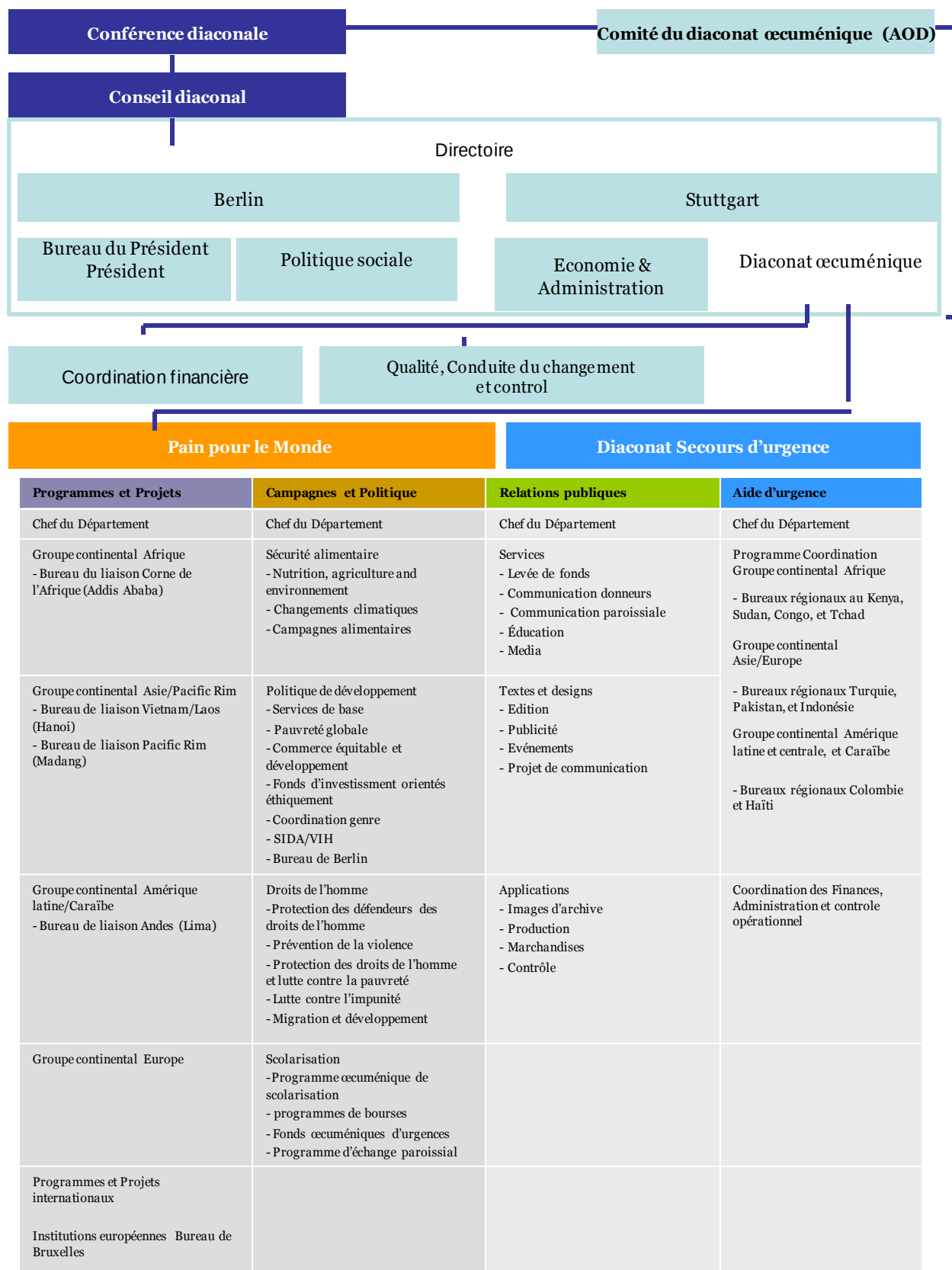
I.2. La structure

En tant que « *campagne* » de l'EKD, *Pain pour le Monde* se trouve logé dans un ensemble complexe de relations avec les autres composantes mais aussi avec l'appareil étatique dont les relations avec l'Église avaient été abordées précédemment. Ce constat légitime davantage la question relative à la façon dont elle négocie ce positionnement. Interroger son mode d'organisation et ses relations avec les autres composantes de l'œuvre sociale de l'EKD permettra de relever quelques éléments de réflexions susceptibles d'éclairer sur le comportement organisationnel. Bien que n'ayant qu'une portée heuristique limitée, l'organigramme offre, *a minima*, une image approximative des relations entre les différents départements. Nous nous y appuierons par conséquent.

Le mode d'organisation de l'Œuvre sociale de l'EKD positionne PPLM au niveau opérationnel, au même titre que le service diaconal dédié aux secours d'urgence. Le rattachement à l'Église se voit concrètement au niveau du sommet stratégique où se situent le *Comité pour le diaconat œcuménique* et la *Conférence diaconale*.

²⁷² Pain pour le Monde, *Justice aux pauvres 2000*, op. cit., p.17.

Figure n°9 : Organigramme de Pain pour le Monde (une organisation intégrée dans la Diaconie œcuménique)



En outre, répartis à Berlin (Bureau du Président, Direction de la politique sociale) et à Stuttgart (Économie et Administration/Diaconat œcuménique), les principales directions définissent les politiques et les orientations à suivre par les départements opérationnels dans leurs actions.

Par ailleurs, occupant une position de « *marginal-sécant* » entre l'organisation et la société globale, le département des relations publiques semble jouer un rôle clé au sein de cet ensemble. Il est, en effet, susceptible d'influencer l'orientation des actions des différents services, et surtout de *Pain pour le Monde*. À titre d'exemple, dans la mesure où le département fait remonter les problématiques actuelles et l'état de l'opinion sur tel ou tel sujet vers le sommet stratégique, ce dernier définit les actions à mener en conséquence, en les filtrant évidemment par le tamis des valeurs portées par l'Église. Aussi les thèmes des campagnes ou les actions prioritaires peuvent-ils être déterminés, dans une certaine mesure, par les choix stratégiques et les objectifs visés pour la mobilisation des ressources par exemple.

Si tel est le cas, on pourrait s'interroger sur l'objectivité de la décision de financer tel ou tel projet soumis par un partenaire. En clair, s'il est avéré que les décisions d'octroyer du financement à une organisation au Sud dépendent de leur conformité aux priorités définies par les instances dirigeantes de PPLM, alors de nombreuses interrogations peuvent se poser. On peut en effet se demander si, pour juste répondre à ces priorités, les ONG partenaires au Sud ne formuleraient pas des projets dont le but premier serait d'accéder au financement, rendant ainsi accessoire l'objectif du développement. De fil en aiguille, cela amène à la question de l'efficacité réelle des investissements de nombreuses ONG du Nord dans les projets de développement au Sud.

I.3. Les domaines et zones d'intervention

Les actions de *Pain pour le Monde* couvrent essentiellement quatre dimensions, dont le département *Projets et Programmes* et celui dénommé *Politiques et Campagnes* assurent la responsabilité. Elles concernent :

- le soutien des projets et programmes des partenaires au Sud ;
- l'engagement en faveur de la justice, de la paix et de la préservation de la « création » (« *advocacy* »);

- la relation publique et l'éducation œcuménique (collecte de fonds, éducation et formation de l'opinion sur des thèmes spécifiques et enfin, les relations avec la presse) ;

- enfin la promotion du dialogue spécialisé et de la formation de réseaux.

De façon spécifique, plusieurs problématiques sont au cœur de l'engagement de PPLM, même si elles peuvent varier en fonction des priorités géographiques. Celles-ci concernent, en substance :

- le renforcement du « *pouvoir de négociation des pauvres* » ;
- la promotion du changement des relations entre les sexes ;
- la préservation des « *bases naturelles de la vie* » (ici, référence est faite à l'impératif de la protection de l'environnement) ;
- la sécurité alimentaire ;
- la santé ;
- l'éducation ;
- la promotion des activités génératrices de revenus ;
- l'amélioration des conditions de travail et le commerce équitable ;
- le respect des droits humains et la promotion de la démocratie et de la participation politique ;
- la gestion des conflits ;
- et l'aide d'urgence.

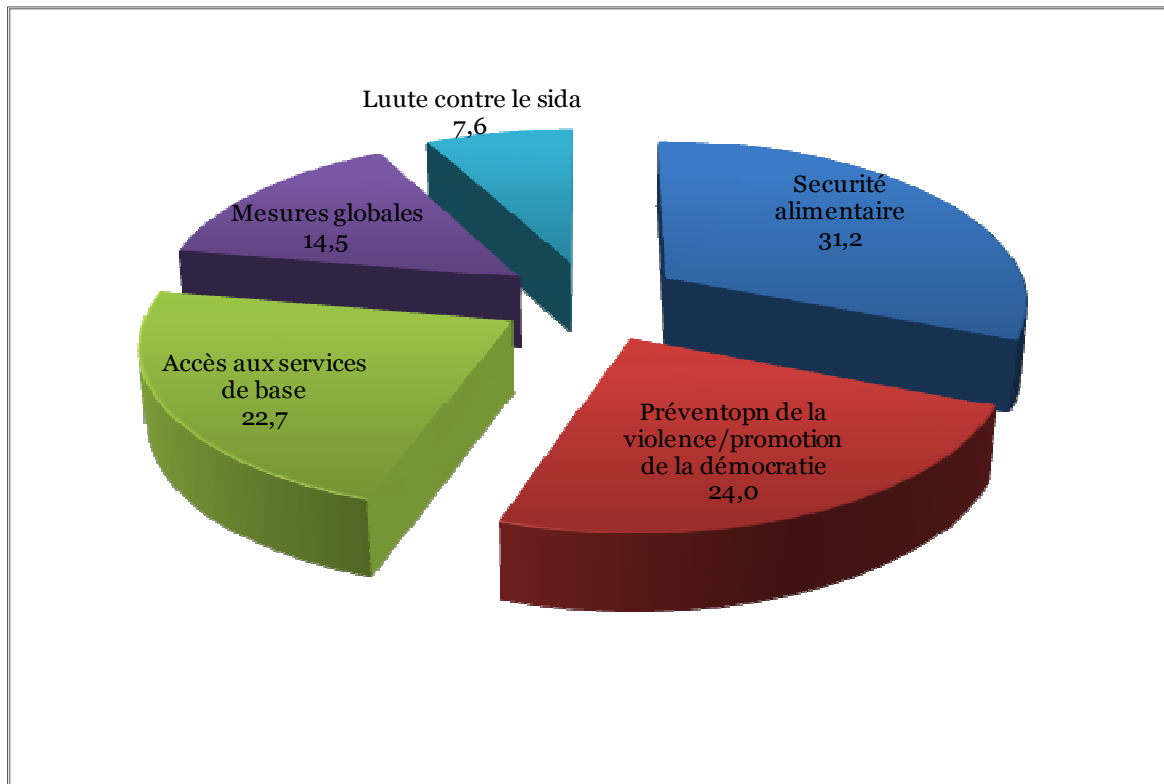
On constatera une polyvalence sur les questions dont traite *Pain pour le Monde* dans son engagement. Celle-ci serait due, à en croire l'organisation, à l'« *interdépendance* » des problèmes de sous-développement considéré comme revêtant un caractère multidimensionnel. On peut néanmoins se demander si cela n'a pas à voir avec la double identité d'organisation religieuse et de « *campagne* ». En effet, travailler sur une large palette de problématiques ne sert-il pas un intérêt pratique, celui d'adapter les thèmes des sensibilisations aux problématiques « à la mode » ? Cette réflexion est d'autant plus pertinente qu'ici nous avons affaire à une organisation qui a une certaine spécificité par

rapport aux autres, à savoir une forte orientation vers la mobilisation sociale, la collecte de fonds et l'*advocacy*.

On soulignera également que, dans le vaste champ couvert par les actions de PPLM, le choix des problématiques répond parfois, si ce n'est très souvent, aux contextes géographiques. Au Togo par exemple, avec la crise sociopolitique traversée par le pays, la majeure partie des projets soutenus portent sur la défense des droits humains, la prévention des conflits, la promotion des femmes dans la vie politique, etc. Très peu de projets concernent les problèmes de santé par exemple.

Par ailleurs, l'analyse des rapports d'activités des deux dernières années (2009 et 2010) permet de relever que la majeure partie des ressources aura été affectée à la sécurité alimentaire, à la prévention de la violence/promotion de la démocratie et à l'accès aux services de base. Le graphique ci-après présente la répartition des dépenses pour l'année 2010.

Graphique n°20 : Pourcentage des financements par programme prioritaire (2010)



Source : PPLM, *Rapport d'activités 2010*.

31,2% des dépenses sont affectés à la sécurité alimentaire, alors que 24% vont à la prévention de la violence et à la promotion de la démocratie. L'accès aux services de base dans les pays du Sud est financé par 22,7% des fonds collectés. Le Sida a la plus petite affectation de ressources avec 7,6% des recettes après les *Mesures globales* (qui concernent essentiellement la protection de l'environnement) auxquelles sont affectées 14,5%.

Sur le plan géographique, les actions de PPLM s'étendent à l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe. En 2010, l'organisation avait financé 1 020 projets dans 173 pays pour un volume financier global de 48 988 785 euros. Nous présentons dans le tableau ci-après, à titre illustratif, la répartition des volumes financiers et du nombre de projets par continent.

Tableau n°18 : Nombre de projets et volumes financiers par continent en 2010

	Nombre de projets	Volume financier
Afrique	355	14 452 116
Asie et Océan pacifique	286	12 516 167
Amérique latine et Caraïbes	263	10 727 843
Europe et Asie centrale	39	1 316 144
Projets internationaux	77	9 976 515
Total	1 020	48 988 785

Source : Pain pour le Monde, *Annual report 2010*.

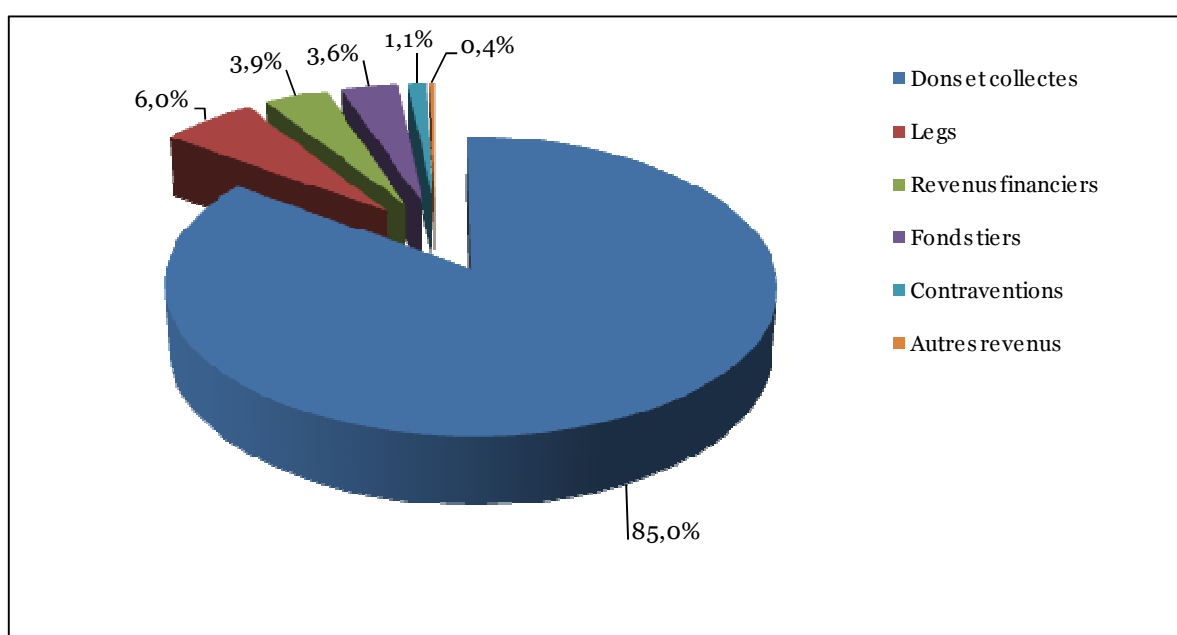
Le plus gros volume du financement de PPLM est alloué au continent africain. Ce dernier compte d'ailleurs le plus grand nombre de pays où l'organisation intervient, soit trente deux, avec quelques 355 projets financés. Viennent ensuite l'Asie avec 286 projets pour dix-sept pays, l'Amérique latine (y compris les Caraïbes) avec 263 projets financés dans dix-huit pays. Au-delà de cette répartition, on peut relever le financement de projets à dimension international (par exemple des projets sous-régionaux en matière de lutte contre le Sida, la

promotion de la démocratie, ou encore le trafic des enfants). En 2010, soixante dix-sept projets de ce genre ont été financés. Cette description renseigne sur l'envergure de PPLM mais aussi sur sa capacité de financement. Se pose alors la question de l'origine de ses ressources.

I.4. Les sources de financement

De par son identité en tant que « *campagne* » de l'EKD, *Pain pour le Monde* tire la majeure partie de ses ressources des collectes qu'elle effectue auprès des paroisses. En cela, une différence fondamentale devra être observée entre elle et EED, financé majoritairement par le BMZ. Le graphique ci-après présente les différentes sources de financement des actions de PPLM pour l'année 2010. Celles-ci n'ont pas fondamentalement changé par rapport aux années précédentes.

Graphique n°21 : Les sources de financement de PPLM en 2010 (%)



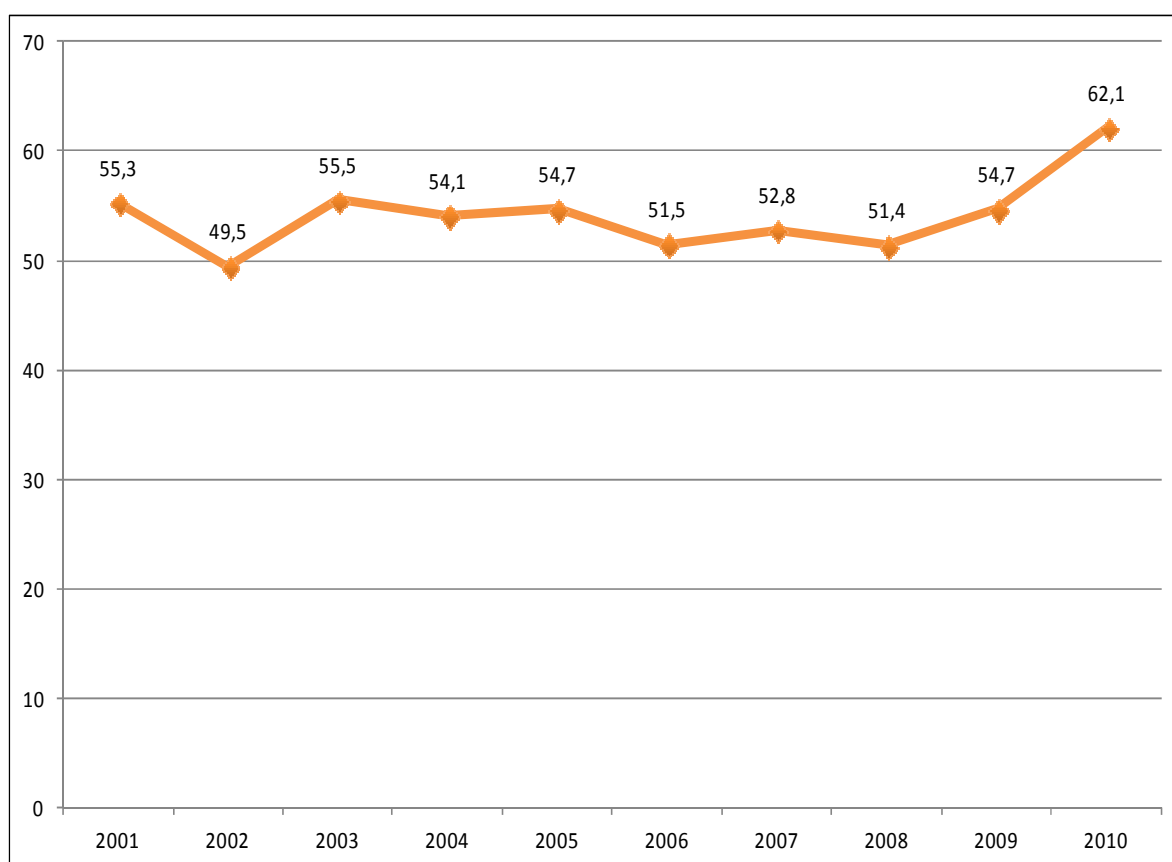
Source : Pain pour le Monde, *Annual report 2010*.

En 2010, l'organisation aura recueilli de ses collectes le montant de 62,1 millions d'euros, ce qui représente 85% de ses recettes. Les legs en représentaient 6%, avec 4,1 millions d'euros. Les revenus issus des intérêts sur les fonds collectés s'élevaient, quant à eux, à 0,8 millions d'euros, soit 3,9% des financements reçus. Par ailleurs, il est à noter que l'ensemble des contributions de l'Église, de l'UE, du BMZ et de *MISEREOR* ne représente que 3,6% des

sources de financement de PPLM, soit un volume de 2,6 millions d'euros. Enfin, *Pain pour le Monde* se voit également octroyer une partie des contraventions perçues par les tribunaux allemands. Celles-ci représentent 1,1% de ses revenus. Ceci est un fait particulier qu'il est nécessaire de noter car on peut y lire l'inventivité de l'organisation en termes de collecte de fonds mais aussi son ancrage et sa légitimité au sein de la société. Cela se traduit notamment dans les relations entretenues avec les institutions de l'État.

La caractéristique principale à retenir demeure toutefois la part très élevée des activités de levée de fonds dans le budget de l'organisation. Il est assez rare, pour une ONG, de recueillir des fonds privées dans une telle proportion avec, parallèlement, une très infime contribution de l'État. On notera d'ailleurs que cette activité de collecte génère de plus de ressources depuis dix ans, comme le montre le graphique ci-après :

Graphique n°22 : Évolution du volume des dons et collectes de 2001 à 2010 (millions d'euros)



Source : Pain pour le Monde, *Annual report 2010*.

Tout en permettant à PPLM d'avoir une marge de manœuvre plus étendue par rapport aux ONG financées par les agences étatiques, cela pose la question des moyens accordés à la communication pour obtenir une telle mobilisation. Ce point mérite approfondissement.

Nous avons précédemment insisté sur l'identité religieuse de *Pain pour le Monde* en tant qu'une campagne de l'Église qui s'est progressivement institutionnalisée durant ses cinquante deux ans d'existence. Ce facteur, certes insuffisant à lui tout seul, apporte néanmoins un éclairage sur sa capacité de mobilisation. Celle-ci s'appuie, en effet, « *sur un riche réseau de personnes, de groupes, de paroisses et d'écoles engagés* » pour la levée des fonds. La reconnaissance identitaire que *Pain pour le Monde* peut susciter chez les chrétiens (à travers ses messages et le rattachement de sa structure sociale à l'Église) favorise, de ce fait, leur mobilisation. De même, l'ancrage social de l'Église en Allemagne offre un fondement clé pour la réussite des campagnes de PPLM.

Mais, au-delà des facteurs superstructurels (religion, Église, État), la stratégie de communication d'envergure destinée à vulgariser l'image de l'organisation au sein de la population est un facteur explicatif non négligeable. On peut, par conséquent, supposer que l'organisation investit une part assez importante de ses ressources dans la communication. Malheureusement, on ne peut rester que sur le registre de l'hypothèse, ne disposant pas de chiffres pouvant apporter quelque confirmation ou infirmation à cet égard. Toutefois, la part du budget consacrée aux relations publiques peut donner une idée approximative de ce que pourrait représenter un tel investissement dans la communication : 6% en 2009 contre 5,6% en 2010²⁷³.

Enfin, la construction de l'image d'une organisation sérieuse et fiable auprès de l'opinion, notamment à travers la labellisation « *DZI* »²⁷⁴, mérite d'être prise en compte. *Pain pour le Monde* s'inscrit, en effet, dans cette démarche dont nous

²⁷³ Pain pour le Monde, *Annual report 2010*, p.27.

²⁷⁴ Le DZI (*Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen*/Institut central allemand pour les questions sociales) délivre en effet un label de qualité aux organisations allemandes intervenant dans la solidarité sur le plan tant national qu'international. Celui-ci est destiné, comme dans le cas du *ZEWO* en Suisse, à susciter la confiance chez les donateurs.

avons souligné précédemment les vertus, lorsque nous analysions le poids du label *ZEWO* dans le contexte suisse.

II. LA POLITIQUE PARTENARIALE

Nous abordons, à présent, les éléments distinctifs de la politique partenariale de *Pain pour le Monde*. Après une présentation de la vision organisationnelle du partenariat à travers certains documents politiques, l'accent sera mis sur le sous-modèle du Transfert de fonctions dont nous analyserons les caractéristiques générales, en soulignant si nécessaire les points de similitude et de dissemblance avec ceux de *Brücke-Le pont* et EED. Ce travail préalable posera les bases pour l'analyse de son application dans le cas togolais.

II.1. La vision

De la façon dont *Pain pour le Monde* conçoit le partenariat dépendent la nature et l'intensité des relations qu'elle entretient avec les ONG du Sud. Ici, nous nous interrogeons non seulement sur sa vision du partenariat, mais vérifions également dans quelle mesure celle-ci est influencée par son identité.

Les documents organisationnels, ainsi que certaines publications²⁷⁵ permettent de saisir le sens que revêt le partenariat aux yeux de PPLM. En effet, dans *Justice aux pauvres 2000*, cette vision est formulée comme suit : «*Le partenariat est défini [par PPLM] comme étant l'interaction de diverses organisations (et de personnes), qui contribuent de manière différente à l'atteinte d'un objectif commun. Une relation de partenariat est légitime lorsqu'il existe un engagement commun pour les pauvres et une concordance du mandat et des objectifs. C'est pourquoi un partenariat fructueux présuppose l'entente mutuelle sur les objectifs, les instruments, les ressources et les finances. Un partenariat imprégné de confiance réciproque est d'une*

²⁷⁵ Avant d'aller plus loin, il convient de souligner l'une des limites qu'a constituée (dans une moindre mesure certes) la barrière linguistique. Il existe en effet un document de travail interne définissant la politique partenariale de *Pain pour le monde et du Diaconat aux services d'urgence*, mais celui-ci est en allemand : *Das partnerschaftsverständnis von "Brot für die Welt" und der Diakonie Katastrophenhilfe*, 5 février 2009. Notre analyse s'inspire, par conséquent, des idées et principes formulés dans le document intitulé *Justice aux pauvres 2000*, publié en mars 2000.

importance capitale dans le cadre de la promotion de processus, qui comprennent également des accords financiers à plus long terme.»²⁷⁶ On peut, dès lors, identifier les éléments clés qui sont au cœur des préoccupations de PPLM en matière de partenariat interorganisationnel.

Tout d'abord, il s'agit de la prise en compte du facteur humain dans ces relations. En effet, il n'est pas seulement question d'interaction entre deux ou plusieurs organisations, mais aussi entre les individus qui en constituent la base. Comme nous l'avons noté lors de l'analyse du concept, l'accent n'est pas suffisamment mis sur l'importance des relations interpersonnelles aussi bien dans la naissance que dans la construction des partenariats interorganisationnels. Cela se comprend, en partie, par le risque de développement de rapports clientélistes qui mettraient en danger le partenariat. L'équation n'est pas évidente à résoudre. *Pain pour le Monde* a-t-il, de ce point de vue, relevé ce défi ?

L'organisation insiste également sur le partage d'une vision commune comme un élément fondamental dans le partenariat. L'« *engagement en faveur des pauvres* » peut ainsi être identifié comme étant l'élément fédérateur dans les partenariats de l'organisation.

On peut, par ailleurs, relever la place de la notion de confiance dans cette conception du partenariat. Ainsi, pour PPLM, « *en cas de dissension sur l'objectif commun ou de méfiance réciproque dans la coopération, les parties peuvent décider unilatéralement de mettre fin à la relation de partenariat* »²⁷⁷. Il en découle une inscription des relations dans la longue durée, au-delà de l'exécution commune de projets ponctuels. À ce sujet, l'organisation souligne par exemple qu'« *au cours des quatre dernières décennies, la promotion ponctuelle d'un nombre restreint de projets s'est développée en une coopération durable avec de nombreuses églises et organisations sociales, reposant sur la confiance* ». En effet, selon la *Chargée de programmes* interrogée dans le cadre d'étude, le fait d'inscrire les relations de partenariat dans le long terme est « *attractif pour le partenaire local* ».

²⁷⁶ Pain pour le Monde, *Justice aux pauvres 2000*, op. cit., mars 2000, p. 62.

²⁷⁷ Ibid.

Un dernier élément paraît important et mérite d'être souligné. Il s'agit de l'autonomie tant financière que technique vers laquelle *Pain pour le monde* affirme vouloir conduire progressivement ses partenaires du Sud. Sur le plan technique, il s'agit de « *soutenir les organisations partenaires, afin qu'elles soient en mesure d'élaborer mieux encore leurs propres stratégies en faveur d'un développement intégral* »²⁷⁸. Au point de vue financier, PPLM « *s'efforce de soutenir les partenaires dans leurs efforts pour aboutir à une autonomie financière. Pour ce faire, PPLM soutient la collecte de dons des partenaires dans leur pays, ainsi que les projets générateurs de revenus des organisations partenaires, si ceux-ci concordent avec les objectifs de l'organisation* ».

Eu égard à cette volonté déclarée de veiller à l'autonomie des ONG du Sud, il serait intéressant de s'interroger sur la mise en œuvre concrète de cette politique dans les relations partenariales. Comment cela se traduit-il sur le plan technique par exemple ? Existe-t-il, comme dans le cas d'EED, des dispositifs de renforcement organisationnel ? Le Transfert de fonctions a-t-il cette vocation ?

Des questions identiques se posent au sujet de l'accompagnement des organisations à l'autonomie financière. En sachant que les ONG du Sud ont généralement des difficultés à mobiliser des ressources tant privées qu'institutionnelles au niveau local, on peut s'interroger sur la possibilité de réalisation d'une telle politique. Il est certes évident qu'arriver à collecter des fonds et populariser l'esprit de volontariat dans certains pays du Sud ne peut qu'être salvatrice pour les ONG. Mais encore faut-il trouver le meilleur moyen de mise en œuvre.

En conclusion, comme toute vision du partenariat, il y a une part d'idéalisation dans celle qu'on lit à travers les documents politiques de PPLM. Aussi peut-on, tout comme dans les cas précédent, émettre l'hypothèse d'un possible écart entre l'idéaltype de partenariat formulé par l'organisation et sa confrontation avec la réalité, où des mesures pratiques sont prises pour mieux s'en sortir dans le jeu partenarial. Par exemple, au-delà des notions plutôt éthérées de confiance, de vision commune, de prise en compte des différences et de respect de l'identité, PPLM mise sur la transparence, le respect des procédures, ainsi

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 25.

qu'une bonne gestion pour la réussite des partenariats. Cela nous conduit à analyser l'ensemble des mesures prises et des outils mis en place pour la gestion des relations partenariales d'EED avec les organisations responsables des projets financés. Le cas du dispositif de « *Transfert de fonctions* » sera également analysé dans cette perspective.

II.2. Le dispositif

Celui-ci comprend l'ensemble des procédures et outils mis en place par PPLM pour chacune des étapes du partenariat avec, à chaque fois, un rôle spécifique à jouer par le TdF (Transfert de Fonctions). Nous reviendrons en détails sur cet aspect dans la section consacrée au contenu de sa mission. Nous proposons ici un aperçu des dispositions qui sont prises en vue d'une gestion des relations avec les ONG du Sud.

Tout d'abord, concernant l'entrée en partenariat, le scénario demeure identique à celui que nous avons défini pour les deux autres organisations. L'initiative est, en effet, très souvent prise par les ONG du Sud à travers l'introduction de projets auprès de PPLM pour financement. Le partenariat débute ainsi avec l'acceptation d'un premier projet, précédé par une période d'étude d'analyse (faisabilité, cohérence, pertinence, etc.), et de connaissance de l'organisation (histoire de vie, statut juridique, structure, procédures existantes, compétences, composition de l'équipe, etc.).

Les discours des personnes rencontrées permettent d'identifier le processus de construction des partenariats avec PPLM. Nous avons ainsi noté qu'il s'agit d'un long processus à travers lequel l'organisation « *partenaire potentielle* » est analysée autant que le projet dont elle est porteuse. Nous présentons ci-dessous deux descriptions du processus d'entrée en partenariat effectuées des partenaires actuels de PPLM :

- le cas de l'ONG La Colombe : « *C'était un jeu [l'entrée en contact] du hasard. J'avais envoyé de nombreux courriers à des ONG pour demander du financement. Et c'est PPLM qui a répondu. La personne nous a répondu favorablement. C'était en 1995. On a commencé à échanger vers la fin de l'année 1995 jusqu'en 1996. Ils ont fait une visite au Togo, ils nous ont*

rencontrés. Le contrat a été signé au second semestre 1996 et nous avons commencé à mettre en place les infrastructures » (ONG La Colombe) ;

- le cas de CACIT : « En 2007, moi j'étais en Allemagne pour une conférence sur le Togo organisée par la Mission de Brême. Et c'est là-bas que, pour la toute première fois, on est entré en contact avec PPLM. On a juste échangé... Les premiers contacts ont été établis, de sorte qu'un an après, le chargé de programme Afrique de PPLM est arrivé au Togo [en 2008] pour voir au-delà de l'individu, quelle est la structure et quelles sont les forces et les faiblesses. Fin 2008, nous nous sommes dotés d'un plan d'action et c'est ce plan d'action qui a permis à PPLM de voir le cadre concret dans lequel il pouvait nous accompagner. C'est le souci de trouver un partenaire solide qui nous a conduits vers PPLM qui était intéressé par un des volets de notre action, c'est le plaidoyer contre la corruption et l'impunité. »

Les propos des autres enquêtés vont également dans ce sens et permettent de relever qu'il s'agit d'un long processus dont la durée dépend de nombreux facteurs, notamment la pertinence du domaine d'intervention du projet soumis et le volume du financement demandé. Le tableau n°18 (p. 343) en propose une synthèse.

L'acceptation de la demande de financement est entérinée par un « *contrat de coopération* » qui fixe les conditions incluant les engagements pour les deux parties, ainsi que les procédures à respecter sur les plans administratif et financier. À titre illustratif, sont présentés ci-dessous, quelques termes du contrat pour les deux organisations. Ainsi, pour PPLM, il s'agit de :

- « *tenir à disposition les fonds alloués pour la durée de financement prévue ;*
- *verser les fonds alloués conformément aux dispositions de l'accord administratif ;*
- *n'interrompre le financement en cas de circonstances particulières qu'après consultation de l'organisation partenaire responsable du projet ;*
- *représenter publiquement et de manière adéquate l'objectif de l'organisation partenaire... »²⁷⁹.*

²⁷⁹ Pain pour le Monde, *Contrat de coopération*, document A412, décembre 2007, p.1.

Ainsi, dans la relation contractuelle, le rôle qui revient à PPLM est celui d'apporteur de ressources financières. Et dans cette position, PPLM fixe les règles du jeu.

Tableau n°19 : Les étapes de l'entrée en partenariat avec PPLM (cas togolais)

Étape	Acteur	Action
1	Partenaire potentiel	Introduction d'une demande de financement
2	PPLM	Envoi du projet au TdF pour étude (dans l'hypothèse où le projet intéresse PPLM)
3	Record (TdF)	Étude approfondie de l'organisation (analyse organisationnelle) et du projet (étude de faisabilité) et recommandations
4	PPLM (Bureau de Stuttgart)	Accord sur la possibilité de financement ou non du projet. Si avis positif, projet retransmis au TdF et au partenaire potentiel pour reformulation
5	TdF et partenaire potentiel	Reformulation du projet, adaptation au canevas de PPLM (standards) et envoi à PPLM
6	PPLM	Introduction du projet auprès d'un comité d'allocation
7	Comité d'allocation PPLM (ou dans certains cas selon volume financier, PPLM+EED)	Étude et accord pour financement
8	PPLM	Accord de financement notifié au partenaire
9	PPLM et Partenaire potentiel	Signature de l'accord de financement, déblocage du premier virement

Pour l'ONG du Sud, il s'agira, en substance, de :

- « dépenser avec mesure les fonds attribués et d'utiliser économiquement les biens ainsi acquis dans le stricte cadre des activités et des objectifs ayant fait l'objet du contrat de coopération,

- rendre compte régulièrement de la mise en œuvre du projet et de sa situation financière conformément aux dispositions de l'accord administratif et aux standards pour le suivi des projets ;

- informer PPLM de la réalisation d'une évaluation externe et de ses résultats, etc. »

Certains points relatifs aux procédures de vérification des comptes, de suivi et d'évaluation des projets, prévus dans le contrat, méritent également attention. Il y est, par exemple, stipulé que « des vérifications et des évaluations par PPLM ou par un tiers mandaté par PPLM sont possibles après en avoir préalablement informé, par écrit, l'organisation partenaires ». Dans la même logique, il est prévu que la vérification des comptes de l'ONG locale devra être faite par un expert-comptable externe : « Chaque année, un cabinet d'experts-comptables externe, indépendant et agréé doit vérifier que les fonds alloués par PPLM ont été utilisés conformément à leur assignation. Cette évaluation sera effectuée par le biais de la révision du bilan et du compte de résultats de l'organisation, ainsi que la vérification des rapports financiers annuels du projet, y compris le compte des recettes et dépenses du projet. »²⁸⁰

Des canevas et des procédures spécifiques sont aussi prévus pour des cas d'audit, de suivi et d'évaluation des projets, de même que pour les rapports financiers, d'activités ou encore les demandes de financement.

Le dispositif « Transfert de fonctions » fait, par ailleurs, partie de ces mesures prises tant pour gérer les partenariats que pour surveiller la gestion des ressources allouées. Mais, au-delà de la nécessité de standardisation des procédures, mentionnée au chapitre précédente comme étant induite par le nombre élevé de partenaires au Sud, il est légitime de s'interroger sur les rapports réels entre ces ONG. Comme annoncé tout au long de notre travail, il serait simplet de conclure tout de suite à une relation de domination pure et simple. En effet, d'un point de vue pragmatique, il est tout à fait normal (le contraire serait aberrant) qu'apportant les financements, PPLM prenne des mesures pour en assurer la meilleure gestion. De ce point de vue, l'unanimité

²⁸⁰ Pain pour le Monde, *Conditions contractuelles : vérification des comptes/Audit*. Document A422, Stuttgart, décembre 2007, p.1.

serait acquise sans grand effort. En outre, étant elle-même soumise à contrôles et devant rendre compte, la contrainte semble la même pour elle que pour ses partenaires du Sud.

Par contre, il serait tout à fait trompeur de parler de partenariat alors qu'il s'agit, en fait, d'accords de financement qui s'étalent sur une longue durée, ce qui favorise la confiance mutuelle entre les parties. Ce phénomène se produit même dans relation de type mercantiliste dans le monde des entreprises. La responsabilité reviendrait peut-être aux ONG locales de saisir les enjeux stratégiques des relations partenariales et de se positionner en conséquence. Mais cela conduit à d'autres interrogations relatives à leur identité et à leurs capacités organisationnelles.

II.3. Le Transfert de fonction (TdF)

Il s'agit d'un dispositif mis en place pour la gestion des partenariats de *Pain pour le Monde* dans les pays où elle finance des projets. Tout en répondant à ses préoccupations en termes de facilitation des relations, il devrait également traduire sa vision du partenariat. Après avoir présenté les objectifs visés et les besoins pratiques qui ont motivé cette orientation, nous aborderons le contenu de la mission ainsi que les mesures de mise en œuvre.

II.2.1. Les objectifs poursuivis

Posant comme principes de coopération avec les ONG partenaires « *la responsabilité commune, la transparence dans l'utilisation des moyens et le partage des ressources* »²⁸¹, PPLM a estimé nécessaire l'adoption d'un mode de gestion s'appuyant sur le TdF. Ce dernier est basé sur l'intervention d'un cabinet de consultant local entre PPLM et ses partenaires sur un espace géographique donné. Il est considéré comme étant une solution pour « *réduire la distance entre PPLM et les partenaires, et ainsi contribuer à poser les principes d'une meilleure coopération* »²⁸².

²⁸¹ Pain pour le Monde, *Guide pour le Transfert de fonctions*, Document interne, Stuttgart, juillet 1996, p.1.

²⁸² *Ibid.*

Concrètement, le dispositif TdF est vise un double objectif :

- permettre l'amélioration de la qualité du travail des ONG ;
- et contribuer à résoudre des problèmes pratiques pour PPLM, notamment le manque de personnel pour l'exécution de certaines tâches spécifiques.

Ce faisant, la qualité des relations s'en trouverait nettement améliorée, car les principes énoncés précédemment seraient respectés.

Comme dans les cas de *Brücke-Le pont* et EED, le dispositif semble répondre à un besoin pratique, traduit par la nécessité de soulager le personnel des nombreuses tâches induites par la gestion des relations partenariales. Dans le cas de PPLM, il a été clairement admis que « *le concept se base sur le fait que beaucoup de fonctions qui, jusqu'ici, ont été exercées à Stuttgart, pourraient être exercées de manière plus efficace dans les pays du Tiers-monde* »²⁸³.

Nous avons pu noter en introduction au chapitre que 1 020 projets étaient financés par PPLM dans 73 pays au cours de l'année 2010. Cela exige autant d'activités de gestion administrative et financière que de suivi méthodologique. En cela, le TdF, tout comme d'ailleurs la Coordination locale et le Service d'appui local, trouve une réelle légitimité.

II.2.2. Le contenu de la mission

Le cahier de charges du Transfert de fonctions est intimement lié à l'ensemble des mesures et outils de gestion des partenariats entre PPLM et les ONG du Sud. Le TdF jouant un rôle d'intermédiaire entre les deux types d'organisation, il est présent à toutes les phases de la relation partenariale et, de ce fait, constitue le point focal par lequel toutes les informations transitent. Il est cependant précisé que la prise de décisions relève de la compétence de PPLM, même si, de par sa position, le TdF y contribue. Le principe est, en effet, basé sur « *le transfert de tâches et non de décisions ou de responsabilités à prendre* ». Ainsi, malgré l'existence du TdF, les décisions suivantes sont prises par PPLM. Il s'agit de :

- la subvention des projets ;

²⁸³ *Ibid.*

- l'allocation des fonds ;
- la conclusion d'un contrat entre PPLM et les ONG porteuses de projets ;
- le virement des fonds accordés ;
- l'approbation des décomptes et les rapports sur l'état d'avancement ;
- l'approbation des rapports d'audit ;
- la prolongation de la durée d'un projet ;
- l'octroi d'un financement complémentaire ;
- la rupture d'un projet ;
- la définition des critères de suivi ;
- et l'élaboration des politiques.

Comme le suggère la liste, le rôle du TdF devrait se limiter à des fonctions techniques destinées à faciliter le travail du personnel de PPLM. En quoi cela consiste-t-il concrètement ?

Les documents relatifs à la mission, en l'occurrence les termes de référence, le « Guide pour le Transfert d Fonctions » et les « Précisions au sujet du Transfert de Fonctions » mettent l'accent sur le contenu du cahier de charges. Organisés en modules, les tâches concernent :

- l'étude des demande de financement (module A) : il s'agit ici d'étudier les demandes de financement des ONG en cours de partenariat, mais aussi celles provenant des partenaires dits « potentiels » (généralement ceux qui souhaitent entrer en partenariat avec PPLM et qui, de ce fait, introduisent leur premier projet) ;
- l'accompagnement des projets (module B) : Il est relatif tant à l'appui-conseil aux nouveaux partenaires (« *conseil d'introduction* ») qu'aux partenariats déjà en cours. C'est également sous ce registre que se situent les activités de visite de projets, d'étude de rapports (audit, financiers, activités, évaluations, etc.), de même que la coordination des expertises externes aux ONG ;

- le conseil et la consultation (module C) : il consiste en la constitution de bases de données de consultants pour les besoins éventuels des partenaires, l'analyse des besoins des ONG (formation) ;
- le dialogue (module D) : il s'agit de l'organisation des rencontres de partenaires de PPLM, l'appui à l'élaboration de la politique pays, bref la création d'un cadre d'échanges favorisant le partage d'expériences ;
- les visites et autres activités non catégorisées (module E) : font partie de ce lot les visites du personnel de PPLM sur le terrain, les missions internationales réalisées par le TdF, etc.

En conclusion, le TdF diffère, à plusieurs égards, de la Coordination locale chez *Brücke·Le pont* et du Service d'appui local chez EED. Il se rapprocherait tout au plus du modèle de *Brücke·Le pont* sur le plan du suivi et de la médiation culturelle. Mais il s'en détache, dans la mesure où son rôle en tant que prestataire apparaît plus clairement, du moins dans le cas du Togo comme nous le verrons plus loin. Il n'est pas non plus un instrument de renforcement des capacités au sens strict comme on l'entend dans le cas du SAL. Son rôle apparaît alors sous trois angles, à savoir : le suivi des partenaires, la coordination des expertises externes (audit, évaluation, formation, etc.) et le "pré-mâchage" des informations à transmettre à PPLM.

III. L'APPLICATION AU TOGO

L'analyse des caractéristiques organisationnelles de *Pain pour le Monde* nous a conduit à aborder sa politique partenariale dont le dispositif de Transfert de Fonction est une composante fondamentale. Nous allons, à présent, nous intéresser à son application dans le contexte togolais.

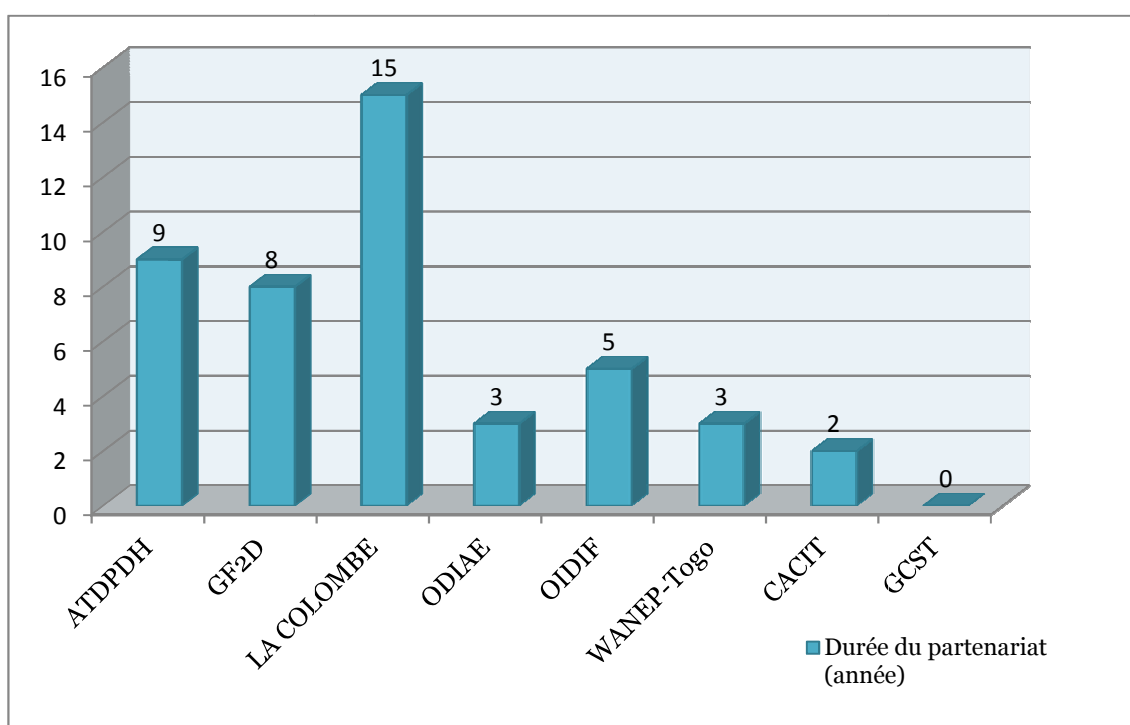
Partant d'une présentation du profil général des partenaires de PPLM au Togo, nous en viendrons à l'analyse du déroulement de la mission de TdF assurée par le cabinet Record (Recherches, conseils et réseaux pour le développement). Le dernier point de la réflexion sera consacré à la perception du dispositif par les principaux acteurs.

II.1. Le paysage des partenaires de PPLM

L'enquête auprès des acteurs a révélé l'existence de huit partenariats entretenus par *Pain pour le Monde* au Togo. L'organisation est également actuellement en phase de discussion avec deux organisations partenaires potentielles. Par ailleurs, elle apporte une contribution financière à un projet de microcrédit du GIZ sur le territoire.

On peut, globalement, dresser le profil des organisations partenaires de PPLM au Togo à travers leurs domaines d'action, les types de projet menés, le volume des financements et la durée des relations. Concernant ce dernier aspect, le graphique ci-après présente les huit organisations selon la durée de leurs partenariats avec l'ONG allemande.

Graphique n°23 : Répartition des partenaires togolaises de PPLM selon la durée



L'ONG La Colombe capitalise quinze années de partenariat avec PPLM au Togo et est, de ce fait, la plus ancienne dans le lot. Viennent ensuite respectivement ATDPDH (9 ans), GF2D (8 ans), OIDIF (5 ans), ODIAE et WANEP (3 ans), CACIT (1 an). Le GCST (Groupe chrétien contre le sida au Togo) est, quant à lui, un tout nouveau partenaire.

La moyenne d'âge actuelle des partenariats se situe au autour de 6 ans. Il s'agit ainsi de partenariats relativement jeunes par rapport à ceux des deux autres organisations, à savoir *Brücke-Le pont* et EED. Cela peut s'expliquer par un processus de renouvellement de partenaires qui a été opéré au fil du temps, surtout à partir de 2009. Les données relatives à l'année 2008 nous ont permis de constater qu'à l'époque, la moyenne d'âge des partenariats se situait autour de huit ans. Le nombre de partenaires était alors de dix dont quatre étaient en partenariat avec PPLM depuis au moins dix ans (soit 10, 11, 12 et 18 ans).

Il serait intéressant d'analyser les raisons à l'origine de la métamorphose du paysage des partenaires de PPLM, alors qu'on sait que cette organisation a l'habitude d'inscrire ses partenariats dans la durée. Nous avons en effet interrogé un membre du personnel de PPLM sur la durée moyenne des partenariats. Sa réponse a été la suivante : *« On ne peut pas donner de durée moyenne. Au Burkina Faso par exemple, nous avons fêté, l'année dernière, les quarante ans de partenariat avec une ONG. »*

Dans le cas du Togo, le changement peut certes être expliqué par l'arrivée à terme des projets menés par certains partenaires de PPLM. Mais on peut aussi interpréter ces désengagements comme étant une volonté de s'adapter aux exigences du contexte national à un moment donné. En clair, il serait inopportun de continuer à soutenir des actions de développement communautaire, alors que le problème le plus crucial (du moins celui à la mode) se pose au niveau des droits de l'homme. En effet, en 2008, à l'exception de l'ATDPDH et du GF2D, la plupart des partenaires étaient porteurs soit sur de projets de formation des jeunes filles (La Colombe, CLORED, PEA), soit de projets agricoles. Or, avec les nouveaux partenaires, la tendance semble s'être renversée avec une nette majorité de projets de défense des droits de l'homme et de promotion de la démocratie.

Cela conduit à conclure que la composition thématique des partenaires de PPLM est, dans une large mesure, fonction des priorités qu'elle définit dans sa *« stratégie pays »*. Les propos d'un des enquêtés en donnent d'ailleurs la confirmation : *« les thématiques sont définies en fonction des zones géographiques. Il existe des stratégies par pays. Pour le Togo, ça concerne la promotion des droits humains et l'accès aux services sociaux de base pour des*

groupes vulnérables ». La situation sociopolitique traversée par le Togo depuis 1990, avec un pic en 2005, est un élément d'explication à ne pas éluder.

Par ailleurs, la jeunesse des partenariats actuels de PPLM au Togo a une implication majeure en termes de comportement organisationnel. Le graphique a en effet montré que près de la moitié des partenaires en sont à leur premier projet financé par PPLM. Or, il a été établi comme relevant d'une stratégie le comportement exemplaire, voire zélé, des acteurs en début de partenariat. La remarque de notre enquêtée à ce sujet est assez édifiante sur cet état de chose : *« Nous avons fait l'expérience que, souvent, avec de nouveaux partenaires, c'est plus facile de travailler qu'avec les anciens. Parce que, particulièrement dans la phase pilote, les partenaires sont très engagés. Ils savent que notre partenariat, c'est sur le long terme et pas un petit projet où on ne sait pas si on continue ou s'il y a du financement après. »*

En conclusion, hormis les caractéristiques générales des ONG togolaises présentées au chapitre V, nous avons spécifiquement identifié les partenaires de *Pain pour le Monde* comme intervenant majoritairement sur des projets de défense des droits de l'homme et de promotion de la démocratie. La relative jeunesse de leurs relations avec PPLM a également été soulignée et introduit la question des comportements stratégiques qu'elles seraient susceptibles d'adopter dans le déroulement de leurs partenariats.

L'analyse de la mission de TdF au Togo, telle qu'elle est vécue et perçue par les acteurs, pourra fournir des éléments supplémentaires pour la compréhension de leurs comportements dans la perspective que nous adoptons dans le cadre de ce travail.

II.2. Le rôle de Transfert de Fonctions (TdF)

Au Togo, le rôle de TdF est assuré, depuis 2003, par Record (Recherches, conseils et réseaux pour le développement), un cabinet de consultants spécialisé dans l'appui-conseil et la formation aux organisations actives dans le domaine du développement.

Créée en 2000, l'organisation était, au départ, à mi-chemin entre le statut d'ONG et celui de cabinet de consultants. Ses différentes appellations, tantôt d'ONG tantôt de cabinet, ainsi que la diversité de ses activités sont la preuve de

cette duplicité identitaire qui semblait répondre à un contexte particulier au Togo. Celui-ci était en effet marqué (et l'est peut-être toujours) par la difficulté pour les organisations prestataires de consultances d'avoir un marché florissant, capable de leur assurer une viabilité organisationnelle. Parallèlement, de par leur statut d'entreprises, elles ne bénéficient d'aucune exonération, ni fiscale ni douanière, alors que les ONG étaient, de ce point de vue, plutôt favorisées.

En conséquence, pour obtenir quelque collaboration avec des ONG internationales (ce qui peut impliquer, dans certains cas, l'obtention de soutiens financiers et/ou d'appuis matériels et techniques), le statut d'ONG était le plus adapté. Il est, en effet, aberrant que des financements ou des appuis soient accordés à des prestataires de services, même si ceux-ci jouent un rôle clé dans le renforcement des compétences des ONG. C'est ainsi que, dans le cas de Record, on a pu relever par exemple une coopération avec le DED (Service allemand de développement) pour la conception et la gestion d'un programme de formation au profit des ONG partenaires de cette organisation allemande (2003-2005).

On peut, cependant, noter que la tendance actuelle dans les activités de Record l'oriente surtout vers la prestation de services. Ainsi, en plus d'assurer le rôle de Transfert de Fonctions pour PPLM, l'organisation mène des activités de formation²⁸⁴ et de consultation (évaluation de projets, analyse organisationnelle, etc.). Par ailleurs, récemment une collaboration a été initiée avec le GIZ Togo pour développer de modules de formation dans la perspective du « *Mainstreaming VIH Sida* ».

Avant d'aborder la mission de Record en tant que TdF, on peut tout de suite retenir certains éléments clés, à savoir l'ancrage de l'organisation dans le monde des ONG, son ambivalence entre le statut d'ONG et celui de consultant, ainsi que la diversité de ses activités. Il s'agit, par ailleurs, d'une organisation qui entretient, depuis plusieurs années, des relations de collaboration avec une

²⁸⁴ Depuis 2003, Record organise, avec le centre de formation MDF (*Management for development foundation*), des cours délocalisés en Afrique de l'Ouest à l'endroit des acteurs du développement. Des modules relatifs à l'ingénierie de projet et au développement organisationnel, initialement organisés aux Pays-Bas, sont ainsi proposés aux responsables d'ONG et d'associations dans les pays d'Afrique occidentale.

organisation allemande, en l'occurrence le DED, actuel GIZ. On s'interrogera volontiers sur les implications de ces expériences en termes de réseau relationnel.

Même si la diversité de ses activités ne l'enferme pas dans le seul rôle de *Transfert de Fonctions*, il n'en demeure pas moins évident que Record est confronté aux mêmes défis de la rentabilité et de la viabilité organisationnelle mentionnés comme étant le dénominateur commun des cabinets de consultants dans le cas togolais.

III.2.1. La description du mandat par l'acteur

Le corpus discursif a permis d'inventorier des éléments relatifs au principe, aux motivations à l'origine du dispositif, aux objectifs visés, ainsi qu'au contenu de la mission et le ressenti de l'acteur.

Tout d'abord, concernant le principe, on a pu noter l'accent particulier mis sur « *la délégation de certaines tâches* » de PPLM, sur une base contractuelle à des cabinets de consultants dans les pays d'intervention. De ce point de vue, l'enquête a souligné, à plusieurs reprises, que le « *TdF n'est pas le représentant de PPLM, c'est-à-dire qu'il n'a pas un mandat politique* » et qu'il est juste un « *consultant* ». Le caractère contractuel « *particulier* » du TdF a également été mentionné. En effet, ce mandat ne s'apparente pas à une consultation classique « *ponctuelle* », comme il est de coutume dans ce genre de prestations. Ici, il s'agit plutôt d'un travail inscrit dans le long terme et qui, de ce fait, conduit à l'instauration d'une forme de confiance entre les deux acteurs. Reste cependant à savoir si l'accoutumance à laquelle expose ce genre de relation nuit à la qualité du travail ou, au contraire, accorde au consultant une marge de manœuvre plus étendue, à la faveur de l'expérience et des compétences acquises et reconnues.

Ensuite, pour ce qui est des motivations, l'interviewé a évoqué la recherche de « *l'efficacité et de l'efficience* » comme étant à l'origine du dispositif. Spécifiquement, il devrait permettre :

- d'assurer la qualité des projets à travers le suivi de proximité. Les planifications établies pour l'exécution des projets auraient ainsi plus de chances d'être suivies ;

- d'alléger le travail des chargés de programme, ce qui traduit un souci d'économie des ressources. Ici, le dispositif TdF s'apparente à une délocalisation des compétences techniques, comme dans le monde vécue dans le monde des entreprises depuis environ deux décennies ;

- et d'intensifier les relations entre les deux acteurs en s'appuyant sur un acteur qui, connaissant le contexte national et les mécanismes de financement de PPLM, joue un rôle de facilitateur entre les deux organisations.

Concernant le contenu du mandat à proprement parler, la description qu'en fait l'enquête porte sur l'orientation du travail dans le sens d'une aide à la décision, comme constaté précédemment : *« Vous analysez, vous donnez les arguments, disons que c'est un travail d'étude technique... Il y a une grille d'analyse par rapport à chaque type d'intervention et le rapport est envoyé à la Chargée de programmes avec copie au partenaire local pour éviter des susceptibilités. »*

L'interviewé a aussi mentionné le caractère *« commandé »* de la mission de TdF : *« Nous n'intervenons que sur demande de PPLM. Si un partenaire exprime un besoin, celui-ci doit d'abord aller au niveau du bailleur qui apprécie et qui confie la mission au TdF. D'ailleurs, il y a une planification des interventions auprès de chaque projet qui est bien établie en début d'année. »*

Enfin, concernant les ressentis, on a pu noter que *« c'est un travail délicat »* car, *« s'il arrive que le bailleur prenne une décision négative suite à une mauvaise gestion, le partenaire local peut penser que c'est à cause d'une information ou d'une analyse de l'intermédiaire que nous sommes »*. La délicatesse du travail réside aussi dans le fait que le TdF peut, sur demande du bailleur (PPLM), émettre des recommandations qui guident ce dernier dans les décisions à prendre. En effet, *« de toute façon, en tant que technicien, à l'issue d'une analyse, on fait des recommandations mais toujours dans le sens de l'amélioration de la qualité du travail »*. Ce positionnement influe inéluctablement sur la perception mais aussi sur le comportement des acteurs vis-à-vis de ce rôle. En effet, le TdF est *« perçu tout de suite comme un écran entre le partenaire et PPLM »*.

Dans ce contexte partenarial où tout comportement de l'un ou l'autre des acteurs peut être sujet à interprétations, il y a lieu de s'interroger sur les

« précautions » prises pour assurer une meilleure acceptation de ce rôle. Au vu du discours, la triangulation de la circulation de l'information fait partie de ces stratégies, dans la mesure où cela assure la transparence des informations qui sont données :

- « on essaye d'être le plus objectifs possible dans ces relations de partenariat triangulaire » ;

- « on fait ce travail depuis 2003 et nos recommandations sont souvent suivies. C'est pourquoi il faut faire ces recommandations sur la base d'une très bonne analyse » ;

- « on évite vraiment la confidentialité. Il n'y a pas de sujets bilatéraux à discuter entre PPLM et le TdF », même s'il « arrive que, pour quelques cas spécifiques, PPLM peut demander notre avis confidentiel, mais ce n'est pas de règle ».

Sur ce point, on peut pointer du doigt l'une des limites d'un dispositif qui voudrait conduire à des partenariats efficaces, basés sur la confiance et la transparence. En effet, sachant qu'il y a cette possibilité de communication confidentielle entre PPLM et son mandataire, les ONG locales pourront-elles vivre sereinement leurs difficultés organisationnelles ? La tendance ne serait-elle pas plutôt de masquer, autant que possible, tout ce qui pourrait se révéler être des dysfonctionnements et donner une image négative d'elle ? Les comportements des ONG locales dans un tel modèle de partenariat devront aussi être analysés en prenant en compte cette clé de lecture.

II.2.2. La perception du TdF par les acteurs

Après avoir présenté la mission de TdF telle quelle est vécue par l'acteur lui-même, nous interrogeons, à présent, le regard que les autres parties posent sur ce rôle.

Globalement, dans le contexte togolais, le dispositif de Transfert de Fonctions semble avoir été intégré et accepté par les partenaires de *Pain pour le Monde*. Les enquêtes n'ont pas permis de relever, dans les discours, des éléments suggérant une contestation du principe de l'intervention d'une tierce partie dans les partenariats. La plupart des enquêtés, surtout les partenaires récents, ont mis l'accent sur le rôle technique joué par le Transfert de Fonction. L'appui

apporté aux nouveaux partenaires pour la compréhension des « *standards* »²⁸⁵ et une meilleure application des procédures ont été soulignées comme étant un atout du dispositif : « *C'est très intéressant dans la mesure où il vous aide à mieux comprendre les procédures de PPLM.* »

Il est à noter que les organisations interrogées se situent, pour la plupart, dans une position d'apprentissage organisationnelle, ce qui les rend plus ouvertes aux missions du TdF. Pour un des enquêtés, par exemple, le fait de se plier aux règles qu'impose le dispositif du TdF et, au-delà, le partenariat avec PPLM est « *une question de professionnalisme* ». Selon lui, « *on a des problèmes avec les standards de PPLM lorsqu'on ne veut pas être professionnel. À la fin, vous avez une certaine facilité à produire vos rapports* ».

L'enthousiasme semble, par contre, plus mesuré chez les partenaires de longue date : « *On se respecte. Il y a une franche collaboration.* »

En conclusion, les appréciations, plutôt favorables au système du TdF, pourraient trouver une part d'explication dans l'enthousiasme des néo-partenaires vis-à-vis de PPLM et de tout son dispositif. À ce propos, un tel comportement, tout à fait normal, peut être analysé comme étant une stratégie dont la finalité est la fidélisation du bailleur. La preuve en est qu'au fil du temps, l'enthousiasme s'émousse et laisse parfois la place à une complaisance qui peut s'avérer nuisible à la qualité des prestations et à l'atteinte des résultats attendus.

Il y a également lieu de reconnaître que l'un des avantages de Record, dans sa position de TdF, réside dans la bonne connaissance du milieu ONG, mais aussi dans la jeunesse des partenaires de PPLM. L'"ancienne garde", préexistante à la prise de la fonction par Record, a quasiment disparu, à l'exception de l'ONG La Colombe. Les risques de conflits (latents ou manifestes) comme ceux que nous avons mis en lumière dans le cas du SAL (Service d'appui local) s'en trouvent, par conséquent, amoindris.

²⁸⁵ Dans le vocabulaire commun aux parties prenantes dans le partenariat de PPLM, les *standards* désignent l'ensemble des procédures et des outils définis pour la gestion des relations. Les canevas des différents rapports, les procédures de suivi, d'évaluation et d'audit, ainsi que les consignes relatives à la gestion administrative et financière sont ainsi rassemblés en un seul document qui est dénommé comme tel. Ces standards fournissent un cadre de référence pour les différentes parties.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'analyse des partenariats interorganisationnels, effectuée dans cette thèse, est partie du raisonnement suivant : même si les relations asymétriques entre ONG du Nord et du Sud ont un lien avec les faits historiques majeurs qui ont structuré (et structurent encore) les rapports entre pays développés et sous-développés (ou entre ex-colonisateurs et colonisés), celles-ci ne sauraient y trouver la seule explication objectivement valable.

Dans cette logique, il a fallu procéder, dans un premier temps, à une analyse diachronique des relations Nord-Sud depuis l'esclavage, considéré comme événement fondateur des relations de domination.

Nous avons, par la suite, abordé la période coloniale qui a été, à plusieurs égards, une étape clé dans la construction de ces rapports asymétriques. Elle aura, en effet, joué un rôle fondamental sur le plan idéologique. La colonisation s'est surtout évertuée à apprendre aux populations dites indigènes « *le vivre et le penser à l'occidentale* ». Mais cela s'est fait de façon imparfaite. Elle a également posé les bases des figures ultérieures de l'État dans les pays nouvellement indépendants.

La troisième période abordée est celle qualifiée de néocoloniale. Pour nous, il s'agissait de montrer la perpétuation, sous une forme nouvelle, des relations de domination et d'amorcer la réflexion sur le processus d'endettement et d'appauvrissement des États nouvellement indépendants (ou déclarés comme tels). Nous avons ainsi relevé comment les nouveaux dirigeants étaient formés et soutenus dans leur accession au pouvoir par les anciens colonisateurs avec qui les relations étaient plutôt de type paternaliste. Les politiques de développement étaient initiées sur la base d'une vision « occidental-centrée » qui place la croissance économique au cœur de ce processus au point de les confondre. Le développement devait alors se traduire entre autres par l'installation d'industries et d'infrastructures « modernes ».

Fut alors engagé, pendant deux décennies un long processus d'endettement de ces États qui se voulaient providentiels. Les mesures d'ajustement structurel, initiées dans la plupart de ces pays et posées souvent comme conditions d'accès aux « *aides* », ont apporté leur lot d'effets néfastes à l'infortune des populations qui n'en finissaient (et n'en finissent) pas de payer au prix fort les indécrottables de leurs gouvernants. Le cas du Togo a été présenté à titre illustratif.

De la faillite de l'État dans les années 1980, émerge une nouvelle figure d'acteurs publics que sont les Organisations non gouvernementales. Elles entreprirent de conduire les populations à se prendre en charge, alors que celles-ci étaient, jusque-là, habituées à accéder gratuitement aux services sociaux garantis par l'appareil étatique. D'abord reconnues à mots couverts par l'État, ces organisations ont progressivement acquis une notoriété au fil du temps, grâce à la dynamique locale qu'elles ont impulsée et à un environnement international porteur. Les ONG et associations de développement communautaire pouvaient désormais établir directement des liens avec d'autres organisations du même type ou avec des institutions internationales et bénéficier ainsi de soutiens financiers et techniques pour leurs projets.

Les bouleversements politiques connus par bon nombre de pays sous développés autour des années 1990 ont suscité une plus grande ouverture au fait associatif. La conséquence fut la complexification du paysage des acteurs. Les effets pervers d'une telle floraison d'organisations de ce type n'ont cependant pas tardé à surgir, entraînant ainsi une complète désillusion vis-à-vis des ONG dont on a pensé, entretemps, qu'elles étaient "l'alternative" à un État en pleine désinstitutionalisation.

De désillusion en défiance, les relations entre les ONG du Sud et celles du Nord ont pris une nouvelle tournure, ces dernières étant devenues plus exigeantes et plus regardantes quant à la gestion des ressources allouées. Les conditions de financement sont ainsi devenues plus sélectives, les procédures de gestion et de vérification des comptes également plus contraignantes. En outre, dans une logique de renforcement des capacités, de nouvelles figures organisationnelles furent imposées dans certains cas et faisaient partie des conditions d'accès aux financements. Par ailleurs, sur le plan méthodologique, des démarches ont été érigées en modèles, par un effet de mode ou par un souci d'uniformisation. Bref,

tel fut, *a minima*, le fond du tableau dans lequel se déroulaient les relations (de partenariat ?) entre les acteurs non gouvernementaux du Nord et du Sud.

Dans un tel contexte, le raisonnement le plus fréquemment avancé est celui qui voit, dans cette asymétrie, la perpétuation des relations de domination qui ont toujours existé dans les rapports Nord-Sud.

Tout en ne révoquant pas le caractère logique et historiquement fondé de cette argumentation, nous avons certes émis l'hypothèse de l'existence d'une relation de pouvoir entre les deux types d'ONG. Mais celle-ci doit être comprise autrement que comme une domination de l'une sur l'autre. Le concept de pouvoir a ainsi été abordé comme un rapport négocié, dans la mesure où, dans cette relation, « *l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où l'autre n'est pas entièrement démunie* »²⁸⁶. De ce fait, les comportements des acteurs devraient être lus comme étant fonction des contraintes auxquels ils sont confrontés, et de leur intérêt à agir dans un sens ou dans l'autre.

Notre travail a donc eu pour finalité de faire ressortir le contenu stratégique des relations entre les ONG du Nord et du Sud. Le modèle de partenariat de type triangulaire a alors été pris comme objet d'étude avec, comme cas d'analyse, les partenariats de *Brücke·Le Pont*, EED et *Pain pour le Monde* avec les ONG togolaises.

L'approche stratégique des acteurs, dont les postulats ainsi que le mode d'opérationnalisation présentent des avantages heuristiques évidents pour notre raisonnement, a été adoptée comme cadre d'analyse. En effet, elle dépasse d'abord le concept d'organisation, tel qu'il est conçu traditionnellement, comme une entité aux délimitations claires par rapport à son environnement global. De ce fait, elle nous a permis d'être dans une posture plus ouverte de sociologie de l'action organisée, plus adaptée aux récentes métamorphoses de l'objet d'étude qu'est l'organisation.

Elle a, en outre, le mérite de rendre compte du lien systémique entretenu par des acteurs engagés dans une action, directement ou indirectement. À ce titre, ce raisonnement nous aura offert la possibilité de saisir le système d'action

²⁸⁶ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p. 69.

concret né des relations entre les organisations et institutions aux niveaux micro, méso et macro.

Enfin, et comme cela a été énoncé, l'analyse stratégique a ouvert la perspective d'aborder le pouvoir en dépassant une conception en termes de domination, comme le laisse transparaître, par exemple, la définition classique de Robert Dahl. Le risque d'une réduction des rapports asymétriques à de simples relations de domination s'en trouve alors amoindri, voire écarté. Au cœur du raisonnement se trouvent plutôt les notions de contraintes, zones d'incertitude, enjeux et stratégies.

Au-delà de l'effet brut suscité par le modèle de partenariat pratiqué par les trois ONG, nous avons cherché à savoir si cela ne répond pas à un besoin pratique et si, finalement, les comportements des parties impliquées (ONG du Nord, ONG du Sud, consultants et, dans une certaine mesure, bénéficiaires) ne s'inscrivent pas plutôt dans un ensemble de jeux d'acteurs.

À partir de cette considération théorique, la seconde étape de notre travail a été de mettre au jour le lien systémique entretenu par les acteurs de la coopération au développement, à travers des relations directes ou indirectes. C'est ainsi que des décisions prises au niveau supra-étatique sont susceptibles d'influer sur les comportements des acteurs organisationnels à la base, en passant par les États, leurs agences de développement, etc. Les implications de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide aux plans institutionnels, méthodologiques et financiers ont ainsi été évoquées à titre d'exemple.

Toujours dans la logique de l'approche stratégique, il a fallu caractériser certains acteurs du système, à savoir l'État, les ONG au Nord et au Sud, mais également les entreprises. En substance, les constats ci-après ont été effectués.

Alors que les États occidentaux doivent convaincre une opinion, de plus en plus critique vis-à-vis de l'APD jugée inefficace dans un contexte de récession économique, ceux du Sud cherchent à renforcer leur légitimité. Il est avéré que la plupart de ces États « *faillis* » sortaient à peine d'une période de troubles sociopolitiques et économiques renforcée par une crise de confiance de la part des populations, de la société civile et des institutions internationales. Il est alors impératif pour eux de se construire une figure d'États dynamiques,

engagés dans la voie de sérieuses réformes politiques, macroéconomiques, fiscales et sociales.

Les ONG du Nord, quant à elles, sont obligées de prouver constamment leur raison d'être, ainsi que l'efficacité de leurs actions sur le plan national et international. Tout en cherchant à mobiliser davantage de ressources, elles doivent également montrer des figures d'organisations sérieuses, bonnes gestionnaires et performantes.

De leur côté, les ONG du Sud se trouvent confrontées au défi primordial de la survie organisationnelle. Pour ce faire, elles doivent prouver leur légitimité aux yeux de leurs États, des bénéficiaires souvent désabusés et des ONG du Nord, de plus en plus exigeantes vis-à-vis d'elles.

Enfin, les entreprises sont questionnées par rapport à leurs responsabilités sociales et doivent adopter un profil « *développement durable* ».

Pour compléter ce tableau de l'analyse des acteurs, il était également impératif de questionner les contextes nationaux des trois organisations étudiées, avec un accent particulier sur la politique de coopération au développement.

Dans le cas allemand par exemple, nous avons relevé une réorganisation des structures institutionnelles dans la logique de l'efficacité de l'aide. La fusion, intervenue récemment, entre GTZ, DED et *InWent* s'inscrit dans cette perspective. Ce contexte est également caractérisé par le poids des ONG de type confessionnel dans le paysage des acteurs, favorisé par le lien fort entre Église et État. Le constat a aussi porté sur l'engagement des fondations politiques dans la solidarité internationale. La tendance est plutôt à une dynamisation de la coopération au développement, portée par l'État fédéral à travers une volonté d'accroître le volume de son APD dans la perspective des 0,7%, mais aussi dans la logique de la Déclaration de Paris. Enfin, on a pu noter un accent fortement mis sur la mesure de l'impact de l'aide, ce qui est susceptible d'influer sur les pratiques des ONG qui bénéficient des fonds du BMZ. Le cas d'EED a été souligné à cet effet.

Le contexte suisse est, quant à lui, marqué par une tendance de l'État fédéral à la concentration de l'aide pour une meilleure efficacité, toujours dans la logique de la Déclaration de Paris. Le constat d'une forte mobilisation des ONG dans le

sens de l'augmentation et du déliement de l'aide a été effectué. Aussi a-t-il été décidé par exemple de porter la part du PIB consacrée à l'APD à 0,5% à l'horizon 2015 contre 0,47 actuellement.

Enfin, la situation de la coopération au développement au Togo est à placer, pour ce qui est de la politique étatique, dans une dynamique de course derrière les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) avec de plus en plus de désillusions concernant leur atteinte à l'horizon fixé. De leur côté, bien qu'étant parties prenantes aux actions de l'État en matière de lutte contre la pauvreté, les ONG font face à une pénurie de bailleurs privés capables de prendre en charges leurs actions autant que leur organisation. De ce fait, elles sont dans un univers de concurrence permanente, ce qui influence forcément leurs comportements en situation de partenariat.

Le décor une fois planté, on a pu analyser les variantes du modèle de partenariat basé sur l'intervention d'une tierce partie, telles qu'appliquées par *Brücke-Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde*. Cependant, même si ces trois organisations ont en commun le fait de recruter des cabinets de consultants pour la gestion de leurs partenariats, leurs approches n'en demeurent pas moins différentes.

Tout d'abord, le dispositif de la coordination locale, adopté par *Brücke-Le pont* assigne au consultant les missions suivantes :

- le suivi de l'exécution des projets (contrôle, réception et étude des rapports, missions de suivi sur le terrain, etc.) ;
- l'appui méthodologique (mise en place d'un système de suivi, accompagnement à la formulation de demandes de financement et de TDR pour les missions de consultation, etc.) ;
- et l'analyse du contexte socioéconomique et politique national et l'appui à l'identification de nouveaux partenaires.

Notre travail a montré l'existence d'un écart entre le contenu du cahier des charges et son adaptation sur le terrain par le cabinet CRISTO qui l'a orienté dans le sens de l'appui méthodologique et de la médiation culturelle. Ce comportement, typique de l'acteur engagé dans une action organisée, montre une marge de manœuvre (ou une ambiguïté du mandat) qui lui permet d'adopter une position plutôt confortable dans le jeu d'acteurs.

Les contraintes liées à l'activité des cabinets de consultant dans le contexte togolais fournissent des éléments d'analyse du comportement de Cristo. Comme nous l'avons souligné, le Togo représente un marché très fermé pour les prestataires de consultance en général, et pour ceux qui orientent leurs activités dans le domaine des ONG en particulier. Le manque de régularité dans les commandes et le budget, souvent assez réduit, qui est alloué à ce genre d'activités sont autant de facteurs à l'origine de la précarité de ce travail. En outre, dans un contexte où les organisations fonctionnent par réseaux relationnels, une réputation peu arrangeante auprès des ONG est susceptible de constituer une pesanteur pour le développement des activités du cabinet. Ainsi, que ce soit pour Cristo, Gesuri ou Record, ces points revêtent une importance particulière dans la mesure où ils peuvent mettre en danger l'équilibre organisationnel.

Partant de là, l'enjeu pour un cabinet en position d'intermédiaire entre une ONG du Nord et sa partenaire du Sud est d'arriver à adopter un profil qui lui assure l'inscription de sa mission dans la durée. Comme dans le cas de Cristo par exemple, le cabinet se trouve pris entre deux types d'organisations qui ont, elles-mêmes, développé des appréhensions mutuelles. Il devra arriver à gérer les craintes et enjeux des parties. Les ONG du Nord sont, par exemple, devenues très regardantes sur la gestion des fonds alloués, dans la mesure où elles doivent elles-mêmes en rendre compte à leurs pourvoyeurs. Les ONG du Sud ont développé, de leur côté, une véritable aversion vis-à-vis de tout ce qui a trait au contrôle.

En conséquence, face aux risques encourus de part et d'autre, la focalisation de la mission de Cristo sur des aspects qui relèvent de ses points forts (en termes de compétences) et répondent aux attentes des deux partenaires est une stratégie qui semble payante.

Par contre, nous avons noté une spécificité du dispositif de la coordination locale qui suscite quelques interrogations. Déjà, le fait d'avoir été recruté par *Brücke·Le pont* pour la facilitation de ses partenariats pose la question de l'impartialité de Cristo dans la relation, si tant est que celui-ci est censé y jouer un rôle d'arbitre. En outre, il a été noté que, dans le cas de la relation contractuelle entre l'ONG suisse et son mandataire, on n'assiste pas à une

relation classique de consultance. L'enquête a en effet montré que *Brücke·Le pont* alloue des fonds à Cristo pour la réalisation des missions et prend en charge certains de ses frais de fonctionnement. En conséquence, ce dernier est tenu, tout comme les autres partenaires, de faire auditer ses comptes par un expert comptable et d'en fournir le rapport à *Brücke·Le pont*.

On l'aura noté, les deux organisations ne sont pas dans une relation contractuelle classique de consultance. Cela ressemble plutôt à un partenariat entre deux entités aux compétences différentes. La dénomination de « *Coordination régionale Togo-Bénin* » semble, à cet égard, bien appropriée. En effet, il ne s'agit pas d'une représentation locale de *Brücke·Le pont* au Togo et au Bénin, puisque le mandat n'est pas politique. De ce fait, Cristo n'a pas pouvoir de décision sur les orientations des partenariats. Tout au plus pourra-t-il émettre des propositions, comme nous l'avons souligné.

En conclusion, sur le terrain, Cristo a su donner une impulsion plus rassurante à sa mission aux yeux des ONG locales. Mais le risque d'être perçu comme étant l'œil de *Brücke·Le pont* n'est pas pour autant écarté, surtout si ce dernier a la latitude de demander ponctuellement que soient menées des activités de suivi, voire de vérification, de l'exécution de certaines activités.

La seconde variante, le Service d'appui local, présente une toute autre spécificité. Le dispositif est en effet axé sur le renforcement des capacités des ONG locales et répond aux préoccupations d'EED, orientées vers l'autonomie du partenaire du Sud. Dans le cas togolais par exemple, le Service d'appui local est non seulement considéré comme étant un « *instrument de renforcement des capacités* », mais il est aussi un recours volontaire pour les ONG locales. Ainsi, le cabinet Gesuri qui joue ce rôle au Togo assure des prestations de consultation pour les ONG partenaires d'EED sur leur demande. Celles-ci peuvent aller de la formation à l'accompagnement à la définition des orientations stratégiques, en passant par l'appui en matière de gestion administrative et financière. De ce point de vue, GESURI n'est pas tout à fait en position d'intermédiaire entre les deux types de partenaires, mais plutôt à l'écart et n'intervient que sur demande.

La force d'un tel dispositif semble résider dans la mise à l'écart du cabinet vis-à-vis des relations directes entre EED et ses partenaires. Son caractère facultatif

est également un atout à souligner. De ce fait, l'effet de représentation du bailleur sur le plan local se trouve ici amoindri.

Mais les partenariats d'EED au Togo semblent être marqués par une autre caractéristique qui, par ricochet, pourrait influencer la perception que les acteurs ont du rôle du SAL. Il s'agit généralement de relations où les deux partenaires sont enfermés dans un cercle vicieux où se mêlent paternalisme et dépendance. Ici, le dilemme du désengagement trouve une illustration. En effet, les partenaires de l'organisation allemande peuvent être classés en deux groupes en fonction de la durée des relations. Aussi a-t-on des partenaires de très récente date (1 à 2 ans) et ceux de longue date (au-delà de dix ans), ces derniers étant généralement plus réfractaires à la logique de renforcement des capacités que les premiers qui font preuve d'une plus grande ouverture.

Deux éléments d'analyse méritent d'être évoqués. Il s'agit, d'abord, du fait que généralement les partenariats de longue date enferment les ONG dans une sorte d'accoutumance dans les relations, ce qui ne sert pas forcément l'efficacité et l'inventivité. En outre, il se développe, au fil des ans, une dépendance vis-à-vis de l'aide apportée de telle sorte que certaines ONG ne cherchent plus à avoir d'autres sources de financement. De son côté, EED étant habitué à travailler avec ces organisations depuis de longues dates et surtout étant liées à elles par le truchement de l'Église, il semble avoir développé une forme de paternalisme qui rend difficile la coupure du cordon qui les lie.

Dans ce contexte, la tierce partie est perçue comme étant une menace à la quiétude de la relation. Le principe du renforcement des capacités, qui suppose qu'il y a des améliorations à apporter sur un aspect organisationnel donné, semble être une forme de remise en cause du professionnalisme de ces organisations qui se considèrent généralement comme étant des pionnières dans le paysage togolais.

Par ailleurs, comme nous l'avons aussi constaté, à la signature des accords de coopération, il est prévu une adhésion systématique aux procédures de vérification des comptes à travers la signature d'un contrat avec un expert-comptable. Une telle pratique semble remettre en question l'esprit du partenariat, défini trop souvent de façon idéalisante.

La dernière variante, le sous-modèle du *Transfert de Fonctions*, est tout à fait différente des deux précédentes. Le TdF répond, en effet, à une préoccupation pratique de la part du partenaire du Nord, notamment le suivi des ONG locales et l'accomplissement d'un certain nombre de tâches relevant de la gestion des partenariats (étude des projets, analyse des rapports, organisation des rencontres, etc.).

Le TdF se distingue de la « *coordination locale* » de par la nature essentiellement contractuelle des relations avec son mandant. Par rapport au SAL, il est plus dans une position d'interface entre les deux partenaires, même s'il se veut « *transparent* ».

De par son cahier de charge et sa position, le TdF présente le risque d'enfermer le partenaire local dans la spirale de la « *redevabilité permanente* », avec un mécanisme de suivi qui risquerait d'être plus considéré comme une « *surveillance* » qu'un outil d'amélioration des performances organisationnelles.

Dans les trois cas (cf. tableau n°19, p. 369), il a été remarqué une forme de standardisation des mécanismes de gestion des relations partenariales. Cela se traduit par une tendance à élaborer des procédures standard dont la finalité est de faciliter le traitement de la pléthore d'informations qui parviennent aux gestionnaires de programmes des ONG du Nord. Ainsi, nouveaux projets et rapports divers (activités et financiers, etc.) sont formulés suivant des canevas spécifiques. Ceux-ci sont ainsi traités à un niveau intermédiaire avant d'être transmis au partenaire du Nord. Cette situation s'explique par le nombre élevé d'ONG partenaires dans les pays du Sud, comme nous l'avons souligné pour les trois organisations étudiées.

D'un point de vue pratique, la standardisation des d'informations transmises aux partenaires répond à un besoin réel. Cependant, en se plaçant dans une logique de construction de partenariat, on peut se demander si cela est réellement de nature à favoriser des relations intenses entre les organisations.

Tableau n°20 : Synthèse des trois dispositifs

Modèle	Caractéristiques	Commentaires
Coordination locale/ <i>BLP</i>	- Suivi de la mise en œuvre des projets - Appui méthodologique - Analyse et appréciation de la situation socioéconomique et politique nationale - Médiation culturelle - Appui à l'identification de nouveaux partenaires - Dialogue direct entre partenaires locaux et <i>Brücke·Le pont</i>. <u>NB</u>: relation de prestation inédite (allocation de ressources pour la mission et obligation de preuves de bonne gestion des comptes)	- Une certaine ouverture semble être laissée à la coordination locale dans l'exécution de sa mission. - Compte tenu de la délicatesse de son positionnement, l'accent a été mis sur les aspects méthodologiques et la médiation culturelle. <i>Exemple</i> : même si le contrôle des comptes fait partie des prérogatives de la coordination locale, le caractère sensible de la mission est telle que ce rôle n'est jouée que sur demande du mandant. Par conséquent, il y aurait moins de risques de conflit. - Le consultant devient une sorte d'interprète ou de facilitateur des relations, mais avec une certaine obligation envers <i>Brücke·Le pont</i>.

Tableau n°20 (suite) : Synthèse des trois dispositifs

Modèle	Caractéristiques	Commentaires
Service d'Appui local/ <i>EED</i>	- Renforcement des capacités - Appui méthodologique - Dialogue direct entre EED et ses partenaires NB : Relations de prestation traditionnelles	- Ce modèle met fortement en valeur la relative autonomie des partenaires. Ceux-ci ont la latitude de faire appel au SAL en fonction de leurs besoins - Le SAL se met en retrait par rapport aux deux partenaires - Sa mission ne lui laisse pas beaucoup de marges de créativité. Pas de risques d'outrepasser ses prérogatives
Transfert de Fonction/PPLM	- Analyse des projets - Suivi des décaissements - Réception-analyse-transmission des rapports (activités, financiers, audits, évaluation) - Suivi de l'exécution des projets (visites de terrain) - Coordination des activités liées aux expertises externes (audits, évaluations, formations, etc.)	Ici, le consultant joue un rôle de canal de fluidification de l'information entre les deux partenaires. Le souci de transparence dont il pourra faire preuve ne lui évitera pas d'être, quelquefois, perçu comme étant « <i>le contrôleur</i> » mandaté par le bailleur

Une fois analysée la déclinaison, sous trois formes, du modèle de partenariat par l'intervention d'une tierce partie, quelques remarques s'imposent et permettent d'aborder des pistes de réflexion sur les possibilités d'améliorer ce modèle en vue d'un renforcement des partenariats.

La première remarque concerne la nature même des relations entretenues par les trois ONG du Nord avec leurs partenaires au Togo. Au-delà, ce sont généralement les relations entre ONG du Nord et du Sud qui sont interrogées. Dans les cas qui viennent d'être étudiés, on peut se demander s'il s'agit réellement de partenariats ou plutôt de relations de financement qui durent dans le temps. En effet, comme il a été constaté, les relations dites partenariales entre les ONG du Nord et du Sud sont essentiellement basées sur des accords de financements. Cela est d'ailleurs l'un des fondements de l'asymétrie évoquée comme caractéristique fondamentale de ces partenariats interorganisationnels. Aussi est-il tout à fait normal que des mesures soient prises pour veiller à la bonne gestion des fonds, même si certains acteurs du Nord estiment eux-mêmes qu'il y a trop de contrôles qui sont demandés.

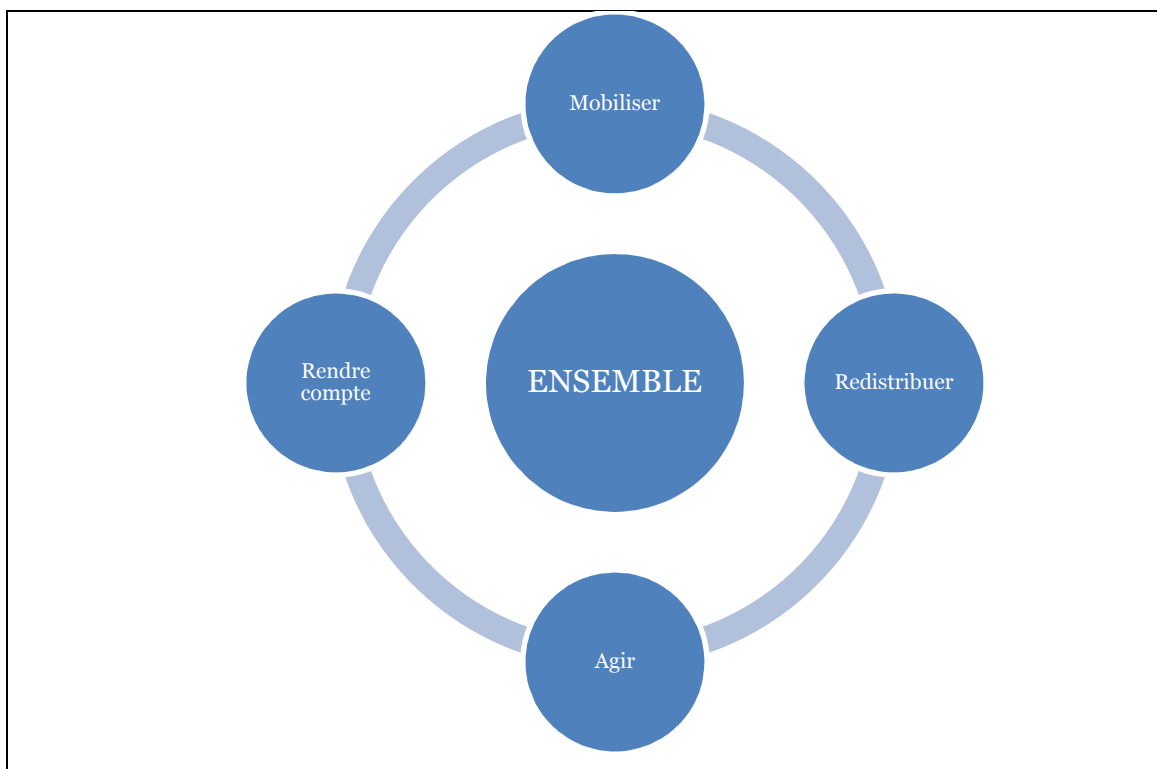
Ensuite, nous avons noté que les ONG togolaises sont généralement de petite taille et ont surtout des problèmes d'ordre identitaire qui ne sont pas résolus. Les ambiguïtés du statut d'ONG, ainsi que leur trajectoire qui les fait passer par le statut associatif avant d'aller à celui d'ONG influencent, dans une large mesure, leur identité. En effet, le décret de 1992, même s'il a fait l'effort d'apporter une clarification sur le statut d'ONG au Togo, n'a pas permis de faire une réelle distinction entre ce qui est purement association et ce qui est ONG. Il nous semble que le seul fait d'avoir obtenu l'agrément est insuffisant, dans la mesure où certaines associations agissent sur le terrain autant sinon mieux que des ONG, sans avoir été reconnues comme telles. Peut-être faudra-t-il trouver une autre modalité de définition de ce statut dans le contexte togolais.

Enfin, le "marché" des bailleurs de fonds étant très restreint au Togo, cela réduit forcément la marge de négociation des ONG locales face à celles du Nord. Dans un tel contexte de rareté, le risque est élevé d'accepter n'importe quelles conditions contractuelles, pourvu que cela apporte un minimum de sécurité pour inscrire l'organisation et ses activités dans le long terme. Tel est, en arrière fond, la réalité du tableau qui a été dépeint durant ce travail.

Mais une chose est de constater la relation asymétrique, et une autre est de vouloir la changer. Aujourd'hui, il y a tout lieu de croire que le *statu quo* arrange aussi bien les ONG du Nord que celles du Sud, chacune pouvant ainsi se livrer à des stratégies visant la quête de légitimité.

De notre point de vue, sans être idéal, le partenariat efficace devrait engager les parties impliquées dans une démarche commune, représentée par le schéma ci-dessous.

Figure n°10 : Cycle « idéal » d'actions coordonnées en partenariat interorganisationnel



On peut imaginer que le partenariat soit une démarche de planification menée ensemble par les acteurs impliqués. Celle-ci, tout comme une planification stratégique, devrait définir les objectifs poursuivis par le partenariat, les résultats à atteindre selon une échéance déterminée, avec des indicateurs à l'appui. En outre, les stratégies de mobilisation des ressources pourront être définies en fonction des compétences des parties.

Sur la base d'une telle planification, les simples relations de financement déguisées en partenariats pourront être dépassées et engager les parties

prenantes dans une démarche commune. Ainsi, les ressources mobilisées ensemble pourraient être redistribuées en vue de réaliser les actions planifiées et d'en faire le suivi sur une base conjointe. De même, la phase de justification des actions et des ressources utilisées devrait pouvoir être abordée dans la même logique.

On peut, à présent, s'interroger sur le rôle que pourrait jouer une tierce partie dans un schéma ainsi défini. Ce rôle devrait être, de notre point de vue, celui d'accompagnateur des organisations dans leur processus de planification et de réalisation des actions inscrites dans le partenariat. Cela suppose une capacité organisationnelle et technique forte pour conduire la planification du processus et assurer la coordination de l'ensemble des actions à mener. Les cabinets étudiés, en l'occurrence CRISTO, GESURI et Record, sont-ils aujourd'hui en mesure d'assurer ce rôle ?

Hormis les contraintes d'ordre géographique et budgétaire (qui finance les cabinets pour cette mission ?), il y a une question de positionnement et de capacité organisationnelle qui se pose. Reconnaissons, avant tout, que le positionnement des cabinets de consultant dans les trois dispositifs décrits est assez délicat et ne leur laisse qu'une marge de manœuvre assez restreinte. De ce fait, même s'ils le voulaient et s'ils en avaient les compétences, le cadre contractuel dans lequel ils sont n'est pas de nature à favoriser leur développement et la diversification des prestations à l'endroit des ONG tant locales qu'internationales.

Pour que ces cabinets soient à même de jouer pleinement le rôle qui devrait être le leur dans ce schéma, il faudrait que deux conditions soient réunies. Tout d'abord, la plus évidente est l'association des ONG du Sud au choix des cabinets de consultants, ainsi que leur participation à l'élaboration du contrat de prestation. On peut, par exemple, imaginer une formule où les ONG du Nord et du Sud soient cosignataires des contrats avec les consultants.

La seconde condition, plus difficile à réunir mais d'une importance majeure, a trait au degré d'indépendance des cabinets de consultants. Ce point mérite d'être approfondi. Partons d'abord du rôle qui, à notre avis, revient aux consultants en gestion de partenariat. Il s'agit, en effet, d'arbitrer les relations entre deux ou plusieurs organisations partenaires sur le plan tant stratégique

qu'opérationnel. Ce positionnement requiert des qualités organisationnelles susceptibles de légitimer le consultant comme « personne-ressource » aux yeux des partenaires. Outre les performances et les références de l'organisation en termes de compétences, le cabinet devra faire preuve d'une réelle indépendance tant financière que décisionnelle.

Tout compte fait, la réflexion sur les partenariats interorganisationnels dans le contexte de la solidarité internationale devra cibler les possibilités de leur efficacité. Elle doit aussi étudier les moyens de réduire une perception en termes de domination des ONG du Nord sur celles du Sud, trop marquée par les relations historiques entre les deux hémisphères. C'est dans cette perspective que s'est inscrite cette thèse en posant un regard autre sur une pratique qu'on a vite fait d'interpréter comme étant le signe d'une domination à sens unique de *Brücke·Le pont*, *EED* et *Pain pour le Monde* sur les ONG togolaises. À ce sujet, même si on peut soupçonner des rapports de domination, il faut aussi reconnaître le côté pratique du modèle de partenariat basé sur l'intervention des cabinets de consultants, du moins pour ces trois organisations.

Mais, au-delà d'être de simples « *instruments* » entre partenaires, que ce soit pour le renforcement des capacités, le suivi ou la réalisation des tâches pratiques, les cabinets de consultants pourront jouer un rôle plus déterminant dans la construction et l'efficacité des partenariats. Pour ce faire, il est impératif de commencer à voir le partenariat d'un point de vue pragmatique, en considérant les enjeux réels des acteurs concernés.

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES

AKTOUF O. (1987), *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Une introduction à la démarche classique et une critique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.

FERRÉOL G. (sous la dir. de) (2002), *Dictionnaire de sociologie*, 3^e éd., Paris, Armand Colin (1^{re} éd. :1991).

KAUFMANN J.-C. (1996), *L'Entretien compréhensif*, Paris, Nathan.

LESSARD-HÉBERT M. et BOUTIN G. (1997), *La Recherche qualitative : fondements et pratiques*, Bruxelles, De Boeck.

MACE G. (1991), *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Bruxelles, De Boeck.

MILES M. et HUBERMAN A. (2003), *Analyse des données qualitatives*, trad. fr., 2^e éd. Paris, Bruxelles, De Boeck, (1^{re} éd. angl. : 1994).

PAILLÉ P. et MUCCHIELLI A. (2003), *L'Analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin.

RIVIÈRE C. (1978), *L'Analyse dynamique en sociologie*, Paris, PUF.

SCHNEIDER D. (2006), *Balises de méthodologie pour la recherche en sciences sociales. Matériaux de cours*, Lausanne, IDHEAP.

THÉORIES DES ORGANISATIONS

AMBLARD H. *et al.* (2005), *Les Nouvelles Approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil (1^{re} éd. :1996).

- ASSENS C. et CHERBIB J. (2010/3), « L'alliance asymétrique : une stratégie durable ? », *La Revue des sciences de gestion*, n°243-244, pp. 111-119.
- BOULTE P. (1991), *Le Diagnostic des organisations appliqué aux associations*, Paris, PUF.
- BERNOUX P. (1990), *La Sociologie des organisations*, Paris, Seuil.
- CASTELLS M. (1998), *La Société en réseaux*, trad. fr., Paris, Fayard (1^{re} éd. angl. : 1996).
- CHEVALLIER J. (2008), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- DURAND C. et PICHON A. (2003), *La Puissance des normes*, Paris, L'Harmattan.
- ENRIQUEZ E. (1992), *L'Organisation en analyse*, Paris, PUF.
- FORGUES B., FRÉCHET M. et JOSSERAND E. (2006), « Relations interorganisationnelles. Conceptualisation, résultats et voies de recherche », *Revue française de gestion*, vol. 32, n° 164, mai, pp. 17-31.
- GARRETTE B. et DUSSAGE P. (1995), *Les Stratégies d'alliances*, Paris, Éd. d'Organisation.
- HATCH M. (2000), *Théorie des organisations. De l'intérêt de perspectives multiples*, trad. fr., Bruxelles, De Boeck (1^{re} éd. angl. : 1997).
- HERRÉROS G. (2008), *Au-delà de la sociologie des organisations. Sciences sociales et intervention*, Toulouse, Érès.
- HESS R. et AUTHIER M. (1994), *L'Analyse institutionnelle*, Paris, PUF.
- LATOUR B. (2006), *Changer la société, refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte.

- LAVILLE J.-L. et SAINSAULIEU R. (sous la dir. de) (1997), *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer.
- LAZÉGA E. (1998), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, PUF.
- LIVIAN Y.-F. (2001), *Organisation: théories et pratiques*, Paris, Dunod.
- LORENZ E. (2001), « Confiance interorganisationnelle, intermédiaires et communautés de pratique », *Réseaux*, n°108, janvier, pp.63-85.
- MUCCHIELLI A. (1999), *Théorie systémique des communications : principes et applications*, Paris, Armand Colin.
- ORLÉAN A. (sous la dir. de) (1994), *L'Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- PAVÉ F. (sous la dir. de) (1994), *L'Analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, Seuil.
- REYNAUD J.-D. (1989), *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- RUANO-BORBALAN J.-C. et CHOC B. (coordonné par) (2002), *Le Pouvoir. Des rapports individuels aux relations internationales : origines et fondements, les théories contemporaines, la métamorphose du pouvoir*, Auxerre, Éd. Sciences humaines.
- RUSS J. (1994), *Les Théories du pouvoir*, Paris, Librairie générale française.
- SAINSAULIEU R., (1989), *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris, Dalloz.
- SAUSSOIS J.-M. (2007), *Théories des organisations*, Paris, La Découverte.
- SCIEUR P. (2005), *Sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin.
- TACHÉ A. (2003), *L'Adaptation : un concept sociologique systémique*, Paris, L'Harmattan.

THÉVENOT L. (2006), *L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte.

VRANCKEN D. et KUTY O. (sous la dir. de) (2001), *La Sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*, Bruxelles, De Boeck.

RELATIONS NORD-SUD, COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

APPADURAI A. (2005), *Après le Colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, trad. fr., Paris, Payot (1^{re} éd. angl. : 1996).

APPFEL-MARGLIN F. et al. (2003), *Défaire le développement. Refaire le monde*, Paris, L'Aventurine.

ATLANI-DUAULT L. et VIDAL L. (2009), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris, Armand Colin.

BADIE B. et DEVIN G. (sous la dir. de) (2007), *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte.

BAILLY M. et DUFOUR P. (2002), *L'Aide au développement à l'heure de la mondialisation*, Toulouse, Éd. Milan.

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2009), *Rapport sur le Développement en Afrique 2008/2009*, Paris, Économica.

BAYART J.-F. (2006), *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.

BECK U. (2003), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, trad. fr, Paris, Flammarion (1^{re} éd. allemande : 2002).

BERQUE J. (1964), *Dépossession du monde*, Paris, Seuil.

BOINET A. (2010), « Aide humanitaire, ONG et diplomatie économique », *Revue Géoéconomie*, n°56, hiver 2010-2011, pp. 119-129.

BRUNEL S. (1997), *La Coopération Nord-Sud*, Paris, PUF.

- CHÂTAIGNIER J.-M. et MAGRO H. (sous la dir. de) (2007), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala.
- COPANS J. (2006), *Développement mondial et mutations des sociétés contemporaines*, Paris, Armand Colin.
- COQUERY-VIDROVITCH C. et HEMERY D. (sous la dir. de) (2007), *Pour une histoire du développement. États, sociétés, développement*, Paris, L'Harmattan (1^{re} éd. : 1988).
- DALLENNE P. et NONJON A. (sous la dir. de) (2005), *L'Espace mondial : fractures ou interdépendances ? Économie, société, civilisation et géopolitique*, Paris, Ellipses.
- D'ALMEIDA-TOPOR H. (2010), *L'Afrique du 20^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin.
- DELPECH T. (2005), *L'Ensaucagement du monde*, Paris, Grasset.
- DOZON J.-P. (2008), *L'Afrique à Dieu et à Diable. États, ethnies et religions*, Paris, Ellipses.
- DUFOUR F. (2011), « Développement durable, humain. La cohérence discursive des contradictions », *Mots. Les langages du politique*, n°96, juillet, pp. 81-96.
- DUPUY F. (2001), *Anthropologie économique*, Paris, Armand Colin.
- DURAND M.-F. (2009), *Atlas de la mondialisation. Comprendre l'espace mondial contemporain*, Paris, Sciences Po.
- DUVAL E.-J. (2008), *Aux Sources officielles de la colonisation française. 1870-1940*, Paris, L'Harmattan.
- GABAS J.-J. (2002), *Nord-Sud : l'impossible développement ?*, Paris, Presses des Sciences Po.
- GÉROMINI V. (sous la dir. de), (2008), *Savoir et politiques de développement : questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Karthala.

- GHORRA-GOBIN C. (sous la dir. de) (2006), *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, Armand Colin.
- GIRI J. (1986), *L'Afrique en panne. Vingt ans de « développement »*, Paris, Karthala.
- GOLDIN I. et REINERT K. (2009), *La Mondialisation au service du développement : commerce, finance, aide, migrations et politiques*, Paris, Eska.
- GUGGENBÜHL T. (2008), « Coopération avec les pays en développement », *Annuaire suisse de politique de développement. Faits et statistiques 2008*, vol. 27, n°1, pp. 15-38.
- HOUZIAUX A. (sous la dir. de) (2005), *L'Aide au tiers-monde, à quoi bon ?*, Paris, Éd. de l'Atelier.
- HUGON P. (2009), *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, Sedes.
- JENNAR R. (2002), « Nouvelles formes du colonialisme européen », in BÉDÉCHIAN F. et al., *L'Accord de Cotonou. Les habits neufs de la servitude*, Bruxelles, Colophon, pp. 59-65.
- LYCOPS J.-P. (1975), *L'Agression silencieuse ou le génocide culturel en Afrique*, Paris, Anthropos.
- MARIE A. (2005), *La Coopération décentralisée et ses paradoxes*, Paris, Karthala.
- MEDARD J.-F. (1991), *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- MICHEL M. (2005), *Décolonisations et émergence du tiers monde*, Paris, Hachette.
- MONTENAY Y. (2003), *Le Mythe du fossé Nord-Sud ou comment on cultive le sous-développement*, Paris, Les Belles Lettres.

- NAHAVANDI F. (2003), *Repenser le développement et la coopération internationale. État des savoirs universitaires*, Paris, Karthala.
- NIGGLI P. (2008), *À qui profite l'aide au développement ? Controverses et nouvelles pistes*, Paris, Éd. d'En Bas.
- PERKINS D. et al. (2008), *Économie du développement*, trad. fr., Bruxelles, De Boeck (1^{re} éd. angl. : 1983).
- QUEINNEC E. et IGALENS J. (2004), *Les Organisations non gouvernementales et le management*, Paris, Vuibert.
- RÉMON M. (sous la dir. de) (2009), *ONG et acteurs locaux : l'ultime alternative ? La concurrence des ONG dans le Nord. Les limites du modèle participatif dans le Sud*, Namur, Presses universitaires de Namur.
- RIST G. (2007), *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Sciences Po.
- SÉVÉRINO J.-M. et DEBRAT J.-M. (2010), *L'Aide au développement*, Paris, Le Cavalier Bleu.
- VOLOVITCH R. (2005), *Le Partenariat, du tiers-mondisme à l'altermondialisme*, Paris, CRID.
- ZIEGLER J. (2008), *La Haine de l'Occident*, Paris, Albin Michel, 2008.

ONG, SOCIÉTÉ CIVILE

- AEBERHARD P. (sous la dir. de) (2008), *L'Argent des ONG. La liberté des ONG au risque de leurs financements*, Bordeaux, LEH.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P. et OLIVIER de SARDAN J.-P. (sous la dir. de) (2000), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala.
- BIGOURDAN B. et TCHERKACHINE D. (2004), *Évaluer et optimiser le projet associatif : diagnostic stratégique de l'association*, Lyon, Juris-Service.

- BRAUMAN R. (2002), *Humanitaire. Le dilemme*, Paris, Textuel.
- BRAUMAN R. (2004), « La communication des ONG : une affaire d'État ? », *La Revue internationale et stratégique*, n° 56, avril, pp. 109-115
- BROUTIN C. et CASTELLANET C. (2000), « Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité internationale du Nord et du Sud », *Coopérer aujourd'hui*, n° 16, août, pp. 1-36.
- CETRI (Centre Tricontinental) (1998), *Les ONG. Instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, L'Harmattan.
- CIHUELO J. (2007), *Les Dynamiques de coopération et d'association dans les organisations par projet*, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.
- COORDINATION SUD (2006), *Guide du partenariat. Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud*, Paris, Coordination Sud.
- COORDINATION SUD (2004), *Les ONG dans la tempête mondiale*, Paris, éd. Charles Léopold Mayer.
- COTE A. et ZIEGLER S. (2002), *Le Partenariat. Comprendre le partenariat pour mieux construire nos collaborations*, Lyon, Handicap International.
- CRID (1997), *Partenariat, réciprocité et solidarité internationale. Les nouveaux défis*, Paris, CRID.
- CUBILLOS C. et APPOLIN F. (2004), « Renforcement de la société civile, politiques d'alliances et partenariat », *Traverse*, n°14, juin, pp. 1-35.
- DAUVIN P. et SIMÉANT J. (2002), *Le Travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po.
- DELER J.-P. (sous la dir. de) (1998), *ONG et développement : société, économie, politique*, Paris, Karthala.
- DOUCIN M. (sous la dir. de) (2000), *Guide de la liberté associative dans le monde*, Paris, La Documentation française.

- EED (2002), *Modèle de Services locaux de soutien en Afrique de l'Ouest. Compréhension de base, procédures et aspects de la phase pilote*, Bonn, Document interne de travail.
- GIROUX G. (2001) (sous la dir. de), *L'État, la société civile et l'économie*, Paris, L'Harmattan.
- KOCH D.-J. (2008), « Une Déclaration de Paris pour les ONG ? », in OCDE, *Financer le développement 2008. Appropriation ?*, Paris, OCDE.
- LE NAËLOI A. et FREYSS Y. (sous la dir. de) (2004), « Les ONG : les pièges de la professionnalisation », *Revue Tiers-Monde*, t. 45, n°180, octobre-décembre, pp. 727-734.
- MICHÉLETTI P. (2008), *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout.
- NANGBE F. (2003), *La Société civile : acteurs alternatifs du développement en Afrique de l'ouest*, Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.
- NAVARRO-FLORES O. (2006), *Les Relations de partenariat Nord-Sud : du paradoxe au compromis. Une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale*, Thèse de doctorat, Université de Montréal.
- NIGGLI P. et ROTHENBÜHLER A. (2004), « ONG et gouvernance mondiale : une légitimité contestée », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n°2, pp. 25-31.
- PERROULAZ, G. (2004), « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 23, n°2, pp.117-125.
- PECH T. et PADIS M.-O. (2004), *Les Multinationales du cœur. Les ONG, la politique et le marché*, Paris, Seuil.
- PLANCHE J. (2007), *Société civile : un acteur historique de la gouvernance*, Paris, Charles Léopold Mayer.

- PONCELET M. et PIROTTE G. (2007), « L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique », *Mondes en développement*, vol. 35, n° 139, mars, pp. 9-23.
- PIVETEAU A. (2004), *Évaluer les ONG*, Paris, Karthala.
- QUANTIN P. (2005), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala.
- ROUILLÉ D'ORFEUIL H. (2006), *La Diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Paris, L'Atelier.
- RUBIO F. (2002), *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, Paris, La Documentation française.
- RUBIO F. (2004), *Dictionnaire pratique des ONG*, Paris, Ellipses.
- RYFMAN P. (2004), *Les ONG*, Paris, La Découverte.
- WOODS A. (2000), *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. État des lieux*, Paris, Études du Centre de développement, OCDE.
- YOUSSEFZAI F. (2003), *Management stratégique et performance des systèmes organisationnels engagés dans la lutte contre la pauvreté*, Université de Montréal, Thèse de doctorat en Administration.

ALLEMAGNE

- BMZ (2011), *Créer des opportunités. Inventer l'avenir*, Bonn, BMZ, août.
- BMZ (2008), *Document stratégique relatif au financement budgétaire dans le cadre du financement conjoint de programme (FCP)*, Stratégie n°182, Bonn, août.
- BMZ (2007), *Ensemble pour une Afrique forte. Les priorités de la politique allemande de développement*, Thématique n°168, Bonn, janvier.
- FÉREC L. et FERRET F. (2010), *Dossiers de civilisation allemande*, Paris, Ellipses.

OCDE (2006), *Examen par les pairs : Allemagne*, vol. 7, n°2, Paris.

SUISSE

ARÈS G. (1997), *La Suisse, avenir de l'Europe ? Anatomie d'un anti-modèle*, Paris, Gallimard.

BESSON S. (2004), *Le Secret bancaire. La place financière de la Suisse sous pression*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes.

DDC (2009), *Aide au développement de la Suisse*, Berne, DDC, décembre.

DDC (2007), *Politique ONG. Collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales*, Berne, DFAE.

IUED (2007), *Annuaire suisse de politique de développement. Faits et statistiques*, Vol. 26, n°1, Genève, IUED.

OCDE (2009), *Examen par les pairs : Suisse*, Paris.

RESZLER A. (1986), *Mythes et identité de la Suisse*, Genève, Georg Ed.

TOGO

AMOUZOU E. (2011), *Aide et dépendance de l'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan.

ATCHRIMI T. (2008), *La Problématique de l'action publique au Togo. Étude de cas : la lutte contre le Sida*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Franche-Comté.

BANQUE MONDIALE (2010), *Togo. Relancer les secteurs traditionnels et préparer l'avenir : une stratégie de croissance tirée par les exportations. Mémoire économique du pays et étude diagnostique pour l'intégration du commerce*, Rapport n°53711-TG, septembre.

DE MENTHON J. (1993), *À la rencontre du... Togo*, Paris, L'Harmattan.

DOGO K. (1983), *Togo 2000 : planification togolaise et voie africaine de développement*, Lomé, NEA.

- DUSSEY L. (2001), *Le Rôle des capitaux extérieurs dans le développement du Togo*, Thèse de doctorat de droit, Lille-II.
- FONGTO et SCAC (2007), *Guide juridique et fiscal des associations au Togo*, Tomes I et II, Lomé, FONGTO.
- FONGTO (2006), *Étude diagnostic de la société civile togolaise. Projet de recherche-action*, Lomé, FONGTO.
- FMI (2010), *Perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne : résilience et risques*, Washington, FMI.
- GOEH A., N'BUÉKÉ A. et COULIBALY B. (2004), *Rapport de conférence sur la société civile au Togo. Définition du concept et état des lieux*, Université de Lomé.
- GOGUÉ A. (1991), « Les ONG au Togo : bilan et défis des années à venir », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n°1, printemps, pp. 97-108.
- HEMEDZO K. (2010), *Étude comparée du fonctionnement du service social des pays du Sud (Afrique) et du Nord (France) : structures, formes et manifestations de l'esprit de solidarité au Togo et en France*, Thèse de doctorat de sociologie, Université de Franche-Comté.
- LABARTHE G. (2005), *Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux*, Marseille, Agone.
- MINISTÈRE TOGOLAIS DE LA PLANIFICATION et PNUD (2010), *Rapport sur l'Aide publique au développement 2006-2008*, septembre, Lomé.
- RIVIÈRE C. (1988), *Les Liturgies politiques*, Paris, PUF.
- SCHUERKENS U. (2001), *Du Togo allemand aux Togo et Ghana indépendants. Changement social sous régime colonial*, Paris, L'Harmattan.

Sites Internet

AIDE AU DÉVELOPPEMENT :	http://www.aidflows.org (Données mondiales interactives sur le financement de l'APD)
ALLIANCE SUD :	http://www.alliancesud.ch/fr
BANQUE MONDIALE :	http://www.banquemondiale.org/
BMZ :	http://bmz.de
BRÜCKE·LE PONT:	http://www.bruecke-lepont.ch
DDC :	http://www.deza.admin.ch/
DGSCN - Togo:	http://www.stat-togo.org/ (Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale Togo)
EED:	http://www.eed.de
EUROSTAT	http://epp.eurostat.ec.europa.eu (données statistiques interactives sur les pays membres de l'UE)
ONG/TOGO (statistiques):	http://www.ong-togo.tg/ (Annuaire des ONG en activité au Togo)
OCDE :	http://www.oecd.org/
MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION :	http://planification.gouv.tg/ (Togo)
PAIN POUR LE MONDE :	http://www.brot-fuer-die-welt.de
PNUD :	http://www.undp.org
SCIENCES SOCIALES :	http://www.revues.org/ (Portail des revues de sciences humaines et sociales) http://www.cairn.info/ (Portail de revues en sciences humaines et sociales).

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADIL	Association pour le développement des initiatives locales
AGRO-DR	Association de groupes de développement rural
APD	Aide publique au développement
APED	Association des praticiens de l'éducation au développement au Togo
ATDPDH	Association togolaise de défense et de promotion des droits humains
BLP	<i>Brücke·Le pont</i>
CACIT	Collectif des associations contre l'impunité au Togo
CED	Centre pour l'écologie et le développement
CERAD	Centre d'études de recherche-action et d'appui pour le développement
CRISTO	Centre de recherche et d'ingénierie sociale du Togo
DDC	Direction du développement et de la coopération
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECOSOC	Conseil économique et social
EED	Service des Églises évangéliques en Allemagne pour le développement
EKD	Église protestante en Allemagne
ETD	Entreprise, territoire et développement
FMI	Fonds monétaire international
FONGTO	Fédération des ONG du Togo

GESURI	Gestion, suppléance, recherches économiques, intermédiation
GRED	Groupe de recherche-action pour l'éducation au développement
OCDE	Organisation pour la coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des nations-unies
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPLM	Pain pour le Monde
RECORD	Recherches, conseils et réseaux pour le développement
SECO	Secrétaire d'État à l'économie
UONGTO	Union des organisations non gouvernementales du Togo
WANEP	<i>West Africa Network for Peace Building</i> / Réseau ouest-africain pour la construction de la Paix

TABLE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Composition de l'échantillon du volet qualitatif de l'enquête	40
Tableau n°2 : Les partenaires de Brücke·Le pont, EED et Pain pour le Monde au Togo en 2010	41
Tableau n°3 : Répartition des bénéficiaires par ONG du Nord	42
Tableau n°4 : Répartition des bénéficiaires par sexe	42
Tableau n°5 : Répartition des bénéficiaires par tranches d'âge.....	43
Tableau n° 6 : Répartition des bénéficiaires par niveau d'étude	43
Tableau n°7 : Répartition des bénéficiaires par secteur d'activité.....	44
Tableau n°8 : Composition de l'échantillon final.....	45
Tableau n°9 : La répartition des compétences de la DDC et du SECO	152
Tableau n°10 : Le label ZEWO sur le marché du don privé (millions d'euros).....	165
Tableau n°11 : L'aide publique au développement en 2010 (millions d'euros).....	170
Tableau n°12 : L'aide publique et privée de la Suisse au Togo (Milliers d'euros).....	174
Tableau n°13 : Répartition des ONG par catégorie	240
Tableau n°14 : Nombre et volume financier des nouveaux projets EED (2009).....	286
Tableau n° 15 : Les types de missions remplies par les SAL.....	300
Tableau n°16 : synthèse des partenariats d'EED au Togo.....	303

Tableau n°17 : Comparaison des visites de terrain de l'ONG du Nord selon les bénéficiaires (effectif).....	326
Tableau n°18 : Nombre de projets et volumes financiers par continent en 2010	336
Tableau n°19 : Les étapes de l'entrée en partenariat avec PPLM (cas togolais)	345
Tableau n°20 : Synthèse des trois dispositifs.....	369

TABLE DES FIGURES

Figure n°1 : Représentation systémique des acteurs de la coopération internationale au développement.....	81
Figure n°2 : Effets systémiques de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement.....	82
Figure n°3 : Tentatives de démocratisation en Afrique	96
Figure n°4 : Les acteurs publics de la coopération suisse au développement ...	155
Figure n°5 : Carte administrative du Togo	201
Figure n°6 : Sociogramme des relations selon les discours des acteurs.....	281
Figure n°7 : Organigramme d'EED	285
Figure n°8 : Typologie des modes de naissance des partenariats d'EED au Togo.....	309
Figure n°9 : Organigramme de Pain pour le Monde (une organisation intégrée dans la Diaconie œcuménique)	332
Figure n°10 : Cycle « idéal » d'actions coordonnées en partenariat interorganisationnel	372

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Évolution de l'APD et des dons des ONG de 2002 à 2010	171
Graphique n°2 : La composition de l'aide de l'Allemagne	195
Graphique n°3 : Le pourcentage de l'APD de l'Allemagne par rapport à son RNB, en comparaison avec la moyenne de l'OCDE	196
Graphique n°4 : La répartition de l'aide bilatérale allemande en 2009	197
Graphique n°5 : Comparaison des volumes d'aide bilatérale au Togo de l'Allemagne, de la France et de la Suisse	198
Graphique n°6 : Incidence de la pauvreté par région (%).....	212
Graphique n°7 : Comparaison de l'évolution des importations et des exportations du Togo entre 2005 et 2010 (% du PIB).....	214
Graphique n°8 : La part de la dette publique dans le PIB (%).....	214
Graphique n°9 : La part de l'APD dans le Revenu national brut de 1960 à 2009 (% du RNB)	230
Graphique n°10 : L'aide bilatérale de dix pays donateurs (2007-2009)	231
Graphique n°11 : L'aide multilatérale au Togo (2007-2009).....	232
Graphique n°12 : Répartition des ONG selon les régions	241
Graphique n°13 : La répartition des recettes de Brücke-Le pont en 2010 (%)	248
Graphique n°14 : La durée des partenariats de BLP au Togo (nombre d'années)	254
Graphique n°15 : Répartition des dépenses d'EED (2009)	287

Graphique n°16 : Répartition des projets et financements selon les thématiques	288
Graphique n° 17 : Évolution des sources de financement d'EED de 2000 à 2009 (en millions d'euros)	289
Graphique n°18 : La durée des partenariats d'EED au Togo	302
Graphique n°19 : Niveau de connaissance des ONG du Nord par les bénéficiaires des projets financés au Togo.....	325
Graphique n°20 : Pourcentage des financements par programme prioritaire (2010)	335
Graphique n°21 : Les sources de financement de PPLM en 2010 (%).....	337
Graphique n°22 : Évolution du volume des dons et collectes de 2001 à 2010 (millions d'euros).....	338
Graphique n°23 : Répartition des partenaires togolaises de PPLM selon la durée.....	351

INDEX DES AUTEURS

A

Addra (Comlanvi), 217
Agbobli (Edoh), 220
Amouzou (Essè), 239, 241, 255
Arès (Georges), 136

B

Badie (Bertrand), 99
Baldwin (David), 51
Barel (Yves), 72
Bayart (Jean-François), 95
Beck (Ulrich), 78, 89, 116
Benot (Yves), 17
Benot, (Yves), 17
Bernoux (Philippe), 36, 49, 61, 74
Bertalanffi (Ludwig Von), 70
Bessis (Sophie), 26
Besson (Sylvain), 139
Blanc (Sandrine), 30, 31
Boltanski (Luc), 36, 49, 58, 70
Boudon (Raymond), 48, 116, 312
Bourdieu (Pierre), 39, 70, 86
Bourricaud: (François), 312
Bourricaud (François), 48, 116
Bulhart: (Franck), 128
Bulhart (Franck), 128

C

Calipel (Stéphane), 26
Callon (Michel), 49, 58
Canosa (Xavier Tschumi), 138
Chazel (François), 51
Chevallier (Jacques), 90, 91
Copans (Jean), 25, 76, 83
Cornevin (Robert), 203
Crochet (Soizick), 127

Crozier (Michel), 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 63, 64, 67, 74, 253, 361

D

d'Almeida-Topor (Hélène), 18, 19, 24

D'Almeida-Topor (Hélène), 19, 25

Dahl (Robert), 51, 52, 53, 362

Dahou (Tarik), 113

de Menthon (Jean), 199, 203, 204, 207, 209

de Menthon Jean, 209

Debrat (Jean-Michel), 77

Deiss (Joseph), 157, 159

Doehne (Karin), 293

Dogo (Koudjolou), 216, 220, 222

Dubar (Claude), 237

Dufour (Françoise), 111

Dupuy (Francis), 92

Durkheim (Émile), 86

E

Elias (Norbert), 86

Emerson (Richard), 51

Engels (Friedrich), 85, 86

F

Férec (Laurent), 286, 290

Ferrante (Massimo), 329

Ferréol (Gilles), 71, 74

Ferret (Florence), 286, 290

Fowler: (Alan), 132

Friedberg (Erhard), 47, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 67, 74, 253, 361

Fust (Walter), 157, 159

G

Gabas (Jean-Jacques), 22, 23, 24

Gayibor (Nicoué), 202

Germidis (Dimitri), 179, 180

Giddens (Antony), 89

Godelier: (Maurice), 142

Gogué (Tchabouré), 233, 234, 235, 236

Guggenbühl (Tanja), 148

Guillaumont (Patrick), 26

H

Hegel: (Friedrich), 15, 16

Hegel (Friedrich), 16

Hegel, (Friedrich), 16

Herréros (Gilles), 36, 39, 49, 56, 61, 74

Hobbes (Thomas), 84

Howell (Jude), 29

Hugon (Philippe), 93

I

Igué (John), 22

K

Kant (Emmanuel), 85

Ki-Zerbo (Joseph), 203

Knall (Bruno), 178, 179, 186, 187

Kuty (Olgierd), 54

L

Labarthe (Gilles), 20, 219

Lagroye (Jacques), 117

Lapierre (William), 71, 72

Latour (Bruno), 49, 58

Leroy-Beaulieu (Paul), 18

Locke (John), 85

Lugan (Jean-Claude), 55, 56

M

Machiavel (Nicolas), 54, 85

March (James), 51, 52

Marx: (Karl), 15

Marx (Karl), 70

Maurice Godelier, 142

Mauss: (Marcel), 142

Mauss (Marcel), 126

Merle: (Marcel), 101

Micheletti (Pierre), 77, 117

Michels (Robert), 209
Morin (Edgar), 71, 73
Mucchielli (Alex), 64
Muchielli (Alex), 64
Myrdal (Gunnar), 95

N

Niggli (Peter), 149
Noy (Claire), 64
Nubukpo (Kako), 20

O

Otayek (René), 99, 100

P

Parsons (Talcott), 88
Perroulaz, 160; (Gérard), 156, 165
Perroulaz (Gérard), 158, 159, 162, 165, 186, 189
Perroux (François), 110
Pétre-Grenouilleau (Ollivier), 15
Pirotte (Gautier), 98, 99

Q

Quéinnec: (Erwan), 118
Quéinnec (Erwan), 118

R

Reichel (Jürgen), 183
Reszler (André), 136
Rey (Alain), 119
Reynaud (Jean-Daniel), 36, 48, 49, 56, 58
Richter: (Saskia), 183
Richter (Saskia), 183
Rist (Gilbert), 19, 75, 108, 109, 111
Rivière (Claude), 21, 205
Rocher (Guy), 72, 73
Rosselet (Justine), 166
Rostow (Walt Whitman), 23, 109
Rouillé d'Orfeuil (Henri), 107

Rousseau (Jean-Jacques), 85, 124
Russ (Jacqueline), 88
Ryfman (Philippe), 103, 108, 117

S

Sainsaulieu (Renaud), 49
Schümperli (Catherine), 138
Scieur (Philippe), 52, 63, 312
Servet (Jean-Michel), 122
Sévérino (Jean-Michel), 77
Simmel (Georg), 123, 124
Simon (Eric), 125
Simon (Éric), 125
Simon (Herbert), 51, 52, 63
Smouts (Marie-Claude), 102
Somville (Vincent), 31
Sue (Roger), 97, 98

T

Thévenot (Laurent), 36, 49, 58, 70
Toulabor (Comi), 204, 207

V

Valéau (Patrick), 118
Vedelago (François), 118
Vogel (Rudolf), 178

W

Weber (Max), 70, 87, 88, 90, 115, 116, 312
Williams (Eric), 17

Z

Zan (Stefano), 329
Zartman (William), 95

ANNEXES

ANNEXE I : LES OUTILS DE COLLECTE

Guide d'entretien destiné aux ONG du Nord

(Exemple de *Brücke·Le pont*)

Le contexte national et la politique partenariale

- Quelle est la conception du partenariat par *Brücke· Le pont* ?
- Quelle sont les grandes lignes de la politique de *Brücke·Le pont* en matière de partenariat ?
- Quelles sont les raisons qui motivent cette orientation ?
- Quels sont les critères de choix de vos partenaires ?
- Existe-t-il un processus ? Si oui, quelles en sont les étapes ?
- Quelles influences de la politique nationale de coopération sur les actions de l'organisation ?
- Quelles sont vos relations avec la DDC et le SECO ? Le canton de Fribourg ? (financement des actions de *Brücke· Le pont* ? si oui, à quelle hauteur par rapport au budget total ?)
- Quel est l'effet de l'appartenance à un réseau sur la politique de partenariat ?
- Quels sont les dispositifs opérationnels qui sont mis en place pour l'application de la politique partenariale ?
- Pourquoi le thème du travail est-il fondamental dans les actions de *Brücke· Le pont* ? Existe-t-il un lien avec ses origines ?

Le modèle de partenariat par l'intermédiation

- Existe-t-il une coordination locale (du type CRISTO pour le cas du Togo) dans tous les pays où *Brücke· Le pont* a des partenaires ? (Sont-elles toutes des prestataires ? Coordination locale : individu ou organisation ?)
- De quand date le recours à un tiers pour la facilitation des relations entre *Brücke· Le pont* et ses partenaires ?
- Qu'est-ce qui a motivé cette pratique en matière de partenariat ?
- Quel est le contenu du cahier de charges de la coordination locale ? Diffère-t-il d'un pays à l'autre ?
- Quelles sont les améliorations constatées depuis le recours à ce modèle ?
- Ce mode de gestion du partenariat s'inscrit-il dans une démarche qualité ? Quels liens avec l'accès au label ZEWO ?
- Sur quels critères les coordinations locales sont-elles identifiées et recrutées ?
- Quel est le degré d'implication du partenaire au Sud dans le choix de ce mode de partenariat ?
- Quel est leur degré d'implication dans l'identification et le recrutement du consultant devant jouer le rôle de coordination locale ?
- Existe-t-il un dispositif d'évaluation du travail du consultant ? Comment cela fonctionne-t-il ? Suivant quelle périodicité ?
- En quoi ce modèle est-il flexible, adaptable ? (Change-t-il d'une région à une autre, ou d'un type de projet à un autre ?)
- Quels sont les inconvénients de ce modèle ?
- La présence de la coordination locale abolit-elle la communication directe entre les partenaires ?

Le cas des ONG togolaises

- Comment se fait l'entrée en partenariat ? (Les différents modes d'entrée en partenariat)
- Quelles sont les différentes étapes de construction des partenariats avec les ONG togolaises ?
- De quand date le recrutement de CRISTO pour la coordination locale des actions ?
- Les ONG ont-elles été impliquées dans le recrutement de CRISTO ?
- Les ONG ont-elles bien intégré ce modèle ? N'y-a-t-il pas de tentatives de court-circuiter la coordination régionale en s'adressant directement à vous ?
- À quelles difficultés êtes-vous confronté dans le cas du Togo ?

Questionnaire auprès des bénéficiaires

(Exemple des bénéficiaires des projets financés par *Brücke· Le pont*)

Identification générale

Nom de l'ONG partenaire de Brücke-le-Pont :

ADIL	☐
AGRO-DR	☐
CED	☐

Titre du projet dont l'enquêté (e) est bénéficiaire :

Quelle est la contribution de Brücke-le-Pont dans ce projet ?

Financière	☐
Technique	☐
Matérielle	☐
Autre	☐

Que représente cette contribution dans le budget total du projet ? |__|__|%

Caractéristiques socioprofessionnelles de l'enquêté (e)

Âge :

15- 24	☐
25-34	☐
35-44	☐
45-54	☐
55 et plus	☐

Sexe :

M	☐
F	☐

Niveau d'étude :

- | | |
|--------------------|--------------------------|
| Non scolarisé | ☐ |
| Primaire | ☐ |
| Secondaire | ☐ |
| Lycée | ☐ |
| Études supérieures | ☐ |

Activité de l'enquêté(e) _____

L'enquêté est-il membre d'un groupement accompagné par l'ONG (ADIL, AGRO-DR, CED) ?

- | | |
|-----|--------------------------|
| Oui | ☐ |
| Non | ☐ |

Si oui, quelle est sa position dans le groupement ?

- | | |
|------------------|--------------------------|
| Membre du bureau | ☐ |
| Simple membre | ☐ |

La perception des acteurs par l'enquêté (e)

Comment vous ou votre groupement avez connu l'ONG (ADIL, AGRO-DR, CED)?

Depuis combien de temps êtes-vous accompagné par l'ONG locale (ADIL, AGRO-DR, CED) ?

- | | |
|---------------|--------------------------|
| Moins d'un an | ☐ |
| 1 à 3 ans | ☐ |
| 3 à 5 ans | ☐ |
| Plus de 5 ans | ☐ |

À votre avis, d'où proviennent les ressources financières de l'ONG locale (ADIL, AGRO-DR, CED)?

- | | |
|--|--------------------------|
| Cotisation des membres | ☐ |
| Cotisation des groupements accompagnés | ☐ |
| Aide d'une ONG étrangère | ☐ |
| Aide de l'État | ☐ |
| Ne sais pas | ☐ |

Quels bénéfices tirez-vous de ce projet ?

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| Formation | ☐ |
| Conseils | ☐ |
| Microcrédits | ☐ |
| Aides matérielles | ☐ |
| Autres (préciser) | ☐ |
-

Quelle est votre appréciation sur le rôle de l'ONG (ADIL, AGRO-DR, CED) dans le cadre de ce projet ?

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| Très satisfait (e) | ☐ |
| Assez satisfait (e) | ☐ |
| Peu satisfait (e) | ☐ |
| Pas du tout satisfait (e) | ☐ |

À votre avis, que peut faire l'ONG locale pour mieux répondre à vos attentes dans le cadre de ce projet ?

Connaissez-vous Brücke-le-Pont ?

- | | |
|-----|--------------------------|
| Oui | ☐ |
| Non | ☐ |

Quelles relations y-a-t-il entre l'ONG (ADIL, AGRO-DR, CED) et Brücke-le-Pont ?

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| Financement de projets | ☐ |
| Aide technique | ☐ |
| Aide matérielle | ☐ |
| Autre | ☐ |
-

Connaissez-vous les sources de financement de Brücke-le-Pont ?

- | | |
|-----|--------------------------|
| Oui | ☐ |
| Non | ☐ |

Si oui, expliquer :

Avez-vous déjà reçu la visite d'une personne de Brücke-le-Pont ?

À votre avis, quel était l'objet de cette visite ?

Connaissez-vous le cabinet CRISTO ?

Oui ☐
Non ☐

Quel est le rôle du cabinet CRISTO dans ce projet ?

Quelle est la relation entre l'ONG (ADIL, AGRO-DR, CED) et le cabinet CRISTO ?

Quelle est la relation entre Brücke-le-Pont et le Cabinet CRISTO ?

ANNEXE II : EXEMPLES D'ENTRETIENS

Nous avons réalisé trois types d'entretiens auprès des principaux acteurs ciblés dans le cadre de la recherche : les ONG du Nord (Suisse et Allemagne), les ONG togolaises et les cabinets de consultants positionnés comme facilitateurs entre les partenaires. Nous proposons ici trois exemples d'entretiens réalisés avec chacune de ces organisations.

ENTRETIEN N°1 : LE RESPONSABLE D'UNE ONG TOGOLAISE PARTENAIRE D'EED

(Lomé, le 11 juillet 2010)

➤ Quand votre partenariat a-t-il pris naissance et comment ?

« Nous avons commencé à travailler avec EED en 2007, alors que l'association était née en 2003. C'est un peu le prolongement des relations que j'avais quand j'étais le secrétaire général de l'UCJG. On avait déjà un partenariat à ce niveau-là. Et le développement des relations interpersonnelles fait qu'on a gardé les liens. Alors, j'ai présenté la nouvelle structure et ce qu'on veut faire à EED. C'est comme ça que le partenariat est né. Disons franchement que c'est dans le prolongement des relations interpersonnelles qu'on a entretenues ».

« Les relations avec EED ne sont pas que des relations de travail. Ce n'est pas exclusivement et sèchement des relations de travail. Il y a beaucoup de relations personnelles. Pendant les visites des chargés de programmes d'EED ici, on se connaît, on se parle, on est devenu presque des familles. C'est cette relation-là qui, pour moi, constitue la partie vitale du partenariat. »

➤ Q : Est-ce que vous aviez signé un contrat de partenariat au départ ?

« Oui, comme d'habitude, dès qu'EED accepte de collaborer avec vous, il y a un premier projet pilote qui vous permet d'entrer en partenariat avec eux. Un contrat est signé à cet effet. En résumé, lorsque vous soumettez un projet qui est accepté, vous signez un contrat pour la durée de ce projet. Et à chaque nouveau projet/programme, on signe un contrat. »

➤ Q : La nature du partenariat

« Quoi qu'on dise, le partenariat entre une ONG du Sud et une ONG du Nord, jusqu'à présent, est plus orienté sur la question de financement qu'autre chose. Mais je dirai que ma relation particulière avec EED va au-delà du simple financement. EED n'hésite pas à nous solliciter pour des tâches de consultation auprès d'autres partenaires. Je suis allé un certain nombre de fois faire des consultations au Nigeria comme, par exemple, évaluer les programmes

financés par EED ou encore faire une formation pour un de ses partenaires. Ils auraient pu me demander de faire la même chose au Togo. Mais, pour éviter de faire concurrence avec Gesuri qui est déjà sur le terrain, ils ne me demandent pas cela. »

« Et puis, dans nos relations, la communication prend une place importante. La communication entre EED et moi, ce n'est pas seulement dans le cadre du projet. Au-delà de la communication sur notre projet qui fait l'objet d'un contrat, nous échangeons beaucoup sur certains aspects. Je ne sais pas comment le qualifier mais je vais vous l'expliquer : je leur envoie des mails présentant la situation du pays par rapport à un événement ou la situation globale sur le plan politique, économique, social, etc. Je partage mes observations avec EED et je crois qu'ils apprécient beaucoup. Ils ne me l'ont pas demandé mais moi je le fais et je crois qu'ils apprécient beaucoup. »

➤ Q : Quelles procédures ont été mises en place en matière de gestion administrative et financière ?

« C'est standard. EED a un standard en gestion de projets, gestion administrative et financière qui est inclus dans le contrat de partenariat. C'est systématique. Par exemple, vous rendez compte semestriellement, ça c'est obligatoire : rapports d'activités, rapport financier vérifié. Maintenant, si le partenaire local veut communiquer des informations entre temps, il y a des rapports ponctuels qui peuvent être envoyés. Ce sont par exemple des informations jugées utiles par l'ONG locale pour permettre à EED de ne pas perdre le fil des actions menées dans le cadre du projet. »

« L'évaluation, c'est votre évaluation. Et pour ça, ils sont très précis. Ce n'est pas l'évaluation d'EED. C'est recommandé et inclus dans le cycle de gestion du projet. Il peut s'agir d'une évaluation interne et d'une évaluation externe qui se situe vers la fin du projet/programme. Dans tous les cas, l'ONG locale élabore les termes de référence qui sont partagés avec EED. Pour le recrutement de l'évaluateur, soit l'ONG locale peut le faire si elle estime qu'elle a la capacité pour le faire. Sinon, GESURI peut aider même pour la rédaction des TDR. Mais, pour la crédibilité du processus, EED apprécie ce partage par rapport à la qualité de l'évaluateur. »

- Q : Quel est le cahier de charges de Gesuri ? Quelles sont vos relations avec le cabinet ?

« Ce serait intéressant que Gesuri vous explique quel est son cahier de charges. Bon, j'étais à l'origine du recrutement de Gesuri quand EED a lancé le processus en 2001 ou 2002. J'étais une personne-ressource dans le processus. C'est vrai qu'on a défini ensemble le cahier de charges. C'est le Service d'Appui local qui est mis à la disposition des partenaires par EED. Si un partenaire en a besoin, il peut le solliciter, mais ce n'est pas une obligation. C'est, par exemple, ce qui se passe dans le processus d'évaluation. Si une ONG a la capacité d'organiser elle-même son évaluation, tout ce qu'elle a à faire, c'est de partager l'information. Dans le cas contraire, Gesuri est là pour l'appuyer. Et c'est un service que la structure [ONG locale] ne paye pas. Le service est facturé à EED qui paye directement le cabinet. C'est la même chose pour les formations. Si une structure estime qu'elle a besoin d'un renforcement, elle peut solliciter Gesuri pour que le cabinet fasse la formation ou trouve une personne compétente pour cela. Gesuri joue un peu le rôle de facilitation pour pouvoir aider les partenaires à satisfaire leurs besoins en appui. »

« Nos relations avec Gesuri sont très bonnes. Là encore, les relations personnelles jouent beaucoup. Je disais qu'au début, j'ai fait partie du processus de recrutement. On a gardé de bonnes relations. Même une fois, Gesuri m'a sollicité pour animer une formation aux partenaires d'EED. Et ce n'est pas exclu que demain il puisse me solliciter encore pour autre chose. »

- Q : Fusion EED-PPLM. Quelles perceptions ?

« Moi, personnellement, je ne m'inquiète pas des incidences de cette fusion. Mais je partage les inquiétudes de nos collègues d'EED qui déplorent le fait que la décision de fusion n'a pas émané d'eux. On ne les a même pas consultés. C'est une décision purement politique au niveau de l'église. Ils étaient en colère, ils étaient inquiets et nous partageons leurs inquiétudes, parce qu'une fusion ne se décrète pas... ».

« Il aurait fallu, vu le niveau de partenariat et la compréhension que nous avons du partenariat, qu'il y ait une vraie consultation pour dégager ensemble une ligne de consensus avant qu'ils n'avancent. »

➤ Q : Quelle est votre vision du partenariat ?

« J'ai une vision très controversée mais réaliste. Quand nous parlons de partenariat, on doit faire tomber tous les masques coloniaux, néocoloniaux, faire tomber tout cela et se dire qu'on est des mêmes peuples. Cela est surtout vrai pour des organisations parareligieuses comme EED. Il faut se dire qu'on travaille sur une base d'égalité. Qu'est-ce à dire ? Eux, ils ont l'accès plus facile pour drainer les ressources ; nous, nous sommes sur le terrain, dans la réalité même des problèmes. Et, c'est ensemble que nous nous entendons pour dire que ce n'est pas normal que notre monde fonctionne sur l'inégalité, et qu'il faut corriger les inégalités. Sur ce plan-là, nous partageons nos visions et il n'y a pas de problèmes. Maintenant, là où se pose le problème souvent, c'est que le bailleur, d'une manière générale, considère que son argent est plus important que le travail que nous, on peut faire ici. Les relations que les bailleurs entretiennent souvent avec les ONG du Sud, c'est comme si l'argent est plus important que le travail que nous faisons, et on est traités comme des instruments, des fois même comme des esclaves. Et on vous demande des choses impossibles. Déjà, pour décider du financement, ce ne sont pas toujours les besoins réels, exprimés par nous, qui sont pris en compte. On vous dit : " nous, on n'a que ça, débrouillez-vous !" Alors, ils vont être derrière vous et poser des conditions de rapport, etc. Des choses qui font que vous travaillez mais vous ne voyez pas le sens du travail que vous faites. Nous, on n'est jamais au courant de ce qu'ils drainent comme fonds, comment ils gèrent, quel est leur rapport. Nous ne leur avons jamais demandé leurs rapports financiers audités, mais nous, on nous l'impose ».

« C'est bien qu'on nous demande ça. Moi je suis content de pouvoir montrer la sincérité de ma gestion attestée par une personne extérieure, et de partager ça avec une personne extérieure. Mais, est-ce que le partenaire est prêt à faire la même chose ? »

« Une des frustrations du partenariat est que la réponse qu'on donne à l'expression de vos besoins n'est pas à la hauteur. On vous met dans des conditions où ce qu'on vous donne ne peut pas produire les résultats escomptés mais on vous demande ces résultats. Et quand vous échouez, on dit : "Nous investissons de l'argent dans un projet qui n'est pas rentable, donc le partenaire

n'est pas fiable." Il y a une chose qui ne va pas. Mais, étant donné que nous sommes dans la position de demandeur, puisque toute la relation se concentre sur ça, nous ne pouvons prendre que ce qu'on nous donne. Et on subit une humiliation en retour puisque, avec ce que nous prenons, nous savons bien que nous ne pouvons pas créer le résultat qu'on peut en attendre. Cela pose vraiment un problème fondamental. »

« Les ONG du Nord vivent grassement de nos activités dans le Sud. En fait, elles ont besoin de nous pour survivre. Parce que, sans projets ici, elles ne peuvent pas drainer des fonds. Et c'est souvent ces fonds mobilisés qui leur permettent de payer leur fonctionnement, leurs salaires, etc. »

« On ne peut pas comparer la façon dont ils vivent et la façon dont nous vivons. C'est vrai qu'il y a des abus ici aussi. Il ne faut pas l'oublier, il y a des gens qui vivent au-dessus de leurs moyens grâce à ces fonds. Et ce sont des miettes qui vont finalement à la base. »

« Mais, d'une manière générale, il n'y a pas une équité. Et, d'année en année, on dit que les ressources se raréfient. On nous demande quelle est notre contribution, on nous dit d'augmenter notre contribution. À l'aide de quoi ? Comme vous ne le faites pas, on vous diminue les fonds. Demandez à un partenaire du Nord de vous aider à faire un projet d'investissement, on va vous dire : "Non, ce n'est pas dans la ligne." Mais, à partir de cet instant, c'est comme si on nous disait : " Courrez !", tout en nous liant les mains derrière le dos. Ce sont les problèmes dans le partenariat. »

« Il y a aujourd'hui deux choses qui rendraient le partenariat viable et durable, c'est d'abord que les partenaires acceptent d'investir dans la formation à capacité, pas les petites formations qu'on connaît. Formations à capacité, c'est-à-dire développer des têtes pensantes. Il n'y a pas beaucoup de têtes pensantes au niveau de nos ONG. C'est une des thématiques sur lesquelles notre association travaille. Des gens se lancent dans les ONG et font de la routine. On fait la même chose, on échoue, mais on continue de faire la même chose. Il n'y a pas une réelle capacité de réflexion. Le travail de développement, ce n'est pas le travail le plus facile. On a besoin de pensées créatives. Il faut donc investir dans les formations à capacité pour avoir des gens de niveau élevé qui travaillent dans ce domaine. Ensuite, il faut avoir des ressources à investir

dans des projets de mobilisation de ressources. Accepter d'investir et que cela se gère comme un vrai business. Les ONG aujourd'hui doivent être considérées comme des entreprises de service social. »

« Les ONG aujourd'hui sont des appendices qui font de la sous-traitance. Ce ne sont pas elles qui réfléchissent et créent. »

ENTRETIEN N°2 : LE RESPONSABLE D'UN CABINET DE CONSULTANT

(Lomé, le 9 juillet 2010)

« Nous avons un mandat avec cette ONG allemande qui finance des projets au Togo, au Bénin et en Côte d'Ivoire. L'idée était venue comme suit : quand une ONG du Nord finance un partenaire au Sud, le chargé de programme vient périodiquement sur le terrain pour effectuer des tournées visant à l'efficacité. On s'est rendu compte que le temps était trop court pour pouvoir apprécier et apporter les conseils d'amélioration adaptés. EDD s'est dit qu'en réalité, le suivi n'est pas destiné à sanctionner le partenaire, mais plutôt a un objectif d'appui. »

« Lors des tournées, on se rend compte que l'efficacité qu'on attend des projets n'est pas toujours assurée. Ça amène à proposer des expertises allemandes ou européennes, lorsqu'on trouve des défaillances. Ne serait-il pas mieux de recruter des expertises locales pour faire un suivi rapproché pour permettre aux chargés de programmes de trouver un travail de qualité lorsqu'ils font leurs suivis ? Voilà l'arrière-plan du SAL. »

« Le mandat du SAL est très clair. C'est un mandat d'une firme d'expertise qui doit apporter des appuis-conseils aux ONG financées par EED, de façon à ce que les projets puissent être menés avec professionnalisme. Ce faisant, on renforce les capacités des ONG locales sur quatre aspects principaux : planification, suivi et évaluation, gestion financière, développement organisationnel. Le deuxième aspect de la mission consiste en l'amélioration du dialogue entre les ONG locales et EED. Au lieu d'attendre que le chargé de programme soit frustré du peu de résultats que donne l'ONG, peut-être en ayant une appréciation limitée du contexte, le SAL a la capacité de clarifier les choses aux deux partenaires. Le troisième point, un peu caché, c'est que le SAL permet à EED d'avoir une veille sur les tendances, les évolutions dans le contexte des pays. On peut ainsi être amené à faire des analyses sur le contexte global. »

« La particularité, c'est que cet instrument [SAL] est une offre facultative pour les ONG financées. C'est la force du système. Les ONG ne sont pas obligées de prendre les appuis du SAL. S'il s'avère que vous ne fournissez pas des résultats efficients et que vous refusez de prendre les services, le partenaire peut aviser. Nulle part, il n'est écrit comme cela, mais quelque part, on les y encourage. Pour EED, c'est fondamental cette autonomie de choix des partenaires. »

Q : Comment se déroulent les activités de renforcement des capacités ?

« Dans le cadre de ce système, le modèle consiste à faire des diagnostics au départ et à planifier les activités de renforcement. »

« La demande vient principalement de l'ONG locale, mais elle peut aussi provenir de l'ONG du Nord en fonction des insuffisances qu'elle a observées. Dans tous les cas, la particularité d'EED, c'est de faire en sorte que, même si la requête d'appui émane d'elle, l'ONG du Sud donne son accord. »

« On a voulu distinguer complètement le SAL des instruments d'évaluation. Celui-ci n'a pas à porter une appréciation sur le travail qui est fait par l'ONG. On est là pour l'amener à l'améliorer. »

« Nous avons eu à proposer des restructurations complètes pour certaines ONG qui ont eu à faire appel à nous. Le remodelage des organigrammes, l'appui à la mise en place de manuels de procédures, etc. »

Q : Des cas de conflits dans l'accompagnement ?

« Bien entendu, on a eu à faire face à des réticences. Les réticences se situent surtout à trois niveaux. Tout d'abord, cela est lié à l'introduction du système, parce que les gens avaient été habitués à un partenariat direct. Et donc, pour avoir un instrument intermédiaire [une troisième partie], ça a été difficile à accepter par certaines structures. Mais, ce sont surtout celles qui étaient déjà partenaires avec EED et à qui elle oublie de dire qu'il y a un SAL. La difficulté c'est par exemple quand une ONG entre en partenariat avant de se rendre compte qu'il y a un SAL. »

« Le deuxième niveau se situe dans l'exécution même de la mission. Il y a des ONG qui ont des complexes. Il y en a de deux types. Il y a le complexe de

supériorité de celles qui estiment qu'elles sont assez efficaces et, de ce fait, pensent ne pas avoir besoin d'une expertise. Il y en a d'autres qui ont un complexe d'insuffisance et qui se braquent. C'est comme si elles se reprochent quelque chose elles-mêmes et qui, de ce fait, sont suspicieuses du SAL comme, dans tous les cas, un instrument qui va rediriger toutes les faiblesses vers le bailleur. »

« Les aspects spécifiques de réticence reviennent, comme toujours, aux aspects financiers et de gestion des ressources humaines, puisque c'est une question de pouvoir. » Un exemple : « Pour les analyses organisationnelles, dès lors que vous cherchez à creuser les modes d'ordonnement, les procédures avec le personnel, ils sont frileux. »

« Comme notre stratégie de travail, repose sur l'autonomie et que c'est une approche participative, il n'y a pas eu d'écueil qui soit resté insurmontable. Le troisième aspect des difficultés, concerne les ONG qui ne semblent pas montrer d'efficacité sur le terrain. Elles sont vraisemblablement un peu défaillantes. Ça fait qu'il n'y a pas forcément conflit, mais toujours des risques de suspicion qu'en cas de mission de suivi par exemple. Il y a des interprétations comme quoi, le SAL allait proposer des sanctions. Les ONG qui sont en difficulté de mise en œuvre des projets constituent des sources potentielles de conflit. Mais ça se gère. »

Q : Des exemples concrets de difficultés rencontrées en début de votre mandat ?

« Il y a des ONG qui sont partenaires de l'ONG du Nord depuis plus de dix ans, avant qu'on ne mette le système en place. Parmi celles qui avaient plus de dix ans de partenariat, clairement il y en avait deux ou trois qui avaient refusé pendant, trois ans, de travailler avec nous. Nous, on n'a pas cherché de conflit. On informe, mais on ne pointe même pas notre nez (dans l'organisation). »

Q : Quelles ont été les réactions du bailleur face au refus des ONG d'avoir les services du SAL ?

« La réaction a été mitigée. Parce que ... les organisations sont formées des hommes. Je vais vous dire d'abord quel est le problème. Dans chaque organisation, il y a des hommes qui créent leurs réseaux. Le chargé de

programme (de l'ONG du Nord) qui a créé le réseau avec le responsable de l'ONG locale a les mains liées. S'ils sont restés partenaires pendant plus de dix ans, c'est qu'ils sont efficaces. Tant qu'on n'a rien à leur reprocher, le statu quo était maintenu. Mais après, ils [ONG du Nord] ont joué à la diplomatie et ont proposé aux deux ou trois ONG, deux principalement, certains aspects que le bailleur voulait qu'ont voit avec elles. »

Q : Quelle est votre vision du partenariat en tant que cabinet et SAL ?

« C'est un contrat entre le bailleur et notre cabinet. Et le contrat a défini le rôle de chacun. À partir de ce moment, il a été clair pour nous que les ONG ont leur autonomie et que notre travail doit être dans une démarche d'apporteur de conseils. Nous, nous avons en interne une démarche qualité qui veut que nous soyons à l'écoute du client. On fait ce celui-ci veut, et de façon participative. Notre démarche a toujours été d'identifier les solutions avec le client. »

Q : Quelles comparaisons établissez-vous entre votre travail et celui effectué par Record pour le compte de PPLM ?

« Justement, il y a une différence. Les rapports ne transitent pas par nous. Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, les rapports ne transitent pas par nous, alors que dans d'autres parties de l'Afrique, les rapports passent par les SAL. Sauf si l'ONG locale décide que nous apportions notre regard avant la transmission au bailleur. »

Q : Quelle est la place de votre cabinet dans la démarche d'audit et d'évaluation ?

« Pour l'audit, dès le financement du contrat, le choix de l'auditeur est fait de façon bipartite entre l'ONG et le bailleur. Ce que nous faisons, c'est de mettre à jour une liste d'auditeurs fiables dans laquelle l'ONG peut faire son choix. »

« Dans le cas de l'évaluation, nous intervenons pour l'élaboration des termes de référence, éventuellement pour le choix des évaluateurs et, particulièrement pour la restitution et la validation des résultats. Cette troisième étape est souvent recommandée par EED pour la qualité des rapports, la pertinence et l'exploitation future des recommandations. »

Q : Selon vous, quels sont les avantages et les inconvénients du dispositif du SAL ?

« Cela fait maintenant huit ans que je suis dans ce système. J'ai peut-être envie de dire que je m'y plais. Cette attitude d'autonomie donne une souplesse au système. Cette souplesse permet une adhésion totale des ONG. Les gens sont plutôt décomplexés, pas stressés, alors que dans l'autre cas où il faut toujours faire passer les rapports par le TDF, où il faut que ce dernier vienne voir, donne son aval, etc., les gens sont crispés. »

ANNEXE III : PROFILS DES ENQUÊTÉ(E) S²⁸⁷

Les ONG du Nord

Dénomination	Profil de l'enquêté (é)				
	Sexe	Age	Niveau de formation	Domaine de formation	Statut au sein de l'organisation
<i>Brücke·Le pont</i>	M	35-44 ans	Bac+5	Ingénierie	Chargé de programmes Togo Bénin
EED	F	35-44 ans	Bac+5	Géographie	Chargée de programme Afrique subsaharienne
Pain pour le Monde	F	35-44 ans	Bac+5	Géographie	Chargée de programmes Afrique

²⁸⁷ Il s'agit ici des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête qualitative au sein des ONG allemandes, suisses et togolaises, ainsi qu'au sein des cabinets de consultants.

Les ONG togolaises

Dénomination	Domaines d'action	Profil de l'enquêté (é)				
		Sexe	Tranche d'âge	Niveau de formation	Domaine de formation	Statut au sein de l'organisation
ADIL	Agriculture	M	45-54 ans	Bac+2	Agronome	Directeur
		M	35-44 ans	Bac+4	Agronome	Chargé de programme
		F	35-44 ans	Bac+3	Sociologue	Chargée de programme
AGRO-DR	Agriculture, alphabétisation	M	35-44 ans	Bac+3	Agropédagogue	Directeur
APED	Éducation	M	45-54 ans	Bac+4	Sociologue, Pédagogue	Directeur exécutif
ATDPDH	Défense des droits de l'homme	M	35-44 ans	Bac +4	Juriste	Directeur exécutif
CACIT	Défense des droits de l'homme	M	25-34 ans	Bac+5	Juriste	Directeur
CED	Agro-écologie	M	35-44 ans	Bac+4	Agronome	Directeur
CERAD	Promotion de l'artisanat	M	45-54 ans	Bac+4	Agronome	Secrétaire général
		M	35-44 ans	Bac+5	Ingénieur agronome	Chargé de projet
ETD	Promotion de l'agriculture et des AGR (Activités génératrices de revenus)	M	35-44 ans	Bac+5	Agroéconomiste	Directeur exécutif
GRED	Agriculture	M	35-44 ans	Bac+4	Comptabilité	Comptable
		M	35-44 ans	Bac+4	Ingénieur agronome	Directeur exécutif
LA COLOMBE	Formation de la jeune fille	F	45-54 ans	Bac+4	Biologie	Coordinatrice
WANEP	Défense des droits de l'homme, promotion de la paix	F	25-34 ans	Bac+4	Sociologue	Assistante de projet
		F	35-44 ans	Bac+5	sociologue	Coordinatrice

Les cabinets de consultants

Dénomination	Domaines de compétence	Profil de l'enquêté (é)				
		Statut	Sexe	Tranche d'âge	Niveau de formation	Domaine de formation
CRISTO	- Ingénierie sociale, - études sociologiques, - suivi-évaluation de projets, - intermédiation	Coordinateur	M	35-44 ans	Bac+5	Sociologue
GESURI	- Diagnostic institutionnel et renforcement des capacités - suivi et évaluation de projets ; - suivi comptable et fiscal ; - audit et révision comptables ; - appui-comptable aux PME/PMI.	Directeur	M	35-44 ans	Bac+5	Gestionnaire
RECORD	- Gestion de projets - Suivi et évaluation de projets ; - formation ; - intermédiation, facilitation	Directeur	M	45-54 ans	Bac +8	Agroéconomiste

ANNEXE IV : EXEMPLE D'UN ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE UNE ONG DU NORD ET UNE ONG TOGOLAISE²⁸⁸

Accord de Coopération

1. Objectif et composantes de l'Accord de Coopération

- 1.1 Le PARTENAIRE et l'ONG du Nord concluent le présent accord dans le souci commun de porter le Projet à un achèvement réussi. Le PARTENAIRE est responsable de la mise en œuvre ; l'ONG du Nord lui accorde son plein appui, conformément aux termes du présent accord et dans le cadre du partenariat mutuel.
- 1.2 La lettre d'octroi des fonds et le budget (budget de dépenses et plan de financement) convenu entre le PARTENAIRE et l'ONG du Nord font partie du présent accord. Si une disposition quelconque de celui-ci est en contradiction avec la lettre d'octroi des fonds, cette dernière à priorité.
- 1.3 Pour faciliter la communication, le PARTENAIRE se sert des formulaires et des notes explicatives de l'ONG du Nord. Le présent accord se réfère à ces formulaires.

2. Financement du Projet

- 2.1 Conformément au budget convenu, le Projet est financé par une ou plusieurs des sources suivantes :
 - a) ONG du Nord
 - b) le PARTENAIRE
 - c) toute autre partie.

Le terme « fonds du Projet » correspond au total des fonds mis à la disposition du Projet.

- 2.2 Le Projet est financé par les sources mentionnées sous chiffre 2.1 selon la proportion fixée dans le budget. Si le total des dépenses effectives est

²⁸⁸ Pour des raisons de confidentialité, nous avons choisi de mettre le document sous anonymat. Le terme « Partenaire » désigne ici l'ONG togolaise. La dénomination de l'ONG a également été supprimée. Par ailleurs, cet accord de coopération prévoyant une vérification systématique des comptes du partenaire du Sud par un expert comptable, nous avons également joint, dans cette annexe, un modèle de ce type de contrat.

inférieur au total inscrit au budget, la même proportion est appliquée, c'est-à-dire que la contribution de l'ONG du Nord est réduite proportionnellement.

- 2.3 Si la contribution du PARTENAIRE ou de toute autre partie est supérieure à ce qui a été prévu au budget, l'ONG du Nord se réserve le droit de réduire sa contribution d'un montant équivalent.
- 2.4 Dans tous les cas, la contribution de l'ONG du Nord ne dépasse pas le montant en EURO indiqué dans le budget et dans la lettre d'octroi des fonds.
- 2.5 Si la contribution du PARTENAIRE ou de toute autre partie ne peut être fournie selon la proportion fixée dans le budget, le PARTENAIRE en informe immédiatement l'ONG du Nord. Dans ce cas, l'accord peut être renégocié ou annulé.

3. Utilisation des fonds et contrôle budgétaire

- 3.1 Les fonds du Projet ne sont utilisés que pour servir les objectifs du Projet définis dans la lettre d'octroi des fonds et dans le budget.
- 3.2 Dans les limites du présent accord, de la lettre d'octroi des fonds et du budget, le PARTENAIRE est libre de réaliser le Projet de manière à obtenir le meilleur résultat possible. Dans cette perspective, il peut décider de dépasser des postes de dépense figurant au budget jusqu'à un maximum de 30%, en réduisant d'autres postes dans une mesure équivalente, pour autant que le budget approuvé demeure inchangé et que son caractère impératif soit respecté.
- 3.3 Le PARTENAIRE informe l'ONG du Nord si l'un quelconque changement ci-après apparaît nécessaire en raison des circonstances :
 - a) modification substantielle des objectifs du Projet et/ou dans le cas d'un Projet de construction, modification substantielle des plans ou spécifications ;
 - b) excédent de dépenses tel qu'un poste budgétaire est dépassé de plus de 30% par rapport au budget approuvé ; ou
 - c) supplément de dépenses non prévu dans le budget approuvé.

De tels changements exigent l'approbation préalable par écrit de l'ONG du Nord ou peuvent conduire à la renégociation du présent accord. Si des modifications de ce genre sont proposées, l'ONG du Nord réagit rapidement.

- 3.4 Le PARTENAIRE utilise les fonds du Projet de manière efficace et économique.
- 3.5 Le PARTENAIRE se procure les biens et services nécessaires auprès des fournisseurs les plus économiques et les plus sûrs. Il procède normalement en comparant les offres de fournisseurs différents avant de faire sa commande et, dans le cas de Projets de construction, en faisant des appels d'offres avant de conclure un contrat. Il donne la préférence aux offres équivalentes émanant du pays où est mis en œuvre le Projet. Les offres équivalentes en provenance de pays en développement ont priorité sur celles venant de pays industrialisés. Des paiements d'avance à des fournisseurs avant la livraison de biens ou de services ne peuvent être faits ou convenus que s'il s'agit d'une pratique courante, ou justifiée par des circonstances exceptionnelles.
- 3.6 Le PARTENAIRE veille à l'existence d'une procédure interne d'autorisation des paiements appropriée et fait en sorte que chaque transaction soit conforme aux pratiques comptables généralement admises. Normalement les paiements sont autorisés par au moins deux personnes et attestés par des justificatifs. Dans la mesure du possible, on évite les paiements en espèces.

4. Virements de fonds

- 4.1 Le PARTENAIRE tient un compte bancaire séparé pour le Projet. Le compte bancaire est établi au nom du PARTENAIRE, indiquant qu'il est tenu en faveur du Projet. Si le Projet prévoit la mise en place d'un fonds de roulement, un autre compte bancaire pour les remboursements et la réutilisation des moyens du fonds est ouvert.
- 4.2 La contribution de l'ONG du Nord est versée par acomptes, pour une période allant jusqu'à trois mois d'avance, compte tenu de la progression du Projet. Le PARTENAIRE prépare une demande écrite indiquant le montant nécessaire pour la période suivante de trois mois. Le montant demandé est calculé sur la base du plan de trésorerie du projet prenant en considération les recettes et les dépenses du Projet depuis le début de sa mise en œuvre. La demande est signée par au moins un représentant autorisé (cf. Formulaire ONG du Nord n°1 et notes explicatives relatives au Formulaire ONG du Nord n°1).
- 4.3 A réception de la notification de l'arrivée des fonds à la banque, le PARTENAIRE envoie à l'ONG du Nord :
- a) un accusé de réception du montant transféré indiquant l'équivalent en monnaie nationale, les frais bancaires locaux et le montant net crédité sur le compte bancaire : l'accusé de réception est signé par au moins un représentant autorisé (cf. Formulaire ONG du Nord n°2).
 - b) Une copie de l'avis bancaire correspondant.

- 4.4 L'ONG du Nord ne suivra la première demande de virements de fonds qu'après avoir reçu un exemplaire dûment signé du présent accord et de l'accord sur la vérification des comptes (qui doit également être signé par le vérificateur). Toutes les autres demandes de virement de fonds ne seront suivies par l'ONG du Nord qu'après que le PARTENAIRE a accusé réception des versements précédents et si les rapports sont présentés conformément au présent accord.
- 4.5 L'ONG du nord peut régler les factures de tiers directement au nom du PARTENAIRE. Toute demande adressée par le PARTENAIRE à l'ONG du Nord en vue d'un règlement direct de factures de tiers est signée par au moins un représentant autorisé. Si une transaction de ce genre est effectuée, l'ONG du Nord envoie un avis de débit au PARTENAIRE. Cet avis doit figurer dans les livres comptables et le rapport financier du Projet.
- 4.6 Si les fonds de l'ONG du Nord transférés au PARTENAIRE ne peuvent être utilisés en faveur du Projet dans les six mois après réception, le PARTENAIRE informe l'ONG du Nord de la situation et en explique les raisons. Le PARTENAIRE et l'ONG du Nord recherchent alors une solution acceptable.
- 4.7 Pour éviter des virements de fonds dépassent la proportion convenu dans le budget, l'ONG du Nord peut retenir jusqu'à 5% de sa contribution jusqu'à ce que le rapport financier et le rapport d'avancement de Projet finals lui aient été remis et qu'il les ait acceptés.
- 4.8 Le PARTENAIRE rend compte, dans le rapport financier, des intérêts perçus sur les fonds de l'ONG du Nord détenus par lui. Ces intérêts peuvent servir à couvrir des dépenses supplémentaires du Projet dépassant le budget convenu, pour autant qu'il existe des raisons valables de le faire et que l'ONG du Nord ait donné son approbation par écrit, faute de quoi l'ONG du Nord est en droit de réduire sa contribution en proportion.

5. Livres comptables

- 5.1 Le PARTENAIRE veille à ce que les fonds du Projet soient détenus séparément d'autres fonds. Il conserve une documentation appropriée pour toutes les transactions liées au Projet et tient, pour les fonds du Projet, des livres comptables correspondant aux pratiques comptables généralement admises. Il prépare les rapports financiers à partir de ces livres comptables.
- 5.2 Le PARTENAIRE inscrit dans les livres comptables une rubrique distincte pour chaque poste budgétaire et veille à ce que chaque transaction soit correctement enregistrée à la rubrique correspondante. Cela s'applique également si un poste dépassé le montant qui lui est affecté.
- 5.3 Dans le cas de règlement directs effectués auprès de tiers par l'ONG du Nord à la demande du PARTENAIRE, l'ONG du Nord envoie au PARTENAIRE un avis de débit que celui-ci inscrit aussitôt dans les livres comptables, au poste budgétaire mentionné dans l'avis de débit.

- 5.4 Le PARTENAIRE conserve les livres comptables et les documents et justificatifs correspondants pendant une période de cinq ans au minimum après avoir reçu confirmation écrite de l'ONG du Nord que les dossiers du Projet sont clos.

6. Rapports financiers et d'avancement du Projet

- 6.1 Après le démarrage du Projet, le PARTENAIRE élabore des rapports financiers et d'avancement du Projet à intervalles de six mois. Lorsque le Projet est achevé, il établit un rapport financier et un rapport d'avancement du Projet finals. Pour les Projets dont la durée de mise en œuvre ne dépasse pas les 12 mois, l'ONG du Nord ne demande qu'un seul rapport financier et rapport d'activités final.
- 6.2 Sauf convention contraire, le démarrage du Projet correspond à la date de la lettre d'octroi des fonds. Les dépenses encourues avant la date convenue ne sont pas reconnues par l'ONG de Nord comme dépenses liées au Projet.
- 6.3 Chaque rapport financier est fondé sur les livres comptables du Projet, et contient les éléments suivants :
- a) les recettes et dépenses du Projet (y compris les acquisitions, mais sans dépréciation), structurées selon les postes individuels du budget durant la période des six mois sous revue, ainsi que les montants accumulés depuis le démarrage du Projet ; les avis de débit et les intérêts perçus sur les fonds de l'ONG du Nord seront également inclus ;
 - b) le solde des fonds du Projet (les recettes moins les dépenses) à la fin de chaque période sous revue ;
 - c) un relevé de la situation du solde des fonds du Projet et la situation de trésorerie indiquant le montant du solde des fonds du Projet disponible ainsi que le montant du solde en caisse et le solde en banque. Si le total des disponibilités ne coïncide pas avec le solde des fonds du Projet, le document doit en énumérer les raisons et donner le détail des postes expliquant la différence ;
 - d) la confirmation que les fonds ont été utilisés exclusivement en faveur du Projet de la manière spécifiée dans la lettre d'octroi des fonds et le budget.

Il est recommandé au PARTENAIRE de se servir, pour la préparation du rapport financier, du formulaire standard d'état financier élaboré par l'ONG du Nord (cf. Formulaire ONG du Nord n°3 et notes explicatives relatives au Formulaire ONG du Nord n°3).

- 6.4 Le PARTENAIRE organise la vérification des comptes de chaque rapport financier.

- 6.5 Les rapports d'avancement du Projet sont préparés dès le début de la mise en œuvre du Projet, à intervalles de six mois. Ils portent sur les points suivants :
- a) résumé des activités principales et des résultats du Projet jusqu'ici ; comparaison avec les activités, résultats et objectifs prévus, et raisons de tout écart par rapport aux plans.
 - b) Vue d'ensemble des activités prévues, ainsi que de la situation du personnel et de la direction du Projet ;
 - c) Données statistiques significatives et, si convenable, photographies ;
 - d) En particulier, photographies de constructions faisant partie du Projet, permettant de suivre leur progression jusqu'à leur achèvement ; pour chaque construction terminée, rapport sur la conformité avec les plans approuvés, et explication des écarts éventuels,
 - e) Vers la fin du Projet, évaluation de ses effets sur les bénéficiaires, la région et d'autres efforts de développement.
- 6.6 Les rapports financiers et d'avancement du Projet sont signés par au moins en représentant autorisé et envoyé à l'ONG du Nord, avec le rapport du vérificateur des comptes, dans les trois mois suivant la fin de la période sous revue. Si le PARTENAIRE n'est pas en mesure de le faire, il en donne les raisons à l'ONG du Nord.
- 6.7 Si, pour une raison quelconque, l'ONG du Nord juge nécessaire de recevoir de plus amples informations sur les finances ou la progression du Projet, ou sur l'organisation du PARTENAIRE en général (bilan, relevé des activités financières, etc.), le PARTENAIRE lui fournit sur demande les renseignements demandés.

7. Vérification des comptes

- 7.1 Le PARTENAIRE désigne un vérificateur des comptes indépendant local – expert comptable soit diplômé, soit officiellement agréé, soit titulaire d'un titre équivalent – qui est chargé de vérifier les comptes, l'utilisation des fonds et l'observation de l'accord sur le Projet.
- 7.2 Le PARTENAIRE, le vérificateur et l'ONG du Nord concluent en accord écrit tripartite (accord sur la vérification des comptes). L'ONG du Nord prépare l'accord sur la vérification en trois exemplaires qu'il envoie au PARTENAIRE, avec le présent accord sur le Projet. Celui-ci renvoie à l'ONG du Nord les trois exemplaires de l'accord sur la vérification dûment signés par ses représentants légaux et le vérificateur, accompagnés du présent accord sur le Projet. Après consentement de l'ONG du Nord, le PARTENAIRE et le vérificateur reçoivent chacun un exemplaire du document.
- 7.3 Si le PARTENAIRE ou l'ONG du Nord estiment nécessaire de mettre fin au contrat avec le vérificateur et d'en désigner un autre, le consentement préalable de l'autre partie est nécessaire.

- 7.4 Les frais de vérification des comptes sont acquittés par le PARTENAIRE, qui prélève le montant correspondant sur les fonds du Projet.

8. Avoirs du Projet

- 8.1 Les avoirs acquis au moyen de fonds du Projet sont la propriété du PARTENAIRE (ou des bénéficiaires selon les objectifs du Projet) et ne sont utilisés qu'en faveur du Projet.
- 8.2 Le PARTENAIRE tient un registre de tous les biens immobilisé du Projet. Des dossiers en règle sont tenus pour les autres avoirs du Projet tels que le stock, les débiteurs, les fonds de roulement et les comptes de caisse.
- 8.3 Le PARTENAIRE veille à obtenir une couverture d'assurance adéquate pour les biens immobilisés, conformément aux lois et aux usages du pays en cause.
- 8.4 Le consentement préalable écrit de l'ONG du Nord est nécessaire dans les cas suivants :
- a) le PARTENAIRE souhaite utiliser des avoirs du Projet à des buts autres que celles du Projets ;
 - b) le PARTENAIRE souhaite mettre en gage ou hypothéquer des avoirs du Projet ;
 - c) le PARTENAIRE souhaite clore des fonds de roulement et les affecter à d'autres buts.

Si l'une des transactions ci-dessus a pour résultat la réception d'un montant par le PARTENAIRE, celui-ci doit figurer distinctement en tant que recette du Projet dans le rapport financier.

- 8.5 Si des fonds ou des avoirs du Projet sont utilisés à des fins autres que celles convenues dans l'accord sur le Projet sans le consentement préalable de l'ONG du Nord, celui-ci a droit à une compensation du PARTENAIRE. La base de calcul est la valeur actuelle sur le marché en ce qui concerne les avoirs, et la valeur résiduelle pour les fonds. La part de l'ONG du Nord au total résultant correspond à la proportion de fonds fournie par lui au Projet.
- 8.6 Si le PARTENAIRE reçoit une compensation en cas de dépossession ou de détournement des avoirs du Projet, par exemple s'il y a expropriation ou toute autre privation de jouissance, l'ONG du Nord est en droit de recevoir une part de la compensation correspondant à la proportion de fonds qu'il fournit au Projet.

9. Droit de retrait et restrictions

- 9.1 Le PARTENAIRE et l'ONG du Nord s'informent réciproquement si des circonstances indépendantes de leur volonté font obstacle à la réalisation réussie du Projet. Ils renégocient le Projet dans le but de le poursuivre en direction d'autres objectifs, avec d'autres activités ou sur la base d'un budget adapté.
Si cela n'est pas possible, le PARTENAIRE et l'ONG du Nord peuvent décider, d'un commun accord, d'abandonner le Projet ; de nouvelles dispositions sont alors prises concernant l'utilisation des fonds déjà transférés par l'ONG du Nord.
- 9.2 Si, dans les douze mois suivant la lettre d'octroi des fonds, des mesures n'ont pas été prises en vue du démarrage du Projet, le présent accord est nul et non avenue. Les procédures de financement doivent être renégociées si le PARTENAIRE souhaite entreprendre le Projet à une date ultérieure.
- 9.3 Conformément aux dispositions légales allemandes, l'ONG du Nord peut annuler le financement du Projet, arrêter le transfert des fonds et réclamer les fonds déjà transférés ou versés à des tiers dans les cas suivants :
- a) les informations données par le PARTENAIRE qui ont servi de base au financement sont incomplètes ou incorrectes ;
 - b) les fonds ne sont pas utilisés conformément aux termes du présent accord ;
 - c) le PARTENAIRE ne fournit pas sa propre contribution selon la proportion fixée dans le budget convenu ;
 - d) le PARTENAIRE n'utilise pas les fonds transférés par l'ONG du Nord dans le laps de temps prévu ;
 - e) le PARTENAIRE ne soumet pas les rapports financiers, les rapports du vérificateur, les rapports d'avancement ou toutes autres informations pertinentes à l'ONG du Nord selon le calendrier prévu.
 - f) Le PARTENAIRE ne se conforme pas à d'autres dispositions du présent accord, sans le consentement préalable de l'ONG du Nord.
- 9.4 En outre, l'ONG du Nord peut prétendre à un intérêt de 6% par an sur le montant qui lui est remboursable selon la clause 9.3, à dater du moment où naît le droit à la compensation et jusqu'à la date où la compensation est versée.

10. Dispositions diverses

- 10.1 En consultation avec le PARTENAIRE, les représentants de l'ONG du Nord ainsi que d'autres personnes autorisées par l'ONG du Nord peuvent se rendre sur le site du Projet afin de suivre sa progression, et consulter les livres comptables et les dossiers. Le PARTENAIRE fournit toutes les informations nécessaires et offre son entière coopération à l'évaluation des activités du Projet et des transactions financières effectuées à ce jour.
- 10.2 Si l'une quelconque des dispositions du présent accord est contraire aux lois du pays en cause, celles-ci ont la préséance. La validité juridique des autres dispositions de l'accord n'en est pas affectée.
- 10.3 Le PARTENAIRE communique de l'ONG du Nord les noms des représentants qui sont autorisés à coopérer avec l'ONG du Nord en matière financière, et en particulier à lui demander des virements de fonds, à accuser réception des montants transférés, à l'inviter à régler directement des factures de tiers et à signer les rapports financiers. Le PARTENAIRE informe l'ONG du Nord de tout changement qui pourrait intervenir dans les autorisations durant la période de mise en œuvre.
- 10.4 Le PARTENAIRE et l'ONG du Nord s'informent réciproquement des changements qui interviennent dans leurs règlements respectifs, ou au niveau des instances dirigeantes.
- 10.5 Le présent accord ne peut être modifié que par accord mutuel entre le PARTENAIRE et l'ONG du Nord, attesté par écrit.
- 10.6 Le présent accord prend effet dès l'instant où il a été signé par l'ONG du Nord et le PARTENAIRE ;

Pour l'ONG du Nord

Pour le PARTENAIRE

EXEMPLE D'ACCORD DE VÉRIFICATION DES COMPTES

Le présent contrat doit être considéré conjointement avec l'**Accord de coopération** conclu entre le PARTENAIRE et l'ONG du Nord pour le Projet susmentionné, ainsi qu'avec la **Lettre d'octroi des fonds** comprenant le **Budget des sources de revenus et des dépenses**.

Le présent contrat est en supplément à toute lettre de mission éventuelle entre le PARTENAIRE et l'EXPERT-COMPTABLE. En cas de conflit entre la lettre de mission et le présent contrat, ce dernier fera foi pour les rapports concernant la vérification des comptes de projets financés par l'ONG du Nord.

1. Devoirs du PARTENAIRE

- 1.1 Le PARTENAIRE met à la disposition de l'EXPERT-COMPTABLE l'Accord de coopération, y compris la Lettre d'octroi des fonds comprenant le Budget des sources de revenus et des dépenses.
- 1.2 Le PARTENAIRE est responsable de la tenue correcte des livres comptables ainsi que de la mise en œuvre et du maintien d'un système de contrôle interne approprié.
- 1.3 Le PARTENAIRE est responsable de la préparation des Rapports financiers du Projet, conformément aux termes de l'Accord de coopération en ce qui concerne la forme, le contenu ainsi que les échéances.
- 1.4 Le PARTENAIRE met à la disposition de l'EXPERT-COMPTABLE le Rapport financier, accompagné des livres comptables, ainsi que des documents et livres annexes et prend les dispositions nécessaires afin que la vérification des comptes soit effectuée dans le respect des délais fixés pour la présentation des rapports financiers vérifiés par l'EXPERT-COMPTABLE. Le PARTENAIRE communique toute autre information et explication à l'EXPERT-COMPTABLE requises par celui-ci aux fins de vérification.
- 1.5 Le PARTENAIRE prend les dispositions nécessaires pour le paiement des frais de vérification en prélevant le montant correspondant sur les fonds du Projet une fois que l'EXPERT-COMPTABLE a rendu le Rapport de vérification et le Commentaire de gestion (*Management Letter*).

2. Devoirs de l'EXPERT-COMPTABLE

2.1 Accréditation de l'EXPERT-COMPTABLE

L'EXPERT-COMPTABLE fournit au PARTENAIRE une preuve de sa qualification d'expert-comptable autorisé ou accrédité.

2.2 Nature et portée de la vérification

La vérification est effectuée dans les bureaux du Partenaire où les livres comptables relatifs au Projet sont consultables ou bien – à titre exceptionnel – à tout autre lieu dont conviennent le PARTENAIRE et l'EXPERT-COMPTABLE.

La mission de l'EXPERT-COMPTABLE comprend les tâches suivantes :

- 2.2.1 Vérifier les Rapports financiers du Projet et en exprimer son opinion ;
- 2.2.2 Planifier et exécuter la vérification conformément aux normes internationales d'audit (ISA) adoptées par le pays de résidence du PARTENAIRE ;
- 2.2.3 Planifier avec une assurance raisonnable le contrôle afin de pouvoir identifier des inexactitudes significatives dans les Rapports financiers et dans les enregistrements comptables (y compris les fraudes, les erreurs ou la non-conformité aux lois et règlements). La vérification ne se fonde pas sur un examen exhaustif de l'ensemble des enregistrements comptables. Toutefois, si au cours de la vérification l'EXPERT-COMPTABLE constate des inexactitudes, ces dernières devront être signalées dans le Commentaire de gestion (Management Lettre) ainsi que dans le Rapport de vérification.
- 2.2.4 Vérifier les systèmes de contrôle interne mis en place par le PARTENAIRE ;
- 2.2.5 Contrôler que, conformément à l'Accord de coopération, le Projet dispose d'un compte en banque séparé qui est exclusivement utilisé à cette fin et vérifier le cas échéant tout autre compte en banque lié au Projet (destiné, par exemple, aux fonds de roulement ou aux dépôts) ;
- 2.2.6 Vérifier que les signataires du compte en banque ont été approuvés et autorisés par un ou plusieurs membres de l'organisation PARTENAIRE et que ce ou ces membres ont une fonction leur permettant de donner cette autorisation ;
- 2.2.7 Vérifier s'il y a eu des changements concernant les représentants légaux du PARTENAIRE ;

- 2.2.8 Vérifier les revenus du Projet, contrôler en particulier l'exactitude et l'exhaustivité des registres comptables ainsi que l'enregistrement correct des opérations de change des devises étrangères en devises nationales ;
- Vérifier si des gains de change ou tout autre intérêt ont été réalisés lors des opérations de change sur les montants transférés par l'ONG du Nord, et, le cas échéant, contrôler si ces gains de change ou intérêts ont été correctement déclarés et employés aux fins du Projet ;
- 2.2.9 Vérifier que les contributions locales et/ou d'une tierce partie prévues dans le cadre du Projet ont été bien reçues, sont dûment inscrites dans les registres comptables et qu'elles ont effectivement servi à financer des dépenses du Projet ; Contrôler s'il y a eu des revenus attendus d'une tierce partie ou d'un contributeur local qui n'ont été reçus qu'après la période couverte par la vérification ; concernant les contributions non monétaires (par exemple : travail bénévole, contributions en nature) doivent apparaître séparément.
- 2.2.10 Déterminer si les montants versés au PARTENAIRE par l'ONG du Nord ont conduit à la création de provisions ou de fonds de réserve et, le cas échéant, si l'accord de l'ONG du Nord a été obtenu pour ce faire ; Confirmer qu'une fois le Projet arrivé à son terme, toute provision et tout fonds de réserve ont été dissous et dûment employés aux fins du Projet ;
- 2.2.11 Si le Rapport financier est effectué sur la base d'une comptabilité d'exercice, contrôler qu'un état de rapprochement bancaire exhaustif et prévu entre le solde de fonds et le solde de trésorerie est inclus dans le Rapport financier ;
- 2.2.12 Contrôler qu'aucune dépréciation, coûts théoriques ou fictifs ne sont imputés au Projet ;
- 2.2.13 Vérifier le registre des salaires de l'équipe affectée au Projet ainsi que la liste des honoraires versés, vérifier que l'impôt sur le revenu, la sécurité sociale, les assurances et autre régime d'assurance sociale ont été dûment calculés, déduits des salaires et versés aux administrations locales ou tout autre autorité/organisation conformément à la législation en vigueur ;
- 2.2.14 Contrôler que les lois et règlements locaux et nationaux pertinents ont été respectés ;
- 2.2.15 Mener, si applicable, une inspection matérielle – ou toute procédure équivalente – du Projet et de ses biens, et, ce faisant, vérifier l'inventaire de tous les biens mobiliers d'une valeur supérieure à 400 EUR achetés avec les fonds du Projet et contrôler que ces biens sont utilisés selon dans le cadre du Projet ;

- 2.2.16 Dans le cas où des biens immobiliers ont été achetés ou des bâtiments construits dans le cadre du Projet, vérifier les titres de propriété ou droits de disposition et vérifier s'il existe des charges ou des obligations vis-à-vis de tiers ; contrôler également que ces biens sont utilisés selon les buts convenus ;
- 2.2.17 Contrôler que l'achat de bien services (y compris la valeur des contrats de construction) d'une valeur supérieure à 400 EUR a fait l'objet de procédures bien définies d'appels d'offre ou de comparaisons d'offres ;
- 2.2.18 Dans le cas où un fonds de micro-crédit a été inclus dans le Projet, vérifier les procédures de prêt (par exemple, contrôle du décaissement des prêts, modalités et but du prêt) ; Vérifier en particulier que le Rapport financier n'inclut que les premiers décaissements des prêts. Les remboursements et les sommes faisant l'objet d'une réutilisation font partie du fonds du roulement qui doit disposer d'un compte bancaire séparé.
- 2.2.19 Contrôler que les politiques comptables sont explicitées et précisées en note des Rapports financiers : cadre comptable de base, pratiques de change, intérêts et tout autre élément significatif.

2.3 Rapport de vérification

- 2.3.1 Le Rapport de vérification est adressé au PARTENAIRE et à l'ONG du Nord ; l'envoi à l'ONG du Nord est effectué par le PARTENAIRE.
- 2.3.2 L'EXPERT-COMPTABLE assure que le Rapport de vérification se réfère effectivement au Rapport financier annexé (par exemple, en paraphant et en datant chaque page de ce dernier).
- 2.3.3 L'EXPERT-COMPTABLE inclut toutes les questions pertinentes dans le Rapport de vérification. En particulier, il exprime clairement son opinion sur les questions suivantes :
 - a. L'Accord de Coopération a-t-il été respecté ?
 - b. Les fonds du Projet ont-ils été utilisés exclusivement aux fins du Projet, conformément à l'Accord de Coopération et à la Lettre d'octroi des fonds y compris le budget des sources de revenus et des dépenses ?
 - c. Le Rapport financier donne-t-il une image juste et honnête des finances du Projet ?

Si l'EXPERT-COMPTABLE se voit obligé d'émettre des réserves ou de signaler des exceptions quant aux points a) et b), elles devront être spécifiées.

L'EXPERT-COMPTABLE rend compte de toutes ses constatations significatives – y compris ses réserves quant aux points 2.2.5 – 2.2.19 –

dans le Rapport de vérification ou dans une annexe dont il est fait mention au sein du Rapport de vérification.

2.4 Commentaire de gestion (Management Letter)

L'EXPERT-COMPTABLE prépare une lettre au PARTENAIRE dans laquelle il lui fait part de ses observations sur le système de comptabilité et de contrôle interne, en donnant une liste détaillée des points faibles significatifs qu'il a relevés au cours de la vérification. Il formule également des recommandations en vue d'éliminer ces points faibles et d'améliorer les contrôles et l'enregistrement comptable.

3. Interprétation des accords

Les questions de vérification découlant d'interprétations divergentes de l'Accord de Coopération ou du présent contrat sont normalement résolues entre le PARTENAIRE et l'EXPERT-COMPTABLE. Si un doute subsiste ou s'ils ne peuvent s'entendre sur interprétation commune, le PARTENAIRE et l'EXPERT-COMPTABLE soumettent conjointement la question à l'ONG du Nord.

L'ONG du Nord s'efforce de résoudre la question à la satisfaction de toutes les parties concernées et établit, en consultation avec le PARTENAIRE et l'EXPERT-COMPTABLE, une interprétation finale à valeur contraignante.

4. Durée de l'engagement et l'estimation des frais de vérification

4.1 Le présent contrat prend effet dès sa signature par le PARTENAIRE, l'EXPERT-COMPTABLE et l'ONG du Nord. Il expire après validation du Rapport financier final par l'ONG du Nord, à moins que l'une des parties ne l'ait dénoncé auparavant.

4.2 Le total des frais de vérification pour toute la durée du Projet est estimé à :

.....

(montant/monnaie)

Les frais de vérification sont acquittés par le PARTENAIRE, qui prélève le montant correspondant sur les fonds du Projet. Si les frais effectifs de vérification sont supérieurs au montant estimé, le PARTENAIRE informe l'ONG du Nord par écrit des raisons du dépassement.

5. Responsabilité

L'ONG du Nord ne peut être tenue responsable de tout vol, dommage ou blessure ayant lieu cause pendant la durée de la vérification lorsque l'EXPERT-COMPTABLE se trouve dans les bureaux ou sur le site du Projet du PARTENAIRE.

6. Validité juridique

Si l'une des dispositions du présent contrat est contraire au droit du pays en cause, ce dernier fera foi. La validité juridique des autres dispositions du présent.

7. Modification du Contrat

La modification du présent contrat requiert l'accord écrit de toutes les parties signataires.

Pour le PARTENAIRE :

.....

.....

(Lieu) (Date) (Nom(s) et Signature(s) du (des) représentant(s) légal (légaux), (Cachet)

Pour l'EXPERT-COMPTABLE :

.....

.....

(Lieu) (Date) (Nom(s) et Signature(s) du (des) représentant(s) légal (légaux), (Cachet)

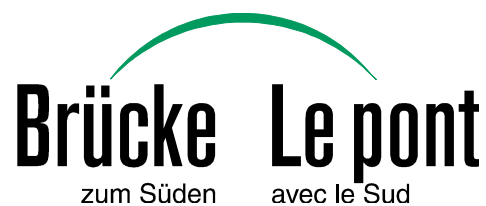
Pour l'ONG du Nord :

.....

.....

(Lieu) (Date) (Nom(s) et Signature(s) du (des) représentant(s) légal (légaux), (Cachet)

**ANNEXE V : LOGOS DE BRÜCKE·LE PONT, EED
ET PAIN POUR LE MONDE**



Résumé

Les partenariats entre ONG du Nord et du Sud sont souvent considérés comme étant des relations asymétriques entre deux types d'organisations aux caractéristiques fortement contrastées. Pour réelle que soit la nature de ces rapports, le recours à l'histoire des relations entre pays développés et sous-développés et, dans certains cas, entre ex-colonisateurs et colonisés comme seule grille de lecture favorise une interprétation en termes de domination. Ainsi, des décisions provenant des ONG du Nord seraient imposées aux organisations du Sud qui, pour continuer à bénéficier des financements nécessaires pour leurs actions, se verraient contraintes de s'y conformer.

Il semblerait, cependant, que cette façon de lire les relations interorganisationnelles Nord-Sud, dans le champ de la solidarité internationale, soit plutôt limitative et ne rende que très partiellement compte de la réalité de ces rapports. En effet, en adoptant une posture théorique comme celle proposée par l'approche stratégique des acteurs où le pouvoir est considéré comme une relation négociée au regard des objectifs et contraintes des différentes parties, les comportements des ONG impliquées dans les partenariats devraient pouvoir être lus comme relevant d'un ensemble de « jeux » visant l'acquisition ou le renforcement d'une certaine légitimité qui leur garantit l'accès aux ressources.

Dans cette logique, le modèle basé sur le recrutement de cabinets de consultants comme tierce partie dans les relations, souvent dyadiques, entre ONG du Nord et du Sud, devra être interprété au-delà de la simple manifestation de la domination des premières sur les secondes.

En s'appuyant sur le cas des partenariats de *Brücke-Le pont* (Suisse), *EED* et *Pain pour le Monde* (Allemagne) au Togo, cette thèse met l'accent sur les besoins pratiques auxquels répond ce modèle et montre l'écart entre les comportements prescrits et ceux réellement adoptés par les acteurs, reflet des stratégies des uns et des autres en fonction de leurs enjeux.

Mots clés

Analyse stratégique, Domination, ONG, Partenariat, Pouvoir, Relations Nord/Sud, Solidarité internationale, Togo.

Abstract

Partnerships between northern and southern NGOs used to be considered as asymmetric relations between two different types of organizations with many contrasting characteristics. As real as it can be, referring to the traditional relations between developed and developing countries or countries linked by colonization relations as the one best way to explain the nature of those inter-organizational relations may induct a wrong interpretation. Indeed, in that perspective, their relations can only be read such as signs of domination.

However, this way of reading the North-South inter-organizational partnerships is a limited and partial point of view. But using theoretical approaches such as those proposed by the actor's strategy analysis where power is considered as a negotiated relationship according to the constraints and challenges of the different organizations, these relations can be differently read. For example they can be interpreted as a set of strategies which aim to acquire or strengthen legitimacy which is such a guarantee for their projects and organizations to be funded.

In this way, the model which consist in recruiting consultants as a third party in the partnerships between northern and southern, NGOs has to be interpreted more than a simple sign of domination.

Based on the case of study of three European NGO's partners in Togo, this thesis focuses on the practical needs met by this model and shows the difference between behaviours prescribed and those actually adopted by the actors, reflecting the strategies of each other according to their stakes.

Keywords

Strategic Analysis, Domination, NGOs, Partnership, Power, North/South relations, International Solidarity, Togo