



LE PARTENARIAT DE LONGUE DURÉE EN CITATIONS



TABLE DES MATIÈRES

Dossier A	3
Vous avez dit "Partenaires?"	3
On ne veut pas entendre parler de fonctionnement	5
Les conditions de l'aide	6
Comment progresser vers un partenariat exigeant ?	7
Dossier B	12
Fiche N°1:	12
Les relations entre l'association paysanne et ses partenaires	12
Fiche No 2	15
Projets, fonds souples, programme : une comparaison	15
Fiche No 3	18
Difficultés de financement d'un programme d'une association paysanne régionale	18
Dossier C	21
Des exigences d'adaptation du système à contre-courant pour les agences d'aide	21
Comment maîtriser par le bas un système dirigé de l'extérieur et depuis le haut ?	24
Comment faire les premiers pas vers la maîtrise par le bas ?	25
Dossier D	28
Qu'écrivent des agents sur le partenariat ?	28
Dossier E	30
UNE CHARTE DE PARTENARIAT	30

Dossier A

EXTRAITS DU CHAPITRE 8 DU LIVRE "SAHEL : LES PAYSANS DANS LES MARIGOTS DE L'AIDE"¹

VOUS AVEZ DIT "PARTENAIRES?"

Le vocable "Partenaires" est souvent utilisé par les ONG du Nord pour caractériser le type de relation qu'elles entretiennent avec les ONG et les organisations populaires du Sud. Il voudrait exprimer que la relation unit deux acteurs libres, égaux et durablement engagés à coopérer entre eux.

Quelle est la qualité de ces relations ? Celles-ci permettent-elles aux organismes africains d'obtenir un appui efficient et d'espérer construire leur autonomie ?

La plupart des ONG du Nord financent pour une *courte durée*. Parfois il s'agit d'opérations ponctuelles sur un an. Rares sont celles qui s'associent à la totalité du programme de leur partenaire. Certaines organisations, du Nord comme du Sud, séduisent des villages ou des groupements, leur accordent des financements limités à de courtes durées et pour des objets bien précis, puis abandonnent ce terrain-là pour aller séduire ailleurs. La diversité des organismes qui ont aidé l'association paysanne ARAF², au Sénégal, depuis sa fondation en 1977 jusqu'en 1994, illustre le phénomène du saupoudrage. Dix sept organismes différents ont apporté une aide ! Parmi eux, on relève six grandes agences d'aide, dont deux publiques et quatre privées qui, chacune, travaille dans plus de soixante pays.

¹ de Marie Christine Gueneau et Bernard J. Lecomte, L'Harmattan ,1998.

² ARAF, Association Régionale des Agriculteurs de Fatick. En 1993, l'ARAF comptait une soixantaine de groupements, répartis en 9 unions, et près de 2000 membres.

Ce ne sont donc pas seulement les petites ONG qui jouent ce jeu. Beaucoup d'ONG du Nord ont tendance à multiplier le nombre de partenaires et la variété des contextes et des pays où elles travaillent. Elles en arrivent à entretenir un trop grand nombre de relations. Leurs chargés de programmes font face à une pression permanente. Ils consacrent, petit à petit, trop peu de temps à préparer les interventions successives et, surtout, à en suivre le déroulement pour être capables de les réorienter, au besoin. En multipliant à partir du Nord le nombre de ses partenaires, l'ONG court le risque d'un travail superficiel qui vide le partenariat de son contenu. Chaque organisme d'aide justifiera le nombre de ses interventions dispersées et la petite taille de la majorité d'entre elles par le slogan : « small is beautiful ». Ou bien, il avancera à mauvais escient l'argument : « Donner trop de moyens extérieurs risque d'empêcher l'effort propre ». Ou encore : « Il ne faut pas habituer les populations à l'aide ». D'autres, utilisant le critère d'équité, affirmeront qu'il est meilleur de répartir le peu d'aide disponible entre un maximum de groupes. Certains montreront que la sécurité de l'organisme est à ce prix, un échec avec un partenaire pouvant lui être fatal. En fait, beaucoup d'organismes petits ou grands, publics ou privés, ont l'ambition d'être présents dans le maximum d'endroits et sans spécialisation dans un domaine raisonnablement restreint de compétences. Des petits drapeaux sont épinglés sur le planisphère des bureaux des présidents de nombreux organismes d'aide.

DÉCOUPÉS PAR OPÉRATIONS

Les apports de financements extérieurs sont *découpés par opérations*. De l'argent arrive, mais il est budgété pour telle opération et non pour telle autre, puis plus rien ne vient pendant des mois. Comment travailler dans ces conditions ? Le budget d'une organisation forme un tout et plusieurs postes doivent être financés en même temps pour que ce tout fonctionne. Une même organisation du Sud peut paraître riche pendant quelques mois et être absolument sans ressources les mois suivants, si elle dépend d'un trop petit nombre de partenaires du Nord. Pour peu qu'elle ne maîtrise pas bien sa gestion ou qu'elle ait mis en oeuvre une activité avant d'avoir obtenu le cofinancement de celle-ci, les situations deviennent désastreuses. Or, la programmation, en milieu sahélien par exemple, est loin d'être un exercice facile. Sans compter le bon nombre de cas de mauvaise gestion ou d'incapacité à rendre des comptes et à justifier des dépenses. Julien Nyuiadzi a essayé de changer cela :

« Je dis aux ONG du Nord que je voudrais qu'au mois de janvier de chaque année 50 % des fonds prévus par le contrat arrivent (pour être sûr de mener nos activités en suivant le programme tracé), puis à la fin du premier semestre, après contrôle des dépenses, 45 % et, après le contrôle de l'audit, 5 %. Ils me répondent : « Non, on ne peut pas. Nous

n'avons pas assez avec notre propre fonds, nous devons attendre les virements de notre bailleur. »

ON NE VEUT PAS ENTENDRE PARLER DE FONCTIONNEMENT

Les ONG du Nord veillent d'abord à assurer leur propre fonctionnement. Sauf exception, la *trésorerie de leurs partenaires du Sud* n'est pas pour elles une priorité. Elles envoient l'argent des projets au rythme de décaissement des cofinancements par des agences d'aide publique. Ces dernières les attirent. Celles des ONG du Nord qui n'ont pas accès aux dons collectés dans le grand-public sont de plus en plus dépendantes des bailleurs de fonds publics : dépendantes pour le choix des actions et des rythmes de réalisation, dépendantes pour leur trésorerie soumise aux aléas des apports financiers des bailleurs. Ceux qui en pâtissent sont les dirigeants et le personnel des ONG du Sud : les retards de paiements de salaires et les dettes, si la réputation de l'ONG locale est bonne, peuvent s'étendre sur plusieurs années.

Celui qui finance, au Nord, ne porte souvent attention qu'aux seules réalisations matérielles, sans s'occuper du fait que celui qu'il appelle son partenaire a, lui aussi, des charges de fonctionnement. Joseph Sene déplore le refus de certains partenaires de financer autre chose que des réalisations :

« Quand nous leur demandons de nous aider à nous organiser entre paysans, les ONG répondent qu'elles ne veulent pas entendre parler de fonctionnement. Il y a même des mots tabous comme voiture ou voyage qui peuvent mettre en cause toute une relation. Ils disent que cela ne fait pas partie de leurs principes. »

Qu'appelle-t-on fonctionnement ? Des salaires, un véhicule, du carburant, du papier, des meubles ... Il paye les puits des villages mais ni la chaise pour le bureau du partenaire ni le travail de conseil aux bénéficiaires qui garantirait la viabilité des puits. Julien Nyuiadzi explique ceci :

« Ils ne regardent dans nos budgets que les actions dans les villages. Je ne sais pas si c'est clair comme cela dans leur tête, mais semble-t-il, il leur est difficile d'accepter les charges fixes de notre association parce que, disent-ils, leurs donateurs à eux n'acceptent de payer que les malheurs du Sud. »

Pourtant, la majorité des agences publiques d'aide - et en particulier l'Union Européenne - ont des dispositifs qui permettent de financer les dépenses dites d'appui institutionnel. Mais beaucoup d'ONG du Nord ne les utilisent pas et répugnent à prévoir ces coûts. Alors, que font les organisations receveuses sur le terrain ? Elles grappillent sur les budgets prévus pour les projets quelques miettes de-ci de-là pour couvrir les salaires et

l'équipement du bureau. Cette débrouillardise est ensuite critiquée par les organisations donatrices. D'un côté, on exige des projets bien faits et des comptes d'exécution précis, de l'autre on rechigne à financer les dépenses institutionnelles qui permettraient cette bonne gestion. Alors, pour assurer la couverture de leurs charges de fonctionnement, les organismes du Sud ne peuvent pas compter sur leurs partenaires du Nord. Ils trouvent parfois une oreille plus attentive auprès des agences publiques ; et cela ne plaît guère aux ONG du Nord qui assaillent alors leur partenaire de questions méfiantes, comme le regrette Julien Nyuiadzi :

« Certaines ONG nous disent : « Quelles relations vont exister maintenant entre nous si vous arrivez à trouver certains financements directement ailleurs ? » « Comment allez-vous utiliser cet argent ? Est-ce que vous allez l'utiliser effectivement au profit des plus pauvres ? » Mais de notre côté, nous voyons que l'ambassade sur place, elle, ne nous ennuie pas. Avec elle, on échappe au « partenaire » qui est encore là à dire : « Quelles sont les différentes sources de l'argent que tu reçois ? »

LES CONDITIONS DE L'AIDE

Bien que les ONG du Nord se défendent de poser des conditions comme le fait l'aide publique, elles imposent des *méthodes de travail*, ce qui, en fait, n'est pas très différent. Julien Nyuiadzi décrit cette pression :

« Le donateur dit de faire attention, de ne pas trop mettre dans un même village. Et, en même temps, il vous parle "des créneaux de rentabilité" de votre activité. Mais, envers les villages qui sont porteurs, qui peuvent soutenir l'action pour dégager des plus-values en argent, avec lesquelles on pourrait faire quelque chose dans d'autres villages, on nous dit : « Attention, là-bas vous avez trop mis ! Est-ce qu'il n'est pas plus raisonnable d'aider d'autres villages, à côté ? » Ils ont un avis sur tout ; et ils décident de nos budgets. »

Certaines ONG du Nord, ou du Sud, sont organisées pour appliquer un programme, dont elles ont obtenu une partie du financement d'une agence publique d'aide, avant même d'avoir identifié les bénéficiaires. Leurs agents parcourent alors le terrain, dans les villages, et proposent leur marchandise. Mais celle-ci est un produit unique, préparé d'avance, non modifiable et à exécuter selon les termes d'un accord prédéterminé par le vrai donateur, c'est-à-dire celui du bout de la chaîne : les agences de coopération publique. Chacun de ces démarcheurs tend à imposer les choix et les méthodes de son organisme. Pour celui-ci, c'est d'abord l'eau, pour celui-là, c'est autre chose. Un tel ne veut pas d'animateur, mais un collectif ; pour tel autre, il faut défrayer l'animateur-paysan toute l'année et pas seulement en saison sèche, etc. Certains sont plus envahissants que

d'autres ! « *Il en est qui nous connaissent mieux que nous-mêmes ; ceux-là nous aiment-ils plus que nous-mêmes ?* », dit Mamadou Cissokho à propos de partenaires qui imposent leur bienfaisance et leur comportement colonial.

Certes, il est rare qu'une relation de partenariat accumule l'ensemble des défauts qui viennent d'être décrits. Mais, presque toujours, le mot partenaire est plus noble que la relation effectivement vécue. Les ONG l'utilisent parce qu'elles n'aiment pas être considérées comme des bailleurs de fonds. Or, la coopération est toujours à renégocier, projet après projet, afin de maintenir le flux financier. L'argent fourni par l'un des deux partenaires est source d'inégalité entre eux. Beaucoup d'ONG du Nord construisent leur réputation, leur pouvoir et leur stabilité en cherchant de nouveaux partenaires. Pour financer cela, elles multiplient les projets cofinancés et se lient aux sources publiques de financement. Cette dépendance affecte leurs relations avec les partenaires du Sud. Au lieu de renforcer l'autonomie de ces derniers, le cofinancement accentue alors leur subordination. Pour diminuer cette dernière, chaque organisation du Sud essaye de multiplier ses sources d'aide. Le temps et l'énergie consommés pour négocier deviennent vite considérables et peuvent absorber la majeure partie de l'énergie de leurs dirigeants. Un système épuisant et destructeur se dissimule sous le concept attirant de « partenariat ». Non seulement les finalités d'un partenariat peuvent être complexes mais le rôle central de l'apport financier imprime sa forme à la relation.

COMMENT PROGRESSER VERS UN PARTENARIAT EXIGEANT ?

Analysons quatre axes d'amélioration, en indiquant des solutions trouvées par diverses ONG et leurs partenaires.

1. Beaucoup de relations sont de courte durée alors qu'on négocie longtemps pour se mettre d'accord sur un projet ou un programme acceptable par les deux parties. Il convient dans ce cas que le premier contrat soit suivi d'un autre afin que la coopération puisse produire d'autres effets qu'une réalisation matérielle. L'acteur du Nord cherche à mieux connaître celui avec lequel il commence à coopérer et il espère pouvoir le faire à l'occasion d'un accord de financement portant sur un projet au contenu précis et d'une durée limitée. C'est une méthode féconde si, durant cette période, des liens s'établissent au-delà de la seule relation de financement. Réussir un projet n'est pas la preuve qu'un partenariat peut s'établir et porter ses fruits. C'est seulement un indice positif. Un partenariat durable s'enracine dans un terreau plus riche que celui d'une réalisation matérielle. Il exige des occasions de rencontre et des moments d'évaluation vécus ensemble. Ndiogou Fall, secrétaire général de la FONGS au Sénégal, constate ceci :

« Ceux qui appuient de la manière la plus efficace, ce sont les donateurs qui, d'abord, acceptent de rester longtemps et qui commencent avec nous dès le début. Ceux-là qui admettent qu'une association n'est pas parfaite en deux ou trois ans, qui sont conscients que ce que l'on commence peut être difficile et qu'avec le temps, on va acquérir beaucoup plus de compréhension les uns des autres. »

Mais durer combien de temps ? Et, quand arrêter une relation d'une façon positive ? Jean-Gabriel Seni, co-fondateur en 1976 de la première union burkinabé de groupements à Ouarkoye (Burkina Faso) explique ceci :

« Il peut être parfois bon que l'aide s'arrête, simplement pour mesurer les capacités, la bonne volonté et la prévision des groupements bénéficiaires. »

2. Certes, mais éviter le risque de dépendance demande de construire l'autonomie financière de la majorité des activités du partenaire durant la période d'aide extérieure. Cette exigence va bien au-delà de la prévision entre partenaires de la limite de durée des apports d'aide. Construire l'autonomie financière d'une activité, c'est ne plus lui accorder de dons, une fois qu'elle a été correctement mise en route. En réalité, il est probable que l'insuffisance des ressources financières propres continuera au-delà de cette limite. Mais, en prévoyant la fin de l'aide financière par dons, les partenaires s'obligent à trouver des solutions à l'autofinancement permanent de l'activité. Par exemple, un projet de construction d'écoles en milieu rural s'accompagne souvent d'un projet de formation des maîtres. Mais ce n'est pas suffisant. Il est utile de le compléter d'un projet de mise en valeur de la surface agricole nécessaire pour couvrir les frais de fonctionnement de chaque école, et par un volet de constitution d'une caisse d'épargne entre les parents d'élèves pour les frais de scolarité.

Cette construction n'est possible que s'il y a, des deux côtés, assez de lucidité et de détermination pour limiter à la fois la durée et le volume des financements et pour en faire évoluer les formes (dons, apports en capital, crédit, etc.).

3. Pour un partenaire du Sud capable, un programme ne peut être imposé depuis l'extérieur. Mais, pour un partenaire du Nord conscient de sa propre politique, un programme ne peut être financé aveuglément. Comment articuler respect de la demande et possibilité de l'offre ? Parmi les moyens d'y arriver, se situe en premier lieu l'exigence de l'approfondissement permanent de la connaissance mutuelle : non pas celle que les chargés de programmes des ONG du Nord acquièrent par de rapides missions annuelles auprès de leurs divers partenaires d'une même région. Non pas une connaissance superficielle et à sens unique, mais celle, plus exigeante,

d'une discussion des politiques des deux parties, de leurs contraintes respectives, des possibilités qui s'offrent à chacune d'elles. Faut de cette connaissance, chacun risque de camper sur les seules dispositions des contrats de projets et programmes, jusqu'à la rupture. En deuxième lieu, vient la pratique des co-évaluations. C'est-à-dire le droit et le devoir de chacune des parties de s'évaluer elle-même, d'être évaluée par l'autre, d'aller évaluer à son tour, puis de confronter, éventuellement avec l'aide d'un tiers, ces regards et ces jugements.

4. Comment, en tant qu'acteur du Nord, résister à l'attraction des petits drapeaux sur le planisphère ? Limiter le nombre de partenaires en pensant aux partenaires que l'on a déjà et en se rappelant les difficultés à surmonter pour leur fournir un appui régulier et adapté. Quel serait donc l'engagement minimum à assurer à ces anciens-là avant de prendre contact avec un nouveau partenaire ? Nous estimons qu'il convient de vérifier pour chacun d'entre les partenaires si quatre seuils sont bien atteints.

Premier seuil : s'assurer que le financement effectif puisse s'étendre à plus d'objectifs que ceux des réalisations proprement dites, en particulier pour couvrir les dépenses de renforcement institutionnel et les effets d'évènements imprévus.

Deuxième seuil : respecter les calendriers prévisionnels des versements minima. Par versement minimum, nous entendons les sommes nécessaires pour couvrir une partie des frais de gestion et de perfectionnement du partenaire du Sud, afin que le retard éventuel de financement d'un projet proprement dit n'entraîne pas d'effets destructeurs. Point trop d'argent ne faut, mais il le faut juste à temps. Pour cela, l'ONG doit disposer de suffisamment de fonds propres, gérer sa trésorerie en pensant aussi, sinon d'abord, à ses partenaires, et faciliter à ces derniers la recherche de ressources auprès d'autres bailleurs.

Troisième seuil : pratiquer un suivi semestriel et l'évaluation périodique des résultats, celle des projets d'une part, et celle de l'efficacité propre du partenariat de l'autre.

Quatrième seuil : étudier conjointement, sur le terrain, le contenu de nouveaux projets des anciens partenaires et les négocier avec eux avant de les soumettre à des bailleurs de fonds éventuels.

Ces quatre conditions une fois remplies, accueillir un nouveau partenaire se fera sans risques exagérés.

Jusqu'à présent, nous avons regardé le partenariat comme s'il s'agissait d'un tête-à-tête entre une institution du Nord et une institution du Sud. La réalité des relations de partenariat est, en fait, plus complexe. L'expression classique : « nos partenaires » dissimule une multiplicité de relations beaucoup moins exclusives que cette expression possessive ne le laisse entendre. Chaque partenaire du Sud travaille, sauf les débutants, avec plusieurs partenaires privés et, de plus en plus souvent, publics.

De leur côté, certaines ONG du Nord, surtout en France, se limitent à un seul partenaire, comme nous l'avons dit plus haut. Pour éviter les inconvénients d'agir en tête-à-tête, on peut s'inspirer de l'exemple de l'association française de soutien au travail de l'association GK Savar³, au Bangladesh. Elle associe les efforts de ses deux cents membres donateurs à ceux d'autres ONG de diverses nationalités qui mettent alors leurs ressources propres en commun et présentent, ensemble, une même demande de cofinancement de programme auprès de bailleurs de fonds publics. Les divers partenaires veillent à recevoir et à donner de l'information sur l'ensemble des actions. Ils organisent des voyages d'échanges (vers le Bangladesh et vers l'Europe) des membres des équipes, dont celle du partenaire du Sud. Et ceci dure, avec ce seul partenaire, depuis 1972.

Dans certains cas, il est possible de cofinancer un seul programme réparti entre plusieurs donateurs. Ndiogou Fall, secrétaire général de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), explique ceci :

« Avant, on avait en face de nous une multitude de budgets, de négociations et de contrôles. Aujourd'hui, cela a disparu et nous allège la tâche. Nous envoyons un seul rapport tous les six mois et il est valable pour tous les partenaires. Pour nous, le travail avec un consortium constitué entre plusieurs ONG pour un cofinancement de l'Union Européenne et un apport de la Coopération Suisse, est un grand progrès. »

Cette pratique d'un consortium permet aussi d'éviter les suspicions dues aux collaborations parallèles où chacun des bailleurs a le sentiment qu'on lui cache quelque chose ; ce qui peut être réel, bien des partenaires du Sud cherchant, dans leur intérêt, à éviter la transparence. Cette dernière est-elle plus facile à obtenir dans une relation avec un consortium que dans des relations individualisées ? Certainement. Mais c'est un risque pour une organisation du Sud de réunir tous ses oeufs dans le même panier car, si la méfiance s'installe au sein du consortium, toutes les ressources extérieures peuvent disparaître d'un seul coup

³ « Bulletin du Comité Français de Soutien à GK-Savar », Issy les Moulineaux.

C'est alors le financement de l'ensemble qui est en question. Si ce risque lui paraît trop élevé, l'ONG du Sud peut se contenter d'organiser des tables rondes périodiques d'examen de son programme en présence de l'ensemble de ses partenaires. Chacun de ceux-ci garde alors sa liberté et les négociations se font en tête-à-tête après la rencontre. La recherche d'un minimum d'harmonie est ainsi facilitée.

Résumons-nous. Une ONG du Nord qui souhaite construire des partenariats exigeants, commencera par jeter les bases de sa propre autonomie en constituant une masse suffisante de fonds propres, indépendamment de la négociation de contrats de cofinancement de projets. Cette trésorerie sûre lui permettra d'honorer ses engagements, au jour et à l'heure promis envers ses partenaires, sans les handicaper par des retards. En deuxième lieu, la limitation du nombre de ces derniers est la condition-clé d'un appui durable, constructif et capable de faire face, avec eux, aux difficultés et aux aléas du travail de développement.

Dossier B

SÉLECTION DE 3 FICHES DPH CONCERNANT L'ASSOCIATION ARAF

FICHE N°1:

LES RELATIONS ENTRE L'ASSOCIATION PAYSANNE ET SES PARTENAIRES

Auteur de la fiche : DIOUF Mathieu ; LECOMTE Benoît ; REY Brigitte

Date de rédaction : 1998/02/10

Mathieu Diouf, président de l'ARAF (Association Régionale de Agriculteurs de Fatick) :

"Je dois dire qu'après la mort de Joseph (Joseph Sène, ancien président de l'ARAF, décédé en 1994), nous avons eu un flottement de six, dix mois parce que c'était un coup douloureux. Mais après, nous nous sommes organisés, d'abord en créant un comité de réflexion pour nous permettre d'identifier les problèmes et d'orienter les démarches. Un de nos défis était de tout faire pour garder les bonnes relations que nous avons avec nos partenaires. C'est ainsi qu'on a essayé de mieux organiser notre gestion pour qu'à chaque fois que les gens passent, ils reconnaissent la transparence de notre gestion. L'argent est le nerf de la guerre et que les gens jugent parfois les autres par rapport à l'argent.

En fait, nous avons gagné notre pari parce qu'un seul partenaire s'est retiré, alors que beaucoup d'autres sont venus. Je peux citer, par exemple, la SCOD (Société Oecuménique pour le Développement) avec laquelle nous avons négocié pour des "Caisses Villageoises Autogérées", initiées surtout par les femmes à travers leurs petites cotisations semestrielles ou hebdomadaires ("tontines"). Un des partenaires avec lequel nous devons terminer les contrats "Solidarité Socialiste" (Belgique), est revenu pour nous appuyer encore pendant deux ans. Au niveau local, on a constitué un Comité de Pilotage avec CARITAS et l'ADAC, une association paysanne. On continue de collaborer également avec le CESAO-Sénégal.

Pourquoi beaucoup de partenaires nous donnent-ils une bonne appréciation ? C'est grâce, je crois, à une gestion transparente de l'argent. Si l'argent donné part dans des canaux bien tracés dès le début, c'est une bonne gestion. Nous, à chaque fois que nous avons un programme avec les partenaires, on établit un contrat. L'ONG ou le partenaire doit faire ceci, l'association doit faire cela; et on essaye de respecter au plus près les engagements de l'ARAF vis-à-vis de l'argent du partenaire.

L'autre aspect, c'est de les contacter, de leur parler; parce qu'il ne s'agit pas seulement d'avoir une gestion transparente, il faut également informer les partenaires de tout ce qui se passe. Il ne faut pas cacher les problèmes même si, souvent, les membres n'aiment pas révéler leurs faiblesses. L'association, que des partenaires veulent soutenir, doit pouvoir leur montrer ses faiblesses. Ainsi, les partenaires pourront lui apporter un meilleur soutien.

Le programme en cours de négociation couvre 1998, 99 et 2000. Nous n'avons pas encore trouvé quelqu'un qui se prononce vraiment. On leur a envoyé. On en a aussi donné un exemplaire à la FONGS pour voir, pendant sa table ronde, ce qu'elle peut faire par rapport à nous. Nous avons eu quelques réponses : le PAGERNA à Kaolack qui s'intéresse à l'approche "genre" (femmes et développement) parce que dans le programme, on a essayé de déterminer la place de la femme dans le processus de développement. C'est un volet qui vient de nous. La place de la femme dans le développement est un problème fondamental pour toutes les organisations paysannes. Nous sommes en train de négocier avec VITAS (Belgique) pour prolonger d'au moins trois ou quatre mois son intervention, jusqu'en avril. Elle dit qu'elle va trouver un autre partenaire en Belgique, comme par exemple Broederlijk Delen car VITAS ne peut pas financer à elle seule le programme actuel.

La place des petits partenaires reste une place importante : celle de conseiller, de mise en contact; c'est-à-dire ce que les partenaires négligent et que je trouve très important : le contact humain. Souvent, les gens veulent nous aider mais ils ne veulent pas que nous

allions voir là-bas comment eux négocient pour nous aider. Nous avons trois partenaires qui agissent autrement :

Le CRIAD, chaque année, envoie ici une délégation et l'année suivante, c'est une délégation de l'ARAF qui va, en France, voir comment ils travaillent. Cette année, notre responsable de l'élevage a été là-bas pour voir comment les éleveurs s'organisent; ils n'apportent pas beaucoup d'argent mais ils apportent une formation permanente et le contact humain.

Le GRAD fait aussi des actions qui vont dans ce sens, en réunissant ici les associations intéressées par la communication pour discuter ensemble. Je crois que ce travail "inter-associations" est important car chacun fait de son côté des activités sans pour autant se soucier de ce que l'autre fait. Et je crois qu'un travail inter-associations, inter-membres, constitue également une formation. Le GRAD organise des sessions de ce genre, soit en Casamance, soit à l'ARAF, soit à Thiès pour réunir les associations qui travaillent dans le cadre de la communication.

Le CESAO n'est pas un partenaire financier, mais pour toutes les formations que vous désirez et pour lesquelles vous n'avez pas de financement, le CESAO peut, gratuitement, offrir les formateurs. Nous les aidons tout simplement pour la nourriture et l'hébergement.

Ces petits (et fidèles) partenaires ont toujours leur place parce qu'ils peuvent nous aider à faire des autoévaluations. Nous pouvons les utiliser pour être nos conseillers par rapport à tel ou tel problème. Ils nous permettent également de nous retrouver, de discuter ensemble ».

COMMENTAIRE

Voici la suite de l'histoire des relations entre l'ARAF, une association paysanne sénégalaise de petite taille mais ancienne et au rayonnement régional, avec la sarabande des "partenaires". De 1977 à 1994, on en comptait déjà 17 différents. Depuis lors, la majorité de ces anciens-là ne donnent plus signe de vie, mais quatre d'entre eux sont restés fidèles et trois nouveaux sont venus ou annoncés !

FICHE NO 2

PROJETS, FONDS SOUPLES, PROGRAMME : UNE COMPARAISON

PAR LE PRÉSIDENT DE L'ARAF (FATICK, SÉNÉGAL)

Des outils pour construire et/ou détruire l'autonomie d'une organisation paysanne

Auteurs de la fiche : DIOUF, Mathieu ; LECOMTE, Benoît

Date de rédaction : 1998/02/10

Mathieu Diouf, président de l'ARAF (Association Régionale des Agriculteurs de Fatick) :

« Chaque instrument d'aide a ses avantages comme ses inconvénients. Les fonds souples, leur avantage était d'obtenir l'argent au moment opportun. Mais le problème c'est que si tu ne fais pas attention, comme tu as facilement reçu cet argent, tu risques de l'utiliser à d'autres fins. Lors de crises institutionnelles si l'association n'a plus les moyens de se retourner, de former des animateurs paysans et de payer leurs moyens de déplacements, les fonds souples sont importants pour aider cette association à sortir de cette crise institutionnelle.

Quant aux projets, leur avantage est qu'ils sont restreints et faciles à suivre. Mais ils ne durent pas longtemps. Au moment où les gens commencent à voir clair, le projet se termine. Un projet est bon au moment où l'organisation commence à se développer, à devenir adulte. Parce que le projet peut être une expérience, un test par rapport aux activités de l'organisation, par rapport également aux relations avec les partenaires. Si tu prends un projet comme test, cela peut te permettre d'estimer si tu peux t'engager pour un programme ou non.

Pourquoi faisons-nous des programmes ? Nous avons rencontré des difficultés sur des petits projets : un partenaire venait pour faire un puits à un endroit, un autre venait pour

faire un magasin ailleurs. C'est alors difficile à gérer parce que ce n'est pas beaucoup et que chacun cherche à imposer sa façon de faire. Nous, pour pallier à cette difficulté, nous avons fait un programme, soumis aux partenaires, en leur disant que c'était vraiment notre "menu" que nous avons mis sur la table, qu'ils n'avaient qu'à prendre la partie qui les intéressait et ainsi, d'un commun accord, nous nous sommes mis ensemble. Cela permet, en tous les cas, de réunir les différents partenaires autour d'une table. S'engager dans un programme, c'est tracer une voie pour 3, 4 ou 5 ans sur laquelle tu es d'accord de cheminer avec des objectifs précis, des activités concrètes, un mécanisme de suivi, d'évaluation et d'organisation. Il faut identifier l'ensemble des besoins des divers groupements qui vont réaliser ce programme, les classer en fonction de leurs priorités, et essayer d'étendre ce programme dans le temps.

Le programme de trois ans que nous avons élaboré et négocions actuellement prend en compte les préoccupations des membres de l'association à savoir : la gestion des ressources naturelles, et les préoccupations des femmes, l'allègement de leurs travaux grâce à des moulins à mil notamment. L'Etat nous a dit de nous débrouiller, nous paysans. Tout cela, nous l'avons pris en compte dans notre programme. Pour les trois années à venir, voilà où nous voulons aller, voilà ce dont nous avons besoin, voilà les moyens que nous devons mettre là-dedans. Le reste sera demandé au partenaire.

Celui qui veut nous aider ne doit pas prendre qu'un seul volet parce que tout est lié. Si tu prends seulement les semences, alors la dégradation de l'environnement va rester. C'est un programme cohérent parce que ce sont des actions qui ne peuvent fonctionner qu'ensemble. Quand on évalue, on fait un bilan de ce que chaque partenaire a pris en charge. Prenons par exemple le cas de l'organisme belge VITAS : on a fait un audit financier avec l'USAID (projet d'appui aux ONG) qui a fait ressortir tous les financements venus des différents partenaires ; puis on a envoyé à VITAS et à chacun des autres partenaires un exemplaire de cet audit et ils ont pu se retrouver et dire : "voilà ce que j'ai financé dans le programme de l'ARAF". C'est une façon de rassembler nos partenaires.

La difficulté de l'outil "programme" est de savoir comment arriver à le financer. Cela prend du temps. L'avantage c'est que dès que le financement est décroché, tu es sûr que tu vas cheminer vers une direction claire. Les programmes sont destinés à des organisations suffisamment organisées, ayant une dimension assez importante, et qui ont vraiment de l'expérience pour les activités qu'elles veulent mener. Parce qu'il y a beaucoup d'exigences, des évaluations, etc., ce n'est pas n'importe quelle association qui peut réussir à négocier puis à conduire un programme. L'aspect qu'il ne faut pas perdre de vue, c'est que quelles que soient les aides -au début des fonds souples (maintenant finis) puis des projets (terminés également) et maintenant des programmes- il viendra un

jour où il faudra se prendre en main. Donc la chose à faire est d'essayer de voir quels sont les voies et moyens pour se prendre en charge. Sinon, les réalisations ne durent pas. On peut, à mon avis, élaborer des programmes comprenant des activités entrepreneuriales. Celles-ci, à la longue, permettront l'autonomie financière et couvriront les charges institutionnelles de l'association. »

COMMENTAIRE

Mathieu Diouf, président de l'association paysanne sénégalaise ARAF (Association Régionale des Agriculteurs de Fatick), a connu plusieurs instruments de co-financement par l'aide extérieure. Il compare brièvement le projet, le fonds souple et le programme élaboré et négocié par l'association elle-même. Notre interlocuteur, président d'une association membre de la Fédération des ONG du Sénégal, s'inscrit dans la démarche générale des Organisations Paysannes du Sénégal de la fin des années 90 où l'aide diminue.

FICHE NO 3

DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT D'UN PROGRAMME D'UNE ASSOCIATION PAYSANNE RÉGIONALE

Ressources propres et financement des dépenses institutionnelles
Auteur de la fiche : DIOUF, Mathieu ; LECOMTE, Benoît
Date de rédaction : 1998/02/17

Mathieu Diouf, président de l'ARAF :

- a. "Certains partenaires exigent une comptabilité spécifique par bailleur de fonds. Si cela nous pose problème, nous n'acceptons pas. Par rapport à notre nouveau programme, quelqu'un a dit que si on pouvait faire une comptabilité à part, il pourrait s'engager. Nous lui avons répondu non. On accepte des gens de l'aide pour analyser notre comptabilité en nous informant des failles. Comme cela on peut être plus performants. Mais quant à dire qu'il faut une comptabilité séparée par bailleur, nous n'avons pas les personnes pour cela, d'autant que ce n'est pas le partenaire qui paie le comptable !
- b. Un problème est la lenteur pour décrocher l'argent. Je n'ai jamais vu un programme qui a été négocié en moins de six à huit mois. C'est le minimum. Parfois, il y a des programmes qui se négocient pendant un an, voir plus. C'est une difficulté parce qu'on monte un programme en fonction des réalités et du temps. Plus cela met du temps à être conclu, plus cela joue sur les besoins, sur les objectifs. Si on met un

programme en place qui n'est pas financé pendant un an, il y aura de nouvelles choses qui vont apparaître; cela nous amènera à modifier le programme pour en reprendre certains aspects. Et au bout d'un an, un an et demi, nous sommes obligés de redimensionner le programme, ce qui prend encore du temps et nous coûte de l'argent. On met environ deux mois pour le redimensionner, on l'envoie et on attend la réponse encore 6 à 8 mois. Et beaucoup de choses se passent entre-temps. Si je prends le cas de la SCOD, on a négocié pendant plus de 18 mois parce qu'ils exigent beaucoup de choses : que les groupements soient constitués en GIE, ce qui est impossible; que l'ARAF soit agréée, ce qui nous a posé d'énormes problèmes ; d'aller voir le notaire ; de définir les termes d'un accord et de présenter des garanties palpables. Mais ce programme est spécial parce que c'est un programme qui ne donne pas de subventions mais des crédits. Ils avaient peut-être eu des échos sur les non-remboursements des membres, sur les dettes en général.

- c. Il est difficile de faire financer les dépenses institutionnelles : pour le programme que nous montons maintenant, on met automatiquement un pourcentage pour les appuis institutionnels, entre 35 et 40% de l'ensemble du programme. Ce qui n'était pas le cas pour le 2ème programme. Les Belges de l'ONG VITAS ne prenaient que 3%. C'était difficile étant donné qu'il n'y avait que ces 3% plus les 4% du programme avec Solidarité Socialiste. Mais le reste était compensé par les cotisations des membres, par les remboursements et également par les recettes des activités rentables de l'association (comme la station essence ou les magasins de semences).

D'autres points ont changé. Par exemple, la question du bénévolat. Depuis la création de l'association, les animateurs sont bénévoles et on sait que le bénévolat a des limites. Nous avons donc essayé d'introduire une indemnité pour ces animateurs qui consacrent, bénévolement, 70% de leur temps aux activités de l'association.

Le deuxième élément est que nous avons réfléchi sur la communication. Que pouvons-nous faire pour que la communication soit un volet permanent, financé comme les autres volets ?

- d. Le volet du programme qui trouve difficilement son financement est celui de la communication. Financer le volet Communication sur nos fonds propres ? Nous ne prévoyons pas de financer un volet spécial de notre programme par nos propres fonds parce que nos moyens ne sont pas importants puisqu'ils sont constitués par les cotisations des membres et que celles-ci sont souvent liées à l'hivernage. Si celui-ci est bon, les cotisations rentrent correctement. Si l'hivernage est mauvais, nous aurons des problèmes. C'est pour cela qu'on ne veut pas prendre nous-mêmes le financement d'un volet assuré à 100% par nos propres ressources. Par contre, pour

chaque programme nous déterminons la participation financière de l'association qui varie, généralement, entre 10 et 11%. Ainsi, ces ressources propres sont réparties dans tous les volets et ne permettent pas d'en financer un complètement. Notre objectif est que tous les volets de notre programme soient pris en compte par les partenaires, puisque tout est lié ».

COMMENTAIRE

Voici brièvement présentés les manies et les tabous des ONG du Nord à la fin des années 1990 : l'exigence d'un bailleur d'avoir la comptabilité des dépenses faites sur son argent présentées à part ; le refus de financer des indemnités pour les animateurs paysans et les chargés de communication entre le siège de l'association et les villages dispersés. Bien entendu, certaines d'entre elles diront à leurs partenaires : "Couvrez donc ces dépenses "hors projet" par vos ressources propres", en faisant semblant d'oublier qu'en même temps elles exigent que l'association apporte 15 à 50% du coût de ces fameux "projets" !

Dossier C

EXTRAITS D'UN TRAVAIL DU GRAD POUR PRÉPARER DES DÉBATS AU SEIN DU CLUB DU SAHEL (1998)

DES EXIGENCES D'ADAPTATION DU SYSTÈME À CONTRE- COURANT POUR LES AGENCES D'AIDE

Quelles exigences d'adaptation du système entraîne la volonté des Sahéliens de maîtriser leurs processus de développement local ? Des exigences simples, au demeurant : synergie entre les acteurs locaux et externes, prise avec eux et sur le terrain des décisions d'affectation de l'aide, mise en commun des moyens, présence des ressources financières à des dates absolument certaines pour les opérateurs. Cet énoncé de trois des conditions de réussite montre qu'elles sont quasiment de bon sens. Mais arriver à ce que chacun des agents de l'aide les respecte effectivement, cela c'est révolutionner l'aide. Pourquoi ? Parce que la majeure partie des engagements financiers de l'aide extérieure est obtenue par la présentation de budgets construits à partir d'une prévision des objectifs permettant de prévoir les moyens de leur réalisation. Ces

vêtements préfabriqués forment au niveau local une série de corsets parallèles difficiles à unir et à assouplir.

PREMIÈRE EXIGENCE

« *Programmer moins, suivre plus* ». Aujourd'hui, pour obtenir la contribution financière qu'ils espèrent, les acteurs locaux doivent se plier à la liturgie des prévisions de la relation objectifs/moyens et de la budgétisation annuelle. Que les intervenants externes veuillent - et chacun de son côté - tout prévoir avant l'action n'est pas rationnel quand il s'agit d'épauler des efforts multiples exercés dans des domaines variés et liés entre eux, au sein d'un environnement institutionnel et climatique peu stable. Le maître mot n'est pas "programmer" mais "suivre, évaluer et réorienter par négociation". Beaucoup de chargés de programmes cherchent à remplacer la méthode projet par une autre méthode et mettent en oeuvre des interventions d'appui à des processus. Mais la particularité d'un processus de développement local est qu'il n'est pas centré sur l'apport d'aide, comme peut l'être la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement. Ni le rythme, ni le contenu de ce qui va être éventuellement entrepris et cofinancé par les particuliers ou les organisations ne sont prévisibles d'avance. Ce que l'on peut prévoir, par contre, ce sont les coûts des actions d'accompagnement et petit à petit l'objet de ces dernières.

SECONDE EXIGENCE

« *Déboursier immédiatement* » pour cofinancer, avec les bénéficiaires, des opportunités d'actions. Cette capacité de réponse rapide entraîne la nécessité de rapprocher le système de décision d'affectation de milliers de petits budgets (dons, crédits, apports d'expertise, etc.) de l'endroit même où le jeu des acteurs se joue et où les paysan(ne)s vont apporter leurs propres apports. Au Sahel, deux périodes de six semaines sont des moments-clés de décision : la première en début de saison sèche (décembre/janvier) pour tout ce qui est activités d'investissements sociaux, d'aménagements fonciers et de productions de contre-saison; et la seconde (juin/juillet) au début de la saison des pluies. Rater ces deux périodes parce que l'argent n'est pas disponible, parce que le programme appliqué par tel ou tel intermédiaire a pris du retard ou n'a pas prévu telle activité, c'est chaque fois démobiliser les acteurs.

TROISIÈME EXIGENCE

« *Que nos partenaires acceptent de partager la responsabilité des essais, des échecs et des réussites, et que ce ne soit pas toujours de notre faute !* » Cette exigence de l'acceptation du risque est un leitmotiv dans les interviews des responsables locaux sahéliens.

La contrepartie de la confiance, faite a priori à des acteurs parfois encore peu organisés, sera fournie par la fonction de suivi et d'évaluation/réorientation. Cette fonction mille fois souhaitée dans les documents d'évaluation de projets est encore peu utilisée. En quelque sorte, elle ne "colle" pas avec une approche projet ou programme; dans ce cas en effet, l'engagement d'un partenaire du Nord est du type "tout ou rien". Tout programme peut être interrompu ou poursuivi ou renouvelé selon les résultats d'évaluations externes. Et toujours, ce sont les agents du système d'aide qui décident de la suite à donner. Dans le cas opposé, celui d'un partenariat durable, le partenaire accepte d'endosser tant les réussites que les erreurs, à condition que ces dernières soient diagnostiquées et qu'on entreprenne ensemble de les corriger. La navigation ne se fait pas par tout ou rien mais par un pilotage continu obtenu par la priorité donnée à la fonction de suivi-évaluation-réorientation.

QUATRIÈME EXIGENCE

« *Contribuer à réduire le nombre et la valse des intervenants externes* ». Les intermédiaires aujourd'hui sont parfois seuls capables de créer des ponts entre les procédures complexes des différentes composantes du système d'aide et leur application à la variété des besoins et des capacités des bénéficiaires. Ils sont indispensables partout où les organisations paysannes font leurs premiers pas (situation du type "faible"). Ils peuvent devenir des freins quand ils bloquent l'autonomie de leurs clients en se les appropriant (situation du type "moyen"). Ils sont - sauf quand ils fournissent un service spécialisé - inutiles quand les divers acteurs locaux sont organisés au niveau d'un territoire (situation du type "forte"). Si les agences acceptent de rapprocher le système de décision, de simplifier les procédures et de pratiquer la partielle ou totale mise en commun des ressources, beaucoup d'intermédiaires deviendront inutiles. De plus, l'expression directe des besoins et la planification locale permettront d'adapter l'accompagnement mieux que des études de faisabilité ou la rédaction de dossiers de projets et programmes.

COMMENT MAÎTRISER PAR LE BAS UN SYSTÈME DIRIGÉ DE L'EXTÉRIEUR ET DEPUIS LE HAUT ?

La multiplicité des initiatives d'aide sur le terrain est le produit d'un grand nombre de bonnes intentions, le fruit de toutes sortes de procédures justifiées et la conséquence de décisions parallèles prises de l'extérieur du territoire aidé et dirigées depuis le haut. Cette situation est-elle renversible ? Peut-on coordonner par le bas un tel système ?

Chercher à obtenir la conjugaison des efforts par des réunions de coordination durant lesquelles on tente de faire coller entre eux plusieurs programmes à court terme déjà préparés est un premier pas dont l'avantage est de provoquer la rencontre entre les différents acteurs et la rectification de trop grandes incohérences. Mais cette voie trouve vite ses limites car chaque projet ou programme continue à s'exécuter au rythme et au bon vouloir de la chaîne d'acteurs qui l'a produit. De plus, elle ne réduit pas le nombre d'intermédiaires et on peut craindre que certains d'entre eux cherchent à garder le dispositif classique des dossiers de projets qui leur est aujourd'hui profitable.

Les espoirs se tournent vers quatre instruments :

- a. **La maîtrise d'ouvrage locale** : elle facilite l'intégration des efforts des différentes entreprises et associations existantes au sein du territoire. Elle donne à ces dernières des moyens et un espoir de faire évoluer le système puisqu'elles en sont partie prenante;
- b. **La planification locale** : il s'agit, dans chaque territoire aidé, d'élaborer et de négocier une sorte de guide stratégique;
- c. **Le déboursement rapide**, décidé sur place et partiellement flexible : il suffit que 20 ou 30% d'un budget de programme soit affectable à un fonds non affecté d'avance pour assurer la flexibilité de l'ensemble. Cette procédure semble être acceptée par tous les bailleurs à deux conditions : que les institutions de concertation soient crédibles, légitimes et transparentes et que les fonctions de suivi-évaluation et de contrôle financier soient efficaces;
- d. **Le suivi-évaluation** : cette fonction n'est pas facile à introduire, tant du côté des agences d'aide (souvent avides de tellement de renseignements que la méthode de suivi s'étouffe elle-même) que du côté des bénéficiaires et de leurs organisations car elle est exigeante au niveau de la relation entre les membres d'une association ou entre les villageois et leurs leaders. Mais une fois qu'un groupe a pu vivre la série d'étapes permettant de se mettre d'accord sur des outils de suivi et d'évaluation

(critères, indicateurs, etc.) et qu'il utilise ces derniers, l'ouverture obtenue par cette attention au réel est féconde.

COMMENT FAIRE LES PREMIERS PAS VERS LA MAÎTRISE PAR LE BAS ?

Sinon par un double mouvement : ascendant et descendant ?

D'un côté, les associations paysannes cherchent à éviter d'être instrumentalisées par tel ou tel agent du système d'aide, puis lâchés par lui. Elles souhaitent un partenariat moins dissymétrique, de longue haleine, permettant une critique mutuelle, apportant des innovations. Elles ne pourront orienter le partenariat que si elles expriment un dessein commun. La première tâche des leaders (comme le montre le cas de Fissel) est donc de fonder le dialogue entre elles et d'ouvrir ce dialogue à l'ensemble des villageois et des acteurs influents du territoire considéré.

De l'autre côté, les différents intervenants externes doivent d'abord se concerter entre eux et admettre, sinon la constitution de consortiums ou leur apport en pourcentage d'un fonds commun de développement local, au moins l'échange d'informations et la pratique d'une cartographie commune de leurs interventions. Simplement pour voir qui fait quoi et à quel endroit. Leur deuxième pas en avant est d'accepter de travailler avec des interlocuteurs qui ne seront pas parfaits du premier coup; de ne pas les charger de trop de devoirs avant qu'ils ne soient quasiment prêts à les supporter.

AVEC QUELLES INSTITUTIONS ORGANISER LA MAÎTRISE LOCALE ?

Théoriquement, si des collectivités locales d'une part et des organisations paysannes d'autre part existaient et coopéraient ensemble au développement de leur territoire, l'aide extérieure gagnerait en efficacité en négociant avec chacune de ces deux entités. Gardons ce schéma idéal en tête, car il peut devenir dans les prochaines années la réalité dans plusieurs pays sahéliens pour nombre de leurs territoires locaux. Et aussi parce que les façons d'aider aujourd'hui contribueront ou freineront le progrès de ces deux types d'institutions.

Parmi celles-ci, avec laquelle s'entendre aujourd'hui ? Avec celle qui existe réellement; c'est à dire, sauf l'exception sénégalaise, les organisations paysannes. Mais en laissant la porte ouverte à des jeux comprenant d'autres acteurs et en particulier les collectivités locales quand celles-ci seront debout sur leurs propres pieds.

QUELS GUICHETS OUVRIR ?

N'en ouvrir qu'un seul pour les deux types d'institution peut être une voie pratique pour la phase de transition vers le schéma dual.

COMMENT FACILITER L'ARTICULATION ENTRE LA MAÎTRISE AU NIVEAU LOCAL ET LES MAÎTRISES AU NIVEAU RÉGIONAL ET NATIONAL ?

Distinguons deux cas :

- a. Là où la « région » a obtenu le statut de collectivité territoriale c'est une chance à saisir car elle peut être un lieu où l'arbitrage entre les échelons locaux peut être bien établi. C'est aussi un niveau où peuvent être même prises en considération les politiques nationales. Dans ce cas, les cadres de concertation locaux négocieraient leurs demandes d'appui avec le dispositif régional et les agences d'aide pourraient ne pas interférer dans les mises en oeuvre au niveau local.
- b. Ailleurs, le choix se fera au cas par cas en regardant l'état de la décentralisation et les types de situation des organisations paysannes. Un niveau "forte" peut justifier une négociation directe des organisations paysannes coordonnées entre elles avec un groupe de bailleurs publics. Des ONG et/ou des équipes mixtes d'accompagnement seront par contre nécessaires pour le type "faible".

L'on aura l'occasion d'organiser des rencontres entre les acteurs pour élaborer des principes et des axes stratégiques et mettre en place des règles du jeu. Il s'agit d'obtenir une transparence et de construire une cogestion. La transparence signifie que tous les acteurs autour de la table sont d'accord pour informer les autres, ouvrir et communiquer leurs dossiers, annoncer les priorités qu'ils défendront, parler de leurs difficultés et des limites de leurs possibilités d'adaptation. Et ceci, des deux côtés. Mais la transparence n'a d'intérêt que si elle est liée à un accès au pouvoir de décision. L'information pour l'information ne suffit pas. Pourquoi s'intéresser à quelque chose si l'on sait qu'on ne peut réussir sans autrui à la transformer et que votre avis ne sera pas pris en considération pour organiser l'action ? C'est pourquoi il convient d'aller, pas à pas, vers la cogestion. Cogérer, c'est non seulement se mettre d'accord sur les règles du jeu (par exemple, l'exigence de tel pourcentage d'apports propres pour tel type d'investissements) mais se mettre d'accord sur la finalité de l'action menée en commun et établir une liste des pénalités en cas de non-respect des règles.

QUELLES DIFFICULTÉS PRÉVOIR ET TENTER D'ÉVITER ?

La difficulté principale nous semble être celle de la durée et de la continuité de l'engagement des partenaires du Nord. Les échecs seront là, et les détournements, sans compter les blocages entre leaders ! Lâcher un projet, ne pas renouveler un programme

n'est pas si difficile quand on s'occupe pour un temps limité un partenaire donné. Par contre, cogérer à long terme ne permet pas ce lâchage car il casserait, en partie, la dynamique locale qui est le but même de la réforme de la coopération. Un engagement à long terme doit admettre la prise en compte des difficultés et admettre que des échecs, et une part de mauvaise gestion, existent. L'échec ne sert pas alors de prétexte à une rupture de la relation.

Une autre difficulté majeure est celle des conflits. L'ensemble d'un dispositif de cogestion n'est pas guidé par des prévisions d'une équipe de consultants. La cogestion paraît belle, puisqu'elle se pare des vertus de la construction du bien commun, mais elle est nécessairement un lieu de confrontation de pouvoirs et de jeux des intérêts des acteurs. Et parmi ces derniers, celui des agents d'aide que l'on aura parfois encore besoin d'affecter sur le terrain. Il peut leur arriver, face par exemple aux acteurs étatiques, d'avoir une position non politiquement conforme. S'ils participent à la cogestion directe de fonds communs, ils risquent d'être juge et partie. Cet engagement dans des processus de décision collectifs au moment où des forces sociales émergentes rêvent d'autre chose que ce que la plupart des appareils politiques leur apportent, peut placer les agents de l'aide dans des situations de conflit et les faire accuser d'ingérence. Est-ce d'ailleurs leur rôle ? Ce rôle peut-il être codifié alors que la notion de ce qui est bon ou mauvais en termes politiques est éminemment subjective ? Ou doit-il être codifié en termes de déontologie pour dire jusqu'où l'agent d'aide peut se permettre d'influencer les choix locaux ?

Dossier D

QU'ÉCRIVENT DES AGENTS SUR LE PARTENARIAT ?

Pour El Hadj Ndong, directeur d'un cabinet comptable :

« Ce qui est nécessaire pour un bon partenariat, c'est que le partenaire n'impose pas sa manière de faire, qu'il ne vienne pas avec des outils préétablis, qu'il soit à l'écoute de son homologue, essaie de comprendre ses problèmes, ses difficultés et essaie de s'intégrer dans le milieu où doit être menée l'activité. »

Pour Volker Hauck et Tony Land, le partenariat

« s'avère inapplicable dans le contexte des inégalités Nord-Sud et des intérêts divergents des parties en cause. »

Et d'ajouter :

« Plusieurs commentateurs avance qu'un partenariat « véritable » ne peut se réaliser dans des conditions d'inégalité structurelle où le Nord (à travers des organisations ou des pays) détient des avantages financiers, technologiques ou institutionnels sur le Sud. En l'absence d'un terrain d'action équitable, les termes et les conditions du partenariat seront négociés au profit du partenaire le plus fort qui dictera la conduite au jour le jour de la gestion de la relation. Dans ce sens, le rapport traditionnel bailleur-bénéficiaire persiste sous le couvert du partenariat. Des experts recommandent d'abandonner la terminologie trompeuse du partenariat pour reconnaître la variété de relations fonctionnelles pratiquées sur le terrain. On citera comme exemple les termes de « contrepartie » « collaboration » « contractant » ou « allié », censés décrire plus

pertinemment ce qui se passe sur le terrain, plutôt que d'en rester à un terme « politiquement correct ».⁴

Pour Emmanuel Bricq, il faut parler de partenariat théorique :

« Quoi qu'on en dise, l'apport principal et le nerf de la guerre ça reste le relais financier, et ce relais passe par nous vers eux. Donc, quelque part, on s'efforce d'avoir une relation de partenariat, mais il y a quand même un déséquilibre qui fait que l'argent va dans un sens. (...)Le partenariat reste donc un idéal à atteindre : « Les acteurs du Nord comme du Sud, lorsqu'ils produisent un discours sur le partenariat, décrivent en premier lieu un partenariat idéal et ce n'est qu'à la suite de questions liées aux limites du partenariat qu'ils font allusion au « vrai partenariat ».⁵

⁴ « Partenariat : Tout et son contraire » in Défis Sud No 64, septembre-octobre 2004

⁵ « Le vrai partenariat ? » in Défis Sud No 64, septembre-octobre 2004

Dossier E

UNE CHARTE DE PARTENARIAT

La Confédération paysanne du Burkina Faso (CPF) a établi une charte d'engagement réciproque entre la confédération et ses partenaires⁶. La CPF a analysé les pratiques d'appui et d'accompagnement des partenaires des OP et réalisé une autocritique des pratiques et des comportements de ces organisations. Une proposition de "*charte des engagements réciproques*" est issue de cette réflexion.

Pour satisfaire aux engagements pris en signant cette charte, l'organisation paysanne doit en particulier :

- se débarrasser du complexe d'infériorité par rapport aux partenaires techniques et financiers ;
- accepter que les partenaires reçoivent de l'OP et reconnaître que les partenaires ont besoin d'elles ;
- refuser l'aide qu'elle ne veut pas, et être déterminée sur ce qu'elle veut ;
- demander à ce que le droit à l'erreur lui soit reconnu ;
- être vigilante, refuser le gaspillage, et tirer les leçons de l'expérience ;
- développer la cohésion, la solidarité interne, travailler à ce que ses membres soient soudés ;
- accepter la clairvoyance de ses leaders ;
- s'engager à faire respecter ses statuts et règlement intérieur et ceux de ses membres ;

⁶ Cité dans *Grain de sel* n°28 - septembre 2004

- cultiver la transparence (aspects financiers et vie démocratique de l'OP).

De leur côté, les partenaires s'engagent à :

- ne pas imposer de visions, d'orientations, de modalités, de concepts ;
- ne pas utiliser de démarches descendantes ;
- sortir des "modes" et ne pas lancer de "messes et d'autres cantiques" à reprendre en refrain ;
- renoncer à toute ingérence, refuser les pratiques qui affaiblissent les OP et qui favorisent la division ;
- refuser le gaspillage ;
- sortir du principe néfaste lié au décaissement et éviter les lourdeurs administratives ;
- chercher en permanence la cohérence entre moyens, méthodes et objectifs et donc refuser d'utiliser des méthodes et moyens qui soient contradictoires avec la finalité et les objectifs ;
- renoncer aux démarches qui ne prennent pas en compte les paysans (avis, compétences, savoir-faire) ;
- traiter avec l'OP en tant que personne morale responsable et lui laisser le droit à l'erreur ;
- s'engager à être transparents notamment dans la gestion et l'affectation des fonds ;
- s'engager pour que "la main qui donne ne soit pas au-dessus de celle qui reçoit".

Voir aussi sur le site du GRAD dans la rubrique "*Changer l'aide*" le livret "*Pourquoi établir une convention entre partenaires*" : <https://www.grad-s.net/paroles-paysannes/changer-l-aide/>