

DDC
Section Afrique Occidentale
Juillet 2001
t 331 Afrique

le(s) temps du partenariat

***séminaire régional de Cotonou
sur "le partenariat dans le coopération au développement" -
juin 2001***

Le séminaire régional de Cotonou a été préparé par un COMITÉ DE PILOTAGE au sein de la section Afrique de l'Ouest avec la collaboration de Anne ZWAHLEN et Benoît GIRARDIN (section controlling opérationnel, Berne), qui ont assuré l'animation du séminaire.

Agniola BADARU (Bénin) analysait la communication au cours du séminaire - Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (Niger), Antoine SAWADOGO (Burkina Faso) et Nassirou BAKO-ARIFARI (Bénin) ont été invitées comme personnes ressources - Loïc BARBEDETTE (consultant) a assuré l'exploitation des travaux du séminaire

(...) "J'insisterai sur certains interdits pour expliquer le développement discontinu de l'Afrique à l'égard de l'Europe. Je vous en fournirai deux exemples. Le premier concerne la lutte de Samori Touré en Haute Guinée contre l'arrivée des Français à l'époque coloniale (...), l'autre exemple montre qu'il y avait [dès le XVI^e siècle] de la part des colonisateurs une volonté d'embargo sur la technologie et la science en Afrique¹ (...). Si, au lieu de vouloir écraser les gens et les condamner ensuite à ne plus inventer quoique ce soit, on avait établi un SYSTEME DE COOPERATION ET DE PARTENARIAT dès cette époque, l'Afrique serait industrialisée aujourd'hui. (...) Un "embargo historique" a empêché l'Afrique de bénéficier des échanges avec l'Europe. En fin de compte, on aurait très bien pu s'imaginer des échanges profitables pour les deux parties.

(...) Si on avait permis à Samori de traiter avec les Européens à égalité, s'il n'y avait pas eu cette volonté de dominer, de soumettre et d'empêcher de se développer, on aurait des réalisations insoupçonnées aujourd'hui. Et si Alphonso avait pu lancer ses manufactures et s'il y avait eu des échanges dignes de ce nom, l'Afrique se serait développée. Ces exemples montrent une fois de plus : **on ne développe pas, on se développe**".

Joseph KI-ZERBO - "Si nous nous couchons, nous sommes morts"
(entretiens avec René Holenstein, 2001)

PARTENAIRE : (...) Apparu en français sous la forme anglaise *partner* au sens de "celui, celle avec qui l'on danse" et au sens général de "compagnon, associé" en 1767 (la même année chez Diderot), le mot a conservé cette graphie jusqu'au XIX^e siècle, bien que l'on trouve quelque fois *partenaire* à partir de 1781. Le mot a connu une évolution sémantique différente de celle de *partner* en anglais. Ce dernier était apparu dans le sens général de "personne qui partage une chose avec une ou plusieurs personnes" (1297), puis "associé", "compagnon" ou même "complice", pour en venir à s'appliquer spécifiquement au commerce (1523), à la danse (1613), au jeu et aux sports de compétition (1680), puis à l'un des époux, surtout la femme (1749). L'emprunt français a d'abord été enregistré dans les dictionnaires au sens de "coéquipier" (comme terme de jeu et de sports) et de "cavalier" (comme terme de danse). En termes de spectacle, pour désigner la personne avec laquelle un acteur, une actrice est en représentation, il est plus tardif (1903). (...) Le sens spécifique de "personne, collectivité qui a des intérêts communs avec d'autres", apparu en 1781 chez Beaumarchais, fait aujourd'hui figure de néologisme dans les domaines du commerce et de l'économie politique, par reprise à l'anglais. En français contemporain, *partenaire* peut signifier "associé" ou plus spécifiquement "membre d'une entreprise collective (politique, commerciale)", "coéquipier", "associé dans un spectacle", "compagnon (compagne) dans le domaine sexuel ou sentimental", tout en restant dans cette dernière nuance (1934) très distinct de l'anglais *partner* "conjoint".

On a formé récemment le dérivé savant **PARTENARIAT** n.m. (1984) devenu assez usuel, notamment en affaires.

LE ROBERT - Dictionnaire historique de la langue française (tome 2) - 1992

¹ Samori Touré avait créé des manufactures de production d'armes dans lesquelles les bijoutiers et les dosos - les chasseurs du pays mandingue - avaient montré une capacité endogène de production remarquable en dupliquant (comme allaient le faire plus tard les japonais) les fusils européens arrachés aux français dans les combats. Mais ces activités technologiques furent ensuite interdites par le colonisateur et les manufactures détruites. Trois siècles plus tôt, le roi Alphonso du Congo avait demandé aux Portugais d'envoyer des artisans européens pour aider ses propres maçons, forgerons, menuisiers à perfectionner leur art, mais il s'est toujours heurté à leur refus.

Le travail sur le partenariat présenté ici est basé sur l'analyse faite par des praticiens et des chercheurs *d'expériences concrètes vécues dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest* où la coopération suisse est engagée. Il montre que le terme de "partenariat" est couramment utilisé à propos de relations de nature très différentes et que l'on tend aujourd'hui à appeler partenaire tout interlocuteur de la Coopération ; cette inflation de langage risque de réduire la portée de ce terme à l'insignifiance. **Toutes les relations de coopération ne sont pas des relations de partenariat, mais l'on constate plutôt que dans toute relation il peut y avoir des temps ou des dimensions de partenariat.**

Le succès du thème du partenariat semble en fait traduire une aspiration à *améliorer la qualité de la relation* de coopération en vue d'en *renforcer les résultats*. C'est cette perspective positive, justifiant que la coopération suisse ait fait du "partenariat" une de ses priorités, qui retiendra fondamentalement l'attention. Elle conduit à orienter la réflexion sur la façon dont la relation de coopération (entendue au sens large) intervient dans un processus de changement social permettant un développement durable et à chercher des repères pour situer la place et le rôle de la Coopération au développement dans le concert des acteurs.

Les effets de mode liés à ce succès sont par contre porteurs de dérives et l'on sera attentif à repérer ce que peut *masquer* l'usage non critiqué (mais inévitable) de ce nouveau lieu commun de la rhétorique du développement. Ceci permettra de mieux comprendre le *malaise* que provoque parfois le recours immodéré à cette "vertueuse" idée, fortement chargée d'idéologie, et peut-être de déjouer certains pièges qu'elle pose.

On part ici d'une mise en évidence à travers les cas analysés de la *complexité de la relation de partenariat* qui n'est pas une simple "relation à deux", mais renvoie à plusieurs scènes et de multiples jeux. En effet les protagonistes sont chacun reliés à d'autres univers - celui du village, celui de l'Aide - qui ont des logiques et des valeurs différentes, ne parlent pas le même langage, ne disposent pas des mêmes atouts. L'échange est problématique, mis en scène, non transparent, instable, asymétrique, inégal. **Les partenaires réels (et incontournables) de la coopération au développement ne sont pas les "partenaires idéaux" qu'elle cherche désespérément.**

Cette observation de la réalité conduit à *déconstruire* une représentation idéalisée du partenariat qui apparaît souvent comme une *projection imaginaire de la vision de la coopération*, et à *reconstruire* une approche à la fois *pragmatique* et *critique* de la relation de partenariat de coopération.

L'approche du partenariat doit être *délestée de son ballast idéologique*. De façon *pragmatique*, on s'abstiendra de chercher une n^{ème} définition du partenariat car **le partenariat n'est pas un concept**. On ne s'attardera pas non plus à construire des typologies ou des cartes du partenariat qui sont utiles pour un repérage initial, mais risquent de figer le caractère mouvant et évolutif de la relation. On considérera le partenariat comme une **résultante espérée d'un processus de coopération plutôt qu'un pré-requis ou une condition** de l'établissement d'une relation de coopération. Le "*pari*" de l'action de coopération est que le processus relationnel engagé s'améliore et favorise le renforcement dans la société de la capacité à gérer collectivement les actions.

Cette amélioration recherchée de la relation suppose **une attitude flexible et critique**. Plusieurs points de repères seront donnée pour en apprécier les risques et les potentiels et en analyser la qualité : dans quelle mesure y a-t-il *compréhension réciproque* ? (problème de la déconnexion des logiques et de l'ignorance mutuelle). Y a-t-il relation *équilibrée* ? (problème de la domination et de l'ingérence). Y a-t-il *échange* ? (question des contreparties et des engagements réciproques). Quelles sont les *dimensions cachées* derrière le partenariat de coopération (déterminantes historiques et macro-économiques de la relation de coopération) ?

Pour mettre en perspective ces interrogations avec les finalités de l'action de coopération et les résultats qu'elle vise, les questions abordées à Cotonou seront mises ici en rapport avec des réflexions antérieures de la section Afrique de l'Ouest sur sa stratégie et son système de pilotage, ainsi que certains apports de la sociologie des organisations rapidement évoqués pendant le séminaire.

On rappellera que le développement durable visé n'est pas possible sans *coopération sociale* entre les acteurs locaux et nationaux, c'est à dire sans une forme de **partenariat horizontal**, "Sud/Sud", et que l'intervention de la coopération au développement construit une **relation verticale** qui peut passer à côté, appuyer ou détruire ces dynamiques de coopération locales.

Il est ainsi clarificateur de distinguer, comme on le fait dans le système de pilotage de la section Afrique de l'Ouest, le plan de *la coopération sociale*, où se construisent (ou non) des relations de partenariat entre acteurs qui sont déterminantes pour le développement et que l'on peut observer sur la "scène des processus socio-économiques", et le plan de *la coopération au développement*, dont l'efficacité dépend notamment de sa capacité à s'articuler sur les dynamiques réelles.

De ce point de vue, le travail réalisé au cours de l'atelier de Cotonou a permis de repérer en quoi certaines pratiques de coopération au développement trop centrées sur la "logique de l'aide", l'imposition de ses valeurs et de ses instruments (sa "*tuyauterie*") ou trop rigides ont des effets pervers qui brouillent le jeu (elles induisent des effets de mise en scène, de courtage, de prolifération d'organisations opportunistes). Les **orientations de la DDC** fournissent un cadre qui permet de les éviter, à condition que l'on sache faire prévaloir une forme de **bon sens opérationnel** et impliquer les **chefs de finance** dans le montage des actions.

Par ailleurs de *nouvelles pratiques* pourraient être développées pour faciliter la coopération sociale (actions de **médiation**) ou appuyer les acteurs endogènes porteurs de changement social (**partenariat de réseau** avec des réformateurs).

Des orientations générales se dégagent ainsi :

- **Soutenir les efforts de médiation entre tous les protagonistes en favorisant ou initiant des occasions de débat public**
- **Contribuer à rompre l'isolement et la dispersion des agents de changements et leur permettre de se mettre en réseau et de consolider leur dynamique**
- **Mieux apprécier le temps nécessaire à l'expression des intérêts communs et à la consolidation du partenariat**
- **Construire sur les avantages comparatifs de la DDC dans la région : proche de la base et non menaçante, bon flair et compétences déléguées aux BUCOs**
- **Développer nos attitudes et comportements pour les rendre plus compatibles avec les exigences du partenariat : écoute, ouverture auto-critique, compréhension et respect, flair et capacité de saisir des opportunités,**
- **Rendre compatibles, explicitement et systématiquement, nos méthodes et instruments de gestion et de PSER avec les exigences du format «partenariat»**

En outre, les travaux de Cotonou fournissent des **bases pour approfondir** des lignes de réflexion qui se dégagent déjà du débat sur le partenariat initié au sein de la DDC par le "comité des questions fondamentales sur le partenariat" depuis 2000, et qui doit se prolonger à travers la mise en œuvre de la stratégie 2010.

Le partenariat en question

Temps et partenariat

Le partenariat est dans l'air du temps. D'apparition très récente (1984), le terme a envahi la rhétorique du développement au point de devenir incontournable, mais il est également devenu une notion passe-partout, fréquemment source de confusion et de malaise.

Pourtant, il recouvre bien une réalité en rapport avec le **développement** comme l'indique la réflexion de Joseph Ki-Zerbo sur ces "*rendez-vous manqués du partenariat*" : le développement ne se conçoit pas en dehors d'un système de **relations** "profitables pour les différentes parties" (voir citation en exergue).

Souvent idéalisé dans les discours, le partenariat, comme le rappelait un participant au séminaire de Cotonou, n'est pas un long fleuve tranquille. Il n'échappe pas aux *effets de mode* et se décline sur toute la gamme des thèmes et variations du *temps*. Les relations de partenariat s'inscrivent dans la *durée* ; elles traversent des *orages* et connaissent des *embellies*, mais elles sont également chargées du poids de l'*Histoire* et d'un héritage - particulièrement lourd pour l'Afrique² - qui s'est sédimenté dans les *mémoires*.

Le partenariat n'est-il pas, comme le coopération, l'un - parmi d'autres - des habits de la relation Nord/Sud ? Serait-il "*le nouvel habit de l'ingérence*" ? (Alan FOWLER). Le propos du séminaire régional organisé par la Section Afrique de l'Ouest à Cotonou du 25 au 29 juin 2001 était de chercher à voir ce que recouvrait cet habit et en quoi, *une fois critiquée*, la notion de partenariat est susceptible de faire progresser la relation et les pratiques de coopération.

Quelques raisons pour la DDC de travailler la question du "partenariat"

La DDC, qui cherche à améliorer la qualité de ses actions et projets, a fait du **partenariat** l'une de ses **priorités** et a mandaté en 2000 un groupe de travail pour se pencher sur cette problématique. En outre, des directives ont été données aux BUCOs pour annexer une brève synthèse sur leurs expériences de partenariat dans les programmes annuels 2002. Un courant de réflexion sur le partenariat se développe ainsi au sein de la DDC

Points forts de la discussion du "comité des questions fondamentales" sur le partenariat

- Le terme de partenariat est vague. Il recouvre toute une palette de relations qui vont du parrainage à des relations de type commercial. Dans certaines sections, on met plus l'accent sur des relations pragmatiques qui ont souvent un caractère commercial. Dans ce cas, les appels d'offre et les prestations représentent les bases les plus importantes de la collaboration. Dans d'autres cas, la notion d'appui, de soutien et de solidarité reste plus importante.
- Les relations de partenariat sont asymétriques. Ce sont aussi des relations d'inégalité et de pouvoir. « N'oublions pas que nous avons toujours tendance à insister, en partant de nos propres conceptions, sur certains thèmes : gouvernance, Droits de l'Homme...

² Le Bénin, où se tenait ce séminaire, garde les stigmates de l'esclavagisme, et l'une des personnes-ressources invitées - Madame Agniola BADAROU - a rappelé les séquelles de cet héritage sur les non-dit de la relation de partenariat, y compris dans le monde de la coopération au développement.

- Le partenariat n'est pas un but en soi. C'est une manière politiquement correcte, dans la coopération au développement, d'avoir un dialogue inter-institutionnel. Mais le partenariat peut être aussi la résultante d'un travail de collaboration intensif. Ce qui compte, ce sont les résultats et les effets du partenariat par rapport aux objectifs recherchés, par exemple la réduction de la pauvreté.
 - La notion de partenariat implique que l'on intègre le point de vue des partenaires. Ils doivent pouvoir faire entendre ce que signifie pour eux cette notion, ce qu'ils attendent de la relation.
 - Les relations de collaboration/partenariat ne peuvent se comprendre que sur la base d'exemples concrets. La transparence et l'écoute réciproque sont particulièrement importants.
 - Où y a-t-il des problèmes ? Comment peuvent-ils être résolus ?
 - Quels sont les attentes et intérêts respectifs ?
 - Quels sont les objectifs communs ?
- Réunion du 15 février 2001

Les interventions liminaires introduisant les travaux de Cotonou rappelaient quelques-unes des questions à se poser à propos du partenariat :

- *Il y a beaucoup de choses qui ne sont pas claires dans ce concept de partenariat qui est très à la mode dans le monde de la coopération et qui traite de relations très différentes. Quand nous l'utilisons à la DDC, est-ce pour expliquer que nous sommes différents des autres bailleurs de fonds ?*
- *Tels qu'ils sont planifiés, on a le sentiment que nos projets ne peuvent que réussir. Mais est-ce que notre partenaire est celui qu'il faut pour ce projet ? Comment gérer notre relation de partenariat ? Évaluer le partenaire ? Se faire évaluer par lui ? Quels instruments développer ?*
- *Peut-être notre partenaire a-t-il lui-même d'autres objectifs ? L'avons-nous écrasé avec notre argent ? Devons-nous encore être à la recherche d'une activité, ou peut-on chercher le partenaire et penser avec lui ce que l'on veut réaliser ensemble ? Ne faut-il pas trouver un meilleur équilibre entre les objectifs que nous avons et ceux du partenaire ? - peut-être peut-il faire mieux autre chose que ce que nous pensons.*
- *Est-il honnête de parler de partenariat dans une relation de pouvoir où nous sommes les plus forts ?*
- *Quand les acteurs des pays du Sud parlent de nous, ils parlent de "nos partenaires extérieurs". Nous sommes d'abord des partenaires extérieurs - un parmi d'autres. Quelles conséquences cela a-t-il pour nous ?*

Analyser les relations de partenariat

La SECTION AFRIQUE DE L'OUEST quant à elle a défini une stratégie de coopération centrée sur les acteurs Ouest-africains visant à leur permettre d'affirmer leur propre vision du développement, compte tenu de leur analyse des enjeux cruciaux, et de mieux réaliser les actions leur permettant de la traduire dans les faits en valorisant les richesses économiques, sociales, intellectuelles et spirituelles qu'ils peuvent mobiliser. La mise en œuvre de cette stratégie suppose la construction d'un *partenariat* avec ces acteurs.

La section s'interroge sur la pertinence de cette stratégie et de sa mise en œuvre. Elle s'est dotée pour cela d'instruments de pilotage lui permettant d'apprécier les actions qu'elle conduit sur la *scène de la coopération* en les confrontant à l'analyse des réalités que l'on

peut observer sur la scène des processus socio-économiques. Elle a retenu pour son séminaire annuel le thème du partenariat, qui constitue l'un des points d'observation de son système de pilotage, dans le but de permettre une *analyse lucide et critique des relations de partenariat* et de leurs modes opératoires vus aussi bien par la coopération suisse que par ses partenaires, et cela dans des contextes différents. Elle attendait également de ce travail qu'il permette d'analyser et de faire progresser son propre système de communication (de partenariat ?) interne.

Points de repères initiaux pour travailler sur le partenariat

- ⊖ Au début du séminaire de Cotonou, **la direction** de la DDC indiquait les perspectives à se donner à travers ses travaux :
 - *Mieux savoir de quoi l'on parle lorsque l'on traite de partenariat*
 - *Devenir plus modeste quand on parle de partenariat : voir les réalités qui sont derrière*
 - *Améliorer la coopération (l'impact, l'efficacité de l'aide)*
- ⊖ En se présentant, **les participants** ont chacun précisé les représentations qu'ils se faisaient du partenariat. On peut repérer les lignes de forces suivantes :
 - *Le partenariat est une relation (parmi d'autres), avec ses dimensions horizontales et verticales : il est basé sur l'échange, le dialogue, l'écoute, la collaboration, la confiance, le respect, le partage, la complicité, la rigueur*
 - *La relation de partenariat suppose la convergence vers un **but commun**, une vision et des finalités partagées, un accord permettant de construire ensemble*
 - *Chacun a ses **intérêts** propres dans le partenariat et ils peuvent être contradictoires. Il y a toujours un rapport de force dans la relation de partenariat, des équilibres instables, le recours à de multiples jeux, une négociation permanente. La relation de partenariat connaît des hauts et des bas, le soleil et la tempête ; le partenariat est toujours à construire, jamais définitivement acquis. C'est une relation complexe, à négocier et à soigner.*
- ⊖ Pour guider la réflexion les **modérateurs** du séminaire ont proposé un premier cadre conceptuel resituant le partenariat comme modalité de la coopération. Trois "clés" ont été fournies :
 - **Jeu et coopération** : *L'enfant construit sa relation au monde dans le jeu (Piaget). Le jeu (mais aussi les jeux de pouvoir) est au cœur de la relation de partenariat*

. "Le jeu constitue la figure fondamentale de la coopération humaine, la seule qui permette de concilier l'idée de contrainte et celle de liberté, l'idée de conflit, de concurrence et de coopération, la seule aussi à mettre d'emblée l'accent sur le caractère collectif et le substrat relationnel du construit de coopération. Il définit les exigences minimales que chaque joueur doit satisfaire pour être accepté par les autres joueurs, c'est-à-dire pour pouvoir rester dans le jeu et continuer ses transactions avec eux. Il réduit donc la liberté d'action et la marge d'arbitraire de chacun des partenaires/adversaires dans le jeu, et avec elles, leur possibilité de s'exploiter mutuellement : il fonde un équilibre qui n'est pas égalitaire, certes, mais qui constitue un arrangement ou un compromis acceptable, temporaire et contingent,

dont l'intérêt et l'enjeu sont de réaménager la structure de pouvoir "initiale" afin de rendre la coopération possible. (FRIEDBERG. E, "Le Pouvoir et la Règle, dynamiques de l'action organisée" - le Seuil, 1993)

- **Règle et autonomie** : Dans tout jeu, les règles permettent de négocier les transactions sans être "hors-jeu". Le jeu sera plus ou moins ouvert selon la marge d'autonomie et d'imprévisibilité des acteurs qui peut s'apprécier selon un **continuum** allant des règles les plus strictes (l'acteur devient alors un automate) à l'anarchie (qui ouvre sur l'arbitraire), de la stratégie du Grand Maître des échecs (qui prévoit tous les coups et ne laisse aucune marge à l'adversaire) à celle du mikado (qui se construit progressivement, au coup par coup).

"Les règles sont la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique d'une épreuve de force, d'une négociation".

"Aucune négociation, aucun marchandage ne peuvent être imaginé sans un minimum de liberté et de marge de manœuvre pour les parties prenantes. Pour cette raison, tous sont au moins potentiellement imprévisibles les uns pour les autres, et leur capacité de négociation, au moins au départ, sera fonction de cette imprévisibilité potentielle. C'est en quelque sorte une précondition pour le marchandage et l'échange négocié. Il n'y a rien à faire si votre comportement est parfaitement prévisible, il est alors automatique, et personne ne s'en préoccupera ni n'offrira quoi que ce soit en échange." (Friedberg, ibidem)

- **Valeurs et ambiguïté** : on se réfère à des valeurs (justice, équité, respect...) quand on construit une relation de coopération et que l'on en établit les règles. Mais ces valeurs sont-elles réellement "partagées" par les partenaires ? Le contenu que chacun leur donne renvoie, y compris dans un partenariat Nord/Nord, à des systèmes de référence qui ont chacun leur richesse, mais peuvent être très différents³ : l'accord est alors ambigu, et porteur de **malentendus**.

Partir des pratiques pour clarifier la notion de partenariat

Pour éviter une approche piégée de cette notion de partenariat déjà fortement investie de manière idéologique, la démarche proposée par l'animation du séminaire sera de partir d'une analyse des relations et des pratiques concrètes vécues par les BUCOs pour apprécier si, où et quand on peut parler de "partenariat".

C'est ainsi que l'on a procédé au cours de ce séminaire à un **arpentage** des "terres du partenariat", dont les principales articulations seront présentées dans le premier chapitre. On proposera dans le second chapitre des réflexions d'approfondissement faisant le lien avec des travaux antérieurs de la section, et les orientations dégagées de l'exercice de Cotonou.

³ Ainsi l'exemple des différents contenus donnés à la notion de SOCIETE CIVILE selon que l'on se situe dans une perspective libérale accordant un rôle central au marché, dans une perspective communautariste ou une perspective plus civique montre que, selon le cas, on ne parle pas des mêmes organisations sociales, du même État ni des mêmes acteurs de la société civiles.

1. L'arpentage de Cotonou

Le géomètre fait une reconnaissance du terrain pour en prendre la mesure et en définir les limites; le cinéaste repère les angles de vue avant de placer sa caméra pour le tournage d'un film. On parle dans les deux cas "d'arpentage". En empruntant ce terme, les animateurs du séminaire de Cotonou ont voulu inviter les participants à "parcourir à grands pas" le terrain du partenariat pour en faire la reconnaissance, mais également à l'aborder sous plusieurs angles.

- L'angle de vue des BUCOs : un premier parcours a permis de présenter et analyser 9 situations de partenariat⁴ vécues dans les pratiques de coopération des BUCOs ; deux d'entre elles ont été simulées sous forme de jeu de rôle.
- L'angle de vue de chercheurs : deux socio-anthropologues, Jean-Pierre Olivier de Sardan et Nassirou Bako Arifari, ont été ensuite invités à porter leur regard sur les jeux d'acteurs en situation de "partenariat" sur la scène locale.
- L'angle de vue d'acteurs du Sud : un responsable national qui gère au quotidien des relations de partenariat avec le système d'aide international (Antoine Raogo SAWADOGO, Président de la commission nationale de la décentralisation du Burkina Faso), et une consultante béninoise en communication confrontée aux rapports interculturels, notamment dans le monde de la coopération au développement (Madame Agniola BADARU) ont témoigné de leur expérience vécue et l'ont analysée.

La confrontation de ces angles de vue a permis, en prenant la mesure de la complexité des relations de partenariat, de déconstruire puis de reconstruire cette notion de "partenariat".

La complexité du paysage du partenariat

Nord/Nord, Nord/Sud, Sud/Sud : de multiples cas de figure...

Les relations de partenariat décrites à Cotonou renvoient à des situations extrêmement variées : relation entre la DDC et un régisseur ou un mandataire (CAS 3 ET 7), voire même une équipe salariée (CAS 9), entre la DDC et une ONG du Nord (CAS 3, 10) ou du Sud (CAS 7, 8, 11), relation avec un organisme public, une collectivité locale (CAS 2, 5, 12), avec une organisation populaire (CAS 1, 4, 6, 10, 11). Certaines études de cas mettent également en évidence les partenariats qui se construisent entre acteurs locaux au Sud : entre usagers d'un équipement collectif et pouvoir local (CAS 5) ou techniciens nationaux (CAS 1, 9), entre acteurs de la scène locale qui "coopèrent" ou "conspirent" ensemble (CAS 5, 11).

... une "toile d'araignée"

Mais ces divers partenariats s'enchevêtrent et sont difficilement isolables les uns des autres : le BUCO du Bénin utilise la formule de "toile d'araignée" pour présenter la carte, particulièrement enchevêtrée, de ses partenariats dans le seul domaine de la santé (CAS 1 ET 2). Bako Arifari parle de "chaîne de partenariats" (CAS 10 ET 11) et l'on voit que le cheminement qui relie un BUCO au "bénéficiaire final" passe par de nombreux relais dans la plupart des cas : la relation de partenariat n'est pas une simple relation "à deux" dans le domaine de la coopération.

des acteurs de l'avant-scène et de l'arrière-plan

En outre, derrière chaque protagoniste se cachent le plus souvent d'autres acteurs non physiquement présents, (amont du système d'aide, appareil d'État - CAS 12 - réseaux familiaux, autres partenaires et alliés, obligés : CAS 10) dont on ne peut pas ignorer l'influence sur la relation, et qui peuvent surgir inopinément ; mais il existe également des partenaires fantômes, fictifs (CAS 11), et des partenaires statutaires que l'on néglige ou qui choisissent de rester dans l'ombre (CAS 10)

⁴ Les différents cas présentés auxquels les commentaires renvoient seront succinctement résumés en encadrés

NEUF ETUDES DE CAS DE PARTENARIAT PRESENTEES PAR LES BUCOS

CAS DDC N°1 - BENIN : PARTENARIAT ENTRE L'UNITE D'APPUI AUX COMITES DE GESTION DES CENTRES DE SANTE (UAGOGEC) ET LES COMITES DE GESTION DES CENTRES DE SANTE (COGEC) (niveau communal et sous-préfectoral)

Créés en 1989 à la suite de l'initiative de Bamako, les COGEC sont censés constituer des espaces de partenariat entre les communautés locales et les services étatiques pour la cogestion des systèmes de santé. Mais ils ont rapidement connu des dysfonctionnements du fait de leur caractère artificiel et de l'absence de préparation de la réforme ("*personne ne savait ce dont il s'agissait*") qui s'est heurtée à la résistance du personnel de santé.

En 1995, la coopération suisse initie un "programme de renforcement de la société civile en matière de santé" et crée l'Unité d'appui aux COGEC (UACOGEC) pour le mettre en œuvre. L'UACOGEC lance un premier cycle d'études, recherche-action, actions-tests de 1995 à 1998 qui lui permettent de "connaître ses partenaires" (les COGEC), et le programme entre en vitesse de croisière à partir de 1999.

L'action de l'UACOGEC a un caractère d'intervention visant à valoriser les communautés afin de rééquilibrer les rapports entre les deux co-gestionnaires des centres de santé. Elle a rapidement pour effet d'amener les protagonistes à "jeter les masques" et dévoiler leurs intérêts contradictoires. Les agents de santé n'entrent pas dans le jeu d'un vrai partenariat avec les communautés et l'UACOGEC et tendent à se désengager au sein des COGEC. Des résultats positifs sont cependant enregistrés. Ils sont très souvent liés à des relations informelles, interpersonnelles, et à la complicité de certains fonctionnaires de la santé.

Le rôle et la prise de responsabilité de l'UACOGEC paraissent prépondérants dans la construction de ce partenariat. Progressivement, les COGEC ont participé à la réflexion et à la définition des règles du jeu, mais peu à la décision. Ils sont de ce fait faiblement engagés. Les valeurs, visions, finalités apportées par l'UACOGEC semblent peu partagées, notamment par le personnel de santé.

CAS DDC N°2 - BENIN : PARTENARIAT ENTRE L'UACOGEC ET LE MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE (niveau préfectoral et central)

Ce cas concerne un autre étage de la stratégie de partenariat de l'UACOGEC et il apparaît ici que les avancées et les reculs du partenariat avec le Ministère de la Santé ont été conditionnés par les évolutions du partenariat à la base avec les COGEC.

Après une période de collaboration difficile où chaque partie (services centraux du Ministère, Directions départementales de la santé, UACOGEC) avait ses objectifs propres et estimait que l'autre outrepassait ses droits, une *collaboration prudente* s'amorce depuis 1999. Les rôles et responsabilités restent peu partagés. Ici les objectifs stratégiques et les valeurs de l'UACOGEC (renforcement de la société civile) et du Ministère (attachement au développement communautaire) ne coïncident pas. Par contre, une complicité de vision s'établit entre le niveau départemental et l'UACOGEC. Comme dans le cas des COGEC, les relations interpersonnelles ont permis de contourner les difficultés et ont constitué une stratégie voulue de contournement du vide institutionnel.

CAS DDC N°3 - MALI : PARTENARIAT AVEC DES REGISSEURS : LE CAS D'HELVETAS-MALI

Avant la création du BUCO de la DDC à Bamako en 1982, la coopération suisse était représentée au Mali par des régisseurs, notamment Helvétas. Ce sont à nouveau des régisseurs qui ont assuré la présence suisse au Mali après l'assassinat de J.C. Berberat en 1994, assumant souvent le dialogue politique avec le Gouvernement malien. L'étude de cas présentée analyse la situation de concurrence dans laquelle se trouve aujourd'hui le BUCO (qui cherche à reprendre le leadership du programme de coopération suisse au Mali) et Helvétas (qui craint de voir sa position affaiblie et résiste à la redéfinition des rôles que cherche à imposer le BUCO). La relation de partenariat est jugée peu satisfaisante parce que n'étant pas assez marquée par un esprit de coopération, d'échange et de transparence. Le BUCO attend du régisseur qu'il se montre plus coopératif et accepte son rôle d'exécutant, tout en sachant qu'on lui laissera une place importante dans la formulation des programmes qui lui sont confiés. Cependant, étant donné les difficultés rencontrées, le BUCO, qui doit rencontrer prochainement Helvétas pour redéfinir la relation de partenariat, envisage de confier à l'avenir la responsabilité de formulation à un consultant extérieur. Il souhaite également définir un système intégré de monitoring de ses projets et programmes pour maîtriser l'information en provenance des programmes financés par la DDC.

CAS DDC N°4 - MALI : LE PARTENARIAT D'APPUI DIRECT : LE CAS DE LA FEDERATION NATIONALE DES ARTISANS DU MALI (FNAM)

L'action de la coopération suisse auprès des artisans du Mali est ancienne (héritée du programme d'appui au secteur non structuré du BIT). Deux schémas de relations exprimant les rapports entre acteurs dans deux phases successives du programme de promotion de l'artisanat ont été présentés. Ils traduisent l'évolution dans le temps d'une configuration de partenariat :

- Dans un premier temps (phases 1 et 2 de l'actuel programme : 1993/2000), la FNAM, créée en 1992, n'est pas encore un acteur fort. Elle bénéficie d'un appui externe d'ATELIER ECHANGES dont les termes de référence sont directement définis par la DDC à Berne, et d'un appui direct du BUCO. Le personnel local d'appui est sous contrat BUCO. Les "boutiques de gestion" qui apportent l'appui aux micro-entreprises artisanales sont directement rattachées au BUCO.
- Depuis 2000 (phase 3 du programme), la FNAM, qui s'est fortement développée (450 associations de base, 20.130 membres, 7 coordinations régionales) est maître d'ouvrage du programme qu'elle formule elle-même. Elle gère directement les boutiques de gestion et salarie désormais le personnel local d'appui. C'est elle qui définit les termes de référence de l'appui externe que continue de lui apporter *Atelier Échanges*. Elle reçoit ses subsides du BUCO avec lequel elle est liée par un "contrat de partenariat" (qui devra être complété par un "document de partenariat"), et elle sait rappeler au BUCO que les rôles ont maintenant changé et qu'il ne doit pas passer par-dessus elle pour traiter avec les agents techniques du programme qui sont devenus ses salariés.

(ce cas a été présenté sous forme de jeu de rôle pendant le séminaire)

CAS DDC N°5 - BURKINA FASO : PARTENARIAT DANS LE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DES VILLES MOYENNES : LE CAS DE L'EPCD AUTOUR DU MARCHE DE OUAHIGOUYA

La mise en place de l'EPCD (Établissement Public Communal de Développement) de Ouahigouya et la réalisation de travaux d'infrastructure - notamment du marché - ont été les "portes d'entrée" de la coopération suisse dans le programme de développement des villes moyennes (PDVM) au Burkina.

- Les principales infrastructures sont construites dans une *première période (1991/95)* qui précède la création de la commune urbaine. Les relations sont intenses entre le BUCO et les structures déconcentrées de l'Etat (Ht Commissariat, préfet-maire), et l'EPCD joue un rôle d'interface entre la coopération et les acteurs locaux (artisans, commerçants, associations). Les règles de gestion du marché sont fixées à cette période (60% des recettes affectées aux dépenses de fonctionnement de la commune et de l'EPCD, 40% aux dépenses d'investissement). Un bilan de phase conclut à l'exemplarité du montage du programme, qui sera étendu en 97 aux villes de Fada et Koudougou.
- Les élections communales ouvrent une *deuxième période* en 1995. Le maire et les élus contestent le statut de maître d'ouvrage délégué de l'EPCD et les règles de gestion définies en dehors d'eux. Leur propre gestion est à son tour contestée par les commerçants qui réclament l'abaissement des taxes et redevances. Cette période se termine en 2000 par une grave crise et le saccage partiel du marché.
- Pour sortir de la crise, le BUCO et l'EPCD mandatent dans une *troisième période (2001)* un consultant comme médiateur et appui-conseil auprès des différents partenaires. Un comité de gestion est créé. On cherche ainsi à instaurer une plus grande transparence dans les partenariats.

Le cas du marché de Ouahigouya révèle un hiatus entre les valeurs et orientations de développement à moyen/long terme du BUCO (durabilité, équité, bonne gouvernance) et les préoccupations sociales quotidiennes et pressantes des acteurs locaux. Ces derniers, qui n'ont aucune emprise sur les calendriers et échéances, se sentent dominés par le BUCO qui a la maîtrise des finances.

(Ce cas a été présenté pendant le séminaire sous forme de jeu de rôle).

CAS DDC N°6 - NIGER : PARTENARIAT AVEC UNE ORGANISATION PAYSANNE : LA FEDERATION MOORIBEN

En choisissant de soutenir la fédération des unions de groupements paysans "Mooriben", la coopération suisse cherchait à favoriser l'affirmation de la première organisation paysanne autonome créée en dehors des structures étatiques au Niger.

- Dans un premier temps (1995/98) la DDC finance un programme d'appui institutionnel orienté vers la structure faïtière. Mooriben est satisfaite de ce partenariat, mais la coopération suisse craint de renforcer une structure écran et de s'être trompée de cible.
- Dans un deuxième temps (1999), la coopération suisse réoriente son appui dans l'intention d'atteindre directement les producteurs. Elle signe directement avec chaque Union des conventions dans lesquelles des conditions strictes (relatives à la gestion des fonds de crédit, au système de reportage, à la "bonne gouvernance") sont mentionnées ; un audit financier et l'intervention d'un spécialiste en développement

organisationnel sont en outre imposés. Les relations se tendent entre les partenaires, et Mooriben accuse la coopération suisse d'ingérence. La confiance est rompue.

- Aujourd'hui, on semble chercher de part et d'autre à "rebattre les cartes" du partenariat. Mooriben s'appuie sur la crédibilité acquise grâce au soutien de la DDC pour diversifier son partenariat. Le BUCO œuvre pour un montage de cofinancement à travers la création d'un "fonds d'appui aux OP" accompagné d'un dialogue politique et stratégique avec les autres bailleurs.

CAS DDC N°7 - NIGER : PARTENARIAT DANS LE CADRE D'UN MANDAT, PUIS D'UNE REGIE CONFIES A UNE ONG LOCALE : LE CENTRE AFRIKA OBOTA (CAO)

Au cours d'un atelier sur l'Etat de Droit organisé en 1999 à Gaya, où la DDC est solidement implantée et appuie un programme multidimensionnel de développement local, le BUCO repère le CAO, ONG à vocation panafricaniste créée en 1998 (et qui est membre d'un réseau ouest-africain d'ONG orientées vers la défense des droits de l'homme et le développement endogène) dont il avait déjà financé de petites actions (voyages d'échange). Il lui confie un mandat pour élaborer un plan d'action en application des recommandations de l'atelier. Après amendement par le BUCO, ce plan devient un "programme de promotion de l'Etat de Droit et de la culture démocratique à Gaya" (PREDEC) et sa mise en œuvre est confiée en régie locale au CAO. Le partenariat, construit en plusieurs étapes (mandat, puis première convention d'essai de 6 mois avant signature d'une deuxième convention - création d'un comité de suivi), donne satisfaction au BUCO (sérieux et transparence du partenaire, confiance et écoute réciproque, valeurs partagées) et au CAO (qui développe ses capacités institutionnelles et sa crédibilité à travers ce partenariat). Le BUCO est soucieux de renforcer son appui institutionnel pour permettre au CAO de se développer comme ONG durable disposant d'un système de gestion approprié. Il s'inquiète cependant du risque que cette ONG ne privilégie les objectifs de la coopération suisse au détriment des autres objectifs initiaux qu'elle s'était fixés et souhaite que le CAO développe d'autres collaborations sur le long terme et la durée afin de réduire sa "dépendance".

CAS DDC N°8 - TCHAD : PARTENARIAT AVEC LE BUREAU D'APPUI SANTE ET ENVIRONNEMENT (BASE)

La coopération suisse s'est trouvée obligée en 1998 de confier à l'ONG "BASE" l'intégralité de son programme de santé (initialement entièrement mis en œuvre par l'Institut Tropical Suisse - ITS) à la suite d'un enchaînement de circonstances (transformation du bureau de compétences locales de l'ITS en ONG en 96, retrait total de l'ITS en 98) qui ont modifié à son insu la structure de son partenariat dans ce domaine. Il y a une assez bonne convergence d'intérêt entre le BUCO et ses partenaires (Ministère de la Santé et BASE - les associations communautaires ne participent pas aux cadres de concertation créés : comité de pilotage et ateliers de planification) au niveau des objectifs, de la stratégie et un intérêt du BASE pour les appuis conseils et le financement apportés par le BUCO. Par contre les correspondances de vue sont plus faibles au niveau des valeurs (éthique professionnelle), des principes (appropriation par les acteurs locaux), de l'approche de suivi, des compétences requises (professionnalisme), de l'efficacité et des rapports institutionnels (procédures). Le BUCO a surtout un pouvoir d'interpellation qui est peu entendu par le BASE qui se considère comme une structure autonome, mais fonctionne selon des standards classiques.

CAS DDC N°9 - TCHAD : CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT AUTOUR DE "L'EQUIPE PISTES" DE BILTINE

L'érosion pluviale et l'enclavement constituent des blocages déterminants dans la région de Biltine où intervient la coopération suisse et où les populations ont déjà pris des initiatives spontanées pour la réfection des pistes. Ceci conduit le BUCO à initier en 1996, en partenariat avec le Ministère du Plan et le Laboratoire des bâtiments et travaux publics (LBTP) une action de réhabilitation des pistes et de protection anti-érosive, mais le LBTP n'a pas les compétences suffisantes pour porter l'action sur le long terme. A partir de 1998 le BUCO, avec l'appui d'un consultant, constitue une équipe de techniciens (équipe pistes) qu'elle forme sur le tas (ainsi que des gens du métier locaux) sur l'organisation et le suivi de chantiers. A l'heure actuelle l'équipe est opérationnelle, mais est encore directement subordonnée au BUCO. La perspective visée à horizon 2002/2004 est de rapidement l'autonomiser (sous forme de bureau d'étude ou d'entreprise) afin de la mandater, et de favoriser parallèlement la constitution d'un partenariat entre elle et les collectivités locales en provisionnant un "fonds d'entretien routier national" qui leur permettra de rémunérer les services de l'équipe piste. Des "comités de réflexion" réunissant des acteurs locaux désignés par des assemblées d'habitants ont déjà été constitués pour définir un concept d'entretien des pistes.

La discussion de ce cas amène à débattre sur le point de savoir si l'on est actuellement dans une situation de partenariat (statut de salariés de l'équipe pistes) ou si l'on ne prépare pas plutôt un "partenariat" pour le futur.

CAS N°10 - BENIN : L'HOPITAL DE NIKKI : UN "PARTENARIAT DE SUBSTITUTION"

L'hôpital associatif de Nikki est né de l'initiative de la communauté locale qui a fait appel il y a 20 ans à une ONG italienne (MIMISA) pour le financer et le diriger. Désireuse de se retirer, MIMISA a pris contact avec le Programme d'appui au développement sanitaire (le PADS, confié en régie à l'IUED par la coopération suisse) pour prendre sa suite. Deux configurations successives de partenariat sont décrites :

- Dans un premier temps, les acteurs locaux "*laissent les mains libres aux blancs qui nous aident*". L'association locale formellement propriétaire de l'hôpital joue un rôle de figurant, et un partenariat "Nord/Nord" de *substitution* sans histoire s'instaure "dans une confiance totale" entre MIMISA et le Médecin-chef (européen) de l'hôpital, puis entre ce dernier et le PADS jusqu'au départ du médecin-chef dont l'intérim est assuré par son adjoint béninois, qui espère être titularisé à la tête de l'hôpital. Mais le PADS veut mettre à profit ce départ pour engager une restructuration (recruter un nouveau médecin-chef, créer un poste de gestionnaire) en arguant de la convention de partenariat signée.
- S'ouvre alors une période de "partenariat Nord/Sud" hautement conflictuelle où le médecin intérimaire et le PADS s'affrontent en recourant à des justifications différentes (souci de rationalisation de la gestion de l'hôpital et référence à la lettre de l'accord de partenariat d'un côté, "en finir avec l'ingérence des blancs" de l'autre). Le PADS fait plusieurs tentatives visant à remplacer, puis contourner ou faire seconder le médecin-intérimaire afin de le contrôler en recourant aux ressources financières, statutaires ou aux réseaux de relations (médecins retraités) qu'il maîtrise ; le médecin-intérimaire utilise ses réseaux de parenté, l'endettement moral des acteurs nationaux, son autorité locale et professionnelle pour contrecarrer son protagoniste. L'un et l'autre utilisent leurs ressources pour tenter de manipuler l'association et ses responsables et la Direction départementale de la santé. En arrière-scène, les "acteurs de l'ombre" (sous-préfet, association des jeunes, agents de santé) sont également actifs.

L'analyse montre que dans cette partie de bras-de-fer où le partenaire local statutaire (l'association) est court-circuité (dans les deux temps, le partenaire extérieur traite directement avec les médecins-chefs), le perdant est celui qui maîtrise le moins bien le système de référence de son protagoniste : le médecin-intérimaire réussit un coup de force en s'auto-proclamant médecin-chef, et le PADS, qui ne trouve pas les alliances suffisantes pour s'y opposer devra s'incliner et renoncer à son plan de restructuration. Le partenaire local statutaire se tient en retrait et préserve ses enjeux minimaux : que l'hôpital fonctionne, qu'il soit financé, que le conflit dans l'hôpital ne dégénère pas en conflit politique sur la scène de la localité.

CAS N°11 - BENIN : UN PARTENARIAT D'OPPORTUNITE AUTOUR DU CENTRE DE SANTE DE KPAKPA

L'analyse de ce cas met en évidence les faux-semblants du partenariat (contreparties fictives, organisations opportunistes, jeux cachés...) et les limites des "valeurs partagées" dans un contexte d'inter-culturalité et d'inégalité de fait entre "donneur" et "récipiendaire" de l'aide.

Le PADS, qui est intervenu ici sur demande d'une organisation intermédiaire (le Programme d'appui aux groupements féminins - PAGF) elle-même sollicitée par un groupement féminin de Kpakpa qui a créé une ONG (APROFIMIR) pour accueillir un centre de santé, a pu pendant un certain temps avoir l'illusion que "*tout marchait bien*" autour du Centre de santé de Kpakpa qu'il appuie : il y a eu négociation préalable entre les hommes et les femmes, la population a participé aux travaux d'investissement pour construire le centre, un comité de gestion a été constitué, la contrepartie exigée (paiement par la population du salaire de l'infirmière) est assurée, le projet s'inscrit bien dans les orientations de la coopération suisse en matière de santé et dans la ligne "gender". Un problème qui surgit avec le médecin-chef de la zone d'intervention sanitaire (qui refuse de signer les bons de commande de médicaments du centre) va cependant susciter une investigation plus approfondie par le socio-anthropologue. Elle met à jour une réalité bien différente : l'infirmière accepte d'émarger sans toucher son salaire, qui est fictif ; l'ONG APROFIMIR est une organisation-écran ; le comité de gestion est coopté entre la Présidente de l'ONG et son mari, qui le dirige ; les hommes ont interprété la foudre qui s'est abattue sur le centre de santé comme un oracle qui leur a permis d'évincer les femmes de la gestion du centre ; des transactions foncières occultes ont précédé la construction du centre et le terrain ne lui appartient pas ; des taxes parallèles ont été instituées par le comité de gestion ; les agents de santé ont créé des cabinets privés pirates...

Le débat qui suit la présentation du cas portera notamment sur la comparaison des mécanismes du don / contre-don et de l'aide / contrepartie, et sur le rôle de médiation sociale dans une situation de ce type.

⁵ Nassirou BAKO ARIFARI, socio-anthropologue béninois membre du Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL), collabore avec le PADS/Bénin.

CAS N°12 - BURKINA FASO : LES NON-DITS ENTRE PARTENAIRES DU CHAMP DE L'AIDE (LE CAS DE LA CND)

Quatre phases de l'évolution des relations entre l'Etat Burkinabé et la communauté des bailleurs de fonds autour du chantier de la *décentralisation* sont analysées :

- avant 1993 : la décentralisation est imposée comme conditionnalité pour débloquer l'aide accordée dans le cadre du PAS. Le gouvernement Burkinabé monte un programme sur 5 ans qu'il présente aux 22 bailleurs partenaires. Chacun "*cherche à planter son drapeau*" et à faire prévaloir ses propres idées et priorités pour financer ce programme. Le Burkina décide de retirer le dossier. Les coopérations suisse et néerlandaise font savoir qu'elles sont ouvertes à la construction d'une autre approche.
- 1993/98 : Un *espace original de partenariat* est créé entre la commission nationale de la décentralisation (CND, instituée en 1993) et trois bailleurs (Suisse, Pays-Bas, Danemark) qui créent un *collectif des bailleurs de fonds*. Des échanges fructueux, respectueux de l'autonomie de conception de la CND, s'établissent dans ce cadre ; une action concertée basée sur une volonté politique forgée en commun se construit. Chacun travaille à surmonter les résistances aux avancées du modèle burkinabé de décentralisation sur sa propre arrière-scène (structures étatiques d'un côté, communauté des bailleurs de l'autre). L'action de la CND débouche ainsi sur la mise en place des premières communes urbaines (1995) et l'adoption d'un Texte d'orientation de la décentralisation (TOD, 1998).
- 1998/2000 : les bailleurs non-membres du collectif, qui n'ont pas renoncé à faire prévaloir leurs vues, contre-attaquent de diverses manières (actions de "séduction" vers certains départements ministériels attisant la compétition avec la CND, création d'un collectif concurrent : le GAMAT, groupe d'appui au Ministère de l'administration territoriale ; entrée de nouveaux partenaires dans le collectif). Le collectif perd sa cohésion, et ses principes initiaux (unification des procédures) sont démantelés.
- 2000/2001 : à l'occasion d'un remaniement gouvernemental, le Ministère de l'administration territoriale devient "Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation" (nov. 2000). La CND obtient un arbitrage en sa faveur et est maintenue dans ses attributions, mais elle est affaiblie. En 2001, des propositions de lois réduisant la portée du TOD sont préparées par le MATD et le Ministère de l'économie et des Finances (réduction autonomie financière des collectivités, loi sur la régionalisation).

L'expérience Burkinabé paraît ainsi avoir été minée par les "non-dits" du partenariat dans le contexte d'une Aide dominatrice qui impose ses orientations (choix unilatéral du champ et du domaine d'intervention, orientation de la programmation, shopping des partenaires, fluctuation des engagements selon la conjoncture et les intérêts de l'agence), influence l'exécution (aide liée, imposition de conseillers, réalisation directe d'actions, conditionnalités), et renforce ses contrôles (exigences démesurées de production de rapports). Le partenaire national n'est cependant pas complètement démuné face au pouvoir de l'Aide car il sait que c'est un "*passant pressé*" et que l'Aide n'est pas monolithique : l'expérience du collectif a montré qu'un partenaire national qui a une capacité de proposition peut trouver des alliés dans le système. Il y a bien possibilité - à certaines conditions (confiance entre les personnes, engagement, respect de l'autonomie du partenaire, simplification des procédures...) - de construire un partenariat Nord/Sud fructueux.

**Multiples scènes,
jeux cachés**

La superposition des scènes est une constante, particulièrement mise en évidence dans les cas béninois (CAS 1, 2, 10, 11). Elle permet des jeux cachés de part et d'autre ("*la DDC fait mûrir les choses avant que le Ministère ne les découvre*" - Bénin) : la coopération a elle aussi ses "huis clos" (Sawadogo). *La relation de partenariat n'est jamais totalement transparente*. Elle peut même être très opaque (CAS 11) !

Mais de surcroît, dans la relation de coopération il y a un "*déploiement constant d'un système d'ignorance parallèle de part et d'autre*" (Bako Arifari) qui ne permet pas d'aboutir à des accords stables.

La coopération se polarise sur la scène du projet ou du programme (son montage, ses valeurs) sans tenir compte suffisamment des crises qui traversent les scènes de ses partenaires (débat du CAS 5), or "*les relations intra-partenaires locaux répondent à des logiques à géométrie variable dont les ressorts se trouvent rarement dans le théâtre de l'objet du partenariat*" (Bako Arifari)

⁶ Antoine Raogo SAWADOGO est Président de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) du Burkina Faso

Une relation mouvante et évolutive

Toutes les présentations faites distinguent différentes phases dans l'histoire des partenariats analysés. *La relation n'est pas figée*. Des événements liés au *contexte* l'infléchissent (assassinat d'un coordinateur : CAS 3 ; élections, changement de majorité, crise politique ou économique : CAS 5, 12). Des protagonistes disparaissent alors que de nouveaux protagonistes surgissent (*un maire* : CAS 5, *une ONG* : CAS 8, *un outsider* : CAS 10 ; *un nouveau ministre* : CAS 12...), et les enjeux du partenariat se modifient tandis que les alliances changent.

Les *évolutions* observées peuvent aller successivement dans des directions différentes. Le partenariat, qui démarre généralement bien (CAS 7) peut perdre de son intensité (CAS 8, 12), se dégrader (CAS 6, 10), devenir confus (CAS 5, où la coopération suisse paraît se trouver un moment sans partenaires, CAS 11), ou au contraire connaître une progression ou offrir des perspectives très positives (CAS 4, 9). Mais ces états successifs de la relation sont instables : *"on a tôt fait de clamer au succès d'une expérience alors que c'est une configuration sociale particulière à un moment donné qui a produit le résultat obtenu"* (Bako).

Où la coopération se situe-t-elle dans ce paysage relationnel ?

La question de la subordination

Dans l'exercice de Cotonou, on s'est situé au centre et on a déployé la "carte des partenariats" à partir de la coopération. Il semble préférable ici de ne pas ranger dans les relations de partenariat celles qui imposent un strict lien de subordination (salarial, peut-être également mandat et régie - débat des CAS 3 ET 9) : *toutes les relations ne sont pas des relations de partenariat*. On observe pour le reste que la gamme des rôles que se donne la coopération est étendue : leader (CAS 3), ingénieur social (CAS 5) ou accoucheur (CAS 9), garant des valeurs (CAS 1, 6), nourrisseur (CAS 4, 7), accompagnateur stimulateur (TOUS LES CAS)...

Pouvoir et partenariat

La question de l'ingérence

L'incertitude résultant de la complexité et des aléas des relations décrites dicte des stratégies variées pour la réduire et *"ne pas perdre le contrôle de la situation"* : la coopération cherche alors à agir sur les règles (contrats, chartes, documents de partenariat : CAS 4, 6) et la formalisation du flux d'information (exigences de reporting : CAS 3, 12) en privilégiant l'écrit. La *balance du pouvoir* dépend de la question de savoir qui a eu l'initiative dans la définition de l'objet de partenariat (importance de la genèse dans l'histoire), de l'influence de chaque protagoniste sur les règles (le bénéficiaire a-t-il d'autre choix que d'adhérer aux règles du donateur ?), du degré de formalisation des procédures (qui peut paralyser le partenaire - CAS 12 - ou affecter son identité - CAS 7). Lorsque cette balance est trop déséquilibrée, le partenaire dénonce l'*ingérence* de la coopération (CAS 3, 5, 6, 10).

échange et partenariat

la question du don

L'une des questions critique dans le partenariat est celle des "engagements réciproques". Elle se vit entre partenaires locaux sur le registre du *don et du contre-don* qui crée des obligations mutuelles effectivement sanctionnées. Mais l'endettement mutuel suppose une situation d'égalité ou d'équivalence sociale que l'on ne retrouve pas dans la relation d'aide où *"la main qui reçoit est toujours en bas"*. Si l'aide est perçue comme un échange par le donneur, elle ne l'est pas par le récepteur (qui la perçoit comme une richesse providentielle, une *manne* qui n'engage pas la réciprocité), et les "contreparties" de l'aide ne sont de ce fait pas assimilés à des "contre-dons" ; ils n'obligent pas : il y a déconnexion entre les deux logiques (débat des CAS 10 ET 11).

Le regard de l'autre

Pour faire le tour de la question du partenariat, il est nécessaire de se "décentrer" et de chercher à comprendre le *point de vue de l'autre* qui a son propre décodage du partenariat de coopération et connaît ses ressources et ses failles. Lui aussi cherche "le bon partenaire", dont le profil change avec le "temps" (CAS 5, 6). Parmi les images qu'il a de la coopération, on retiendra celle de *"passant pressé"* (CAS 12).

Le besoin de médiation

Les difficultés liées à la complexité de la gestion d'une relation de partenariat conduisent fréquemment à faire intervenir *un tiers* pour démêler des situations devenues inextricables : conseiller en développement organisationnel, audit (CAS 6), appui-conseil (CAS 4, 5, 10), socio-anthropologue (CAS 10 et 11). S'ils ont suffisamment d'indépendance, s'ils sont acceptés de part et d'autre et ont les compétences requises, ces tiers peuvent jouer un rôle utile de **médiation** entre des mondes qui communiquent difficilement : ils peuvent alors *favoriser le débat public local, mettre tous les acteurs au même niveau d'information sur leur enjeu commun, se faire le porte-parole anonyme des groupes sans voix publique, aider à la clarification des règles du jeu.* (communication Bako Arifari).

La déconstruction du "concept" de partenariat

Malaise autour du partenariat

La mise bout à bout de ces 12 expériences de partenariat présentées à Cotonou montre d'une part que sous le même vocable on parle de relations, de temps de la relation, de plans de relation bien différents. D'autre part l'analyse révèle une complexité, une mobilité, une ambiguïté, parfois une duplicité vertigineuses. Elle met également en évidence de nombreuses possibilités de manipulation réciproque. Ceci éclaire le *malaise* que ce thème provoque chez certains et qui a été exprimé à plusieurs reprises au cours du séminaire : *le partenariat dans le champ de la coopération serait-il un jeu de dupes ?* Ce soupçon constitue déjà un premier travail de *déconstruction* d'une vision idéalisée du "partenariat".

"partenariat réel", ou projection imaginaire de la vision de la coopération suisse ?

En commentant un exercice d'identification des "*facteurs inhibants*" et des "*facteurs promouvant*" du partenariat proposé aux participants au cours du séminaire⁷, Jean-Pierre Olivier de Sardan faisait observer que l'énumération des facteurs inhibants et des éléments d'influence négative du contexte donnait en fait la description de la relation de partenariat *effective* la plus courante dans le champ de la coopération (*voir également encadré*).

Mais alors, le "bon partenaire" existe-t-il, ou n'est-il qu'une projection de la vision de la coopération (suisse ou autre) ? (débat du CAS 5).

Agniola BADARU a apporté ici un second éclairage pour poursuivre la déconstruction de ce concept et éviter de se laisser piéger par les malentendus que crée l'abus - lié aux effets de mode et de contamination idéologique - de son usage : il faut être conscient de l'ordre dans lequel on se situe quand on aborde la relation de partenariat et distinguer une représentation du partenariat qui procède de *l'imaginaire* (désiré, mais non réalisé) de la coopération, et une *réalité* de la relation inscrite dans les rapports sociaux (*voir encadré*).

⁷ L'exercice portait sur l'analyse des CAS 2, 4, 6 et 8 ; les principales réponses apportées étaient les suivantes :

FACTEURS PROMOUVANT LE PARTENARIAT	FACTEURS INHIBANT LE PARTENARIAT
<i>Communication dans la durée sur une base de confiance, possibilité de gestation, avoir le temps</i>	<i>Intérêts divergents</i>
<i>Motivations communes, finalités intérêts et valeurs partagés</i>	<i>Asymétrie de la relation bailleur/opérateurs, dépendance</i>
<i>Vision commune, éthique commune</i>	<i>Relations trop personnalisées, les leaders prennent trop de poids et toutes les relations transitent par eux</i>
<i>Attitude ouverte, critique, flexible ; règles du jeu sur des bases claires, rôles clairs, souci de rendre compte (accountability)</i>	<i>Absence d'alliés, concurrence entre bailleurs dans la chasse aux (trop rares) "bons partenaires"</i>

L'exercice demandait également d'identifier les éléments du **contexte** qui influent positivement ou négativement sur la relation de partenariat. Parmi les éléments négatifs on relevait : *l'absence d'État de Droit, la crise socio-économique, le faible esprit de citoyenneté, la persistance de mauvaises approches de l'aide, la compétition pour l'accès aux ressources*

QUELQUES ECLAIRAGES APPORTES PAR LES PERSONNES RESSOURCES

PAR JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN (socio-anthropologue, LASDEL, Niamey)

le partenariat n'est pas le diable, mais c'est aussi un mot attrape-tout : derrière l'idée, il y a de bonnes intentions (rechercher un peu plus d'égalité dans les rapports Nord/Sud, de négociation entre les acteurs, de temps, un objectif commun d'appui à des réformes et à des changements), mais c'est aussi un mot attrape-tout, trop général et trop chargé moralement (*on ne peut pas "être contre" le partenariat*), trop à la mode pour avoir valeur de concept. Être conscient de la différence entre les mots et la réalité.

Les partenaires réels (et incontournables) de la coopération ne sont pas les "partenaires idéaux" que cherche désespérément la coopération. La réalité est celle :

- d'une faible *éthique du service public* chez les partenaires politiques et administratifs
- d'un *pluralisme normatif* : les valeurs et logiques des acteurs locaux ne sont pas celles de la coopération (la fontainière rigoureuse - "bonne partenaire" pour la coopération - est surnommée l'impie - *kafiro* - par les villageois ; celle qui détourne les règles est surnommée la pieuse - *alsilama*). Différentes règles du jeu coexistent et chacun essaie de jouer avec ses propres règles (exemple du foncier).
- d'un *clientélisme systématique* : le critère d'affiliation, qui s'assortit d'un système généralisé de faveur, prévaut sur le critère de compétence. Système d'impunité.
- du *double langage* et du *double comportement* : un langage conforme aux attentes des "partenaires-donateurs" ("*mise en scène*" de la relation de partenariat), un autres lorsqu'il s'agit de la "vie réelle".

Pourtant, la coopération, qui travaille le plus souvent avec des *intermédiaires* (partenaires de transit, de tutorat, de satellisation qui se transforment en *courtiers*) doit "faire avec" ces "mauvais partenaires" (les comités de gestion, le maire, les agents de santé sont incontournables ; en établissant des *circuits courts* on induit d'autres effets pervers). Être conscient du fait que l'approche d'*institution-building* de la coopération favorise la prolifération d'associations opportunistes.

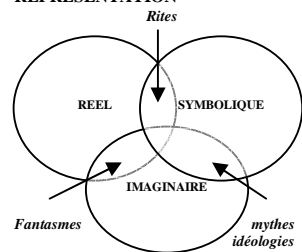
Il y a des exceptions, mais elles sont minoritaires : on peut rencontrer aussi des acteurs différents, qui résistent au climat dominant de corruption et ont une volonté de transformation. Mais ces *réformateurs* sont peu nombreux (1 sur 10 ?), isolés, peu capables d'agir sur le long terme, non valorisés socialement. Leurs échecs les découragent et ils sont souvent récupérés par les organisations internationales.

Le monde de la coopération est en décalage avec les réalités de la vie quotidienne : les projets sont des enclaves privilégiées aux mécanismes bien huilés, à l'abri des "intempéries" de la vie réelle des acteurs locaux. En cherchant des *partenaires idéaux* la coopération rend inévitable et renforce les effets de rhétorique et de mise en scène (stratégie de dissuasion du faible au fort). La tendance observable à la standardisation des projets, ou une tendance excessive à la planification se prêtent mal à l'appui aux dynamiques locales. Les pratiques de la coopération (sa "*tuyauterie*") font écran, ne lui permettent pas de repérer les choses les plus intéressantes. Les acteurs "réformateurs" ne viennent pas spontanément vers elle.

À côté du partenariat institutionnel, il y a possibilité de développer un "partenariat de réseau" : repérer ces *réformateurs épars* et leur permettre de se rencontrer et de "faire force" ; partir d'un partenariat personnel qui s'institutionnalisera progressivement en formant des réseaux. Pour ce faire, il a besoin d'une base d'appui institutionnel que peut lui apporter la coopération, notamment celle qui a suffisamment de modestie, d'autonomie de gestion dans ses bureaux locaux, et une orientation de développement local.

PAR AGNIOLA BADARU (consultante, Bureau "Essentielles", Cotonou)

LES TROIS ORDRES DE LA REPRESENTATION



(d'après LACAN)

TEMPS, SECURITE ET INTER-CULTURALITE

"Peut-on parler de partenariat si on n'appartient pas au même monde ? Dans celui où la coopération prend racine, l'être humain est pris en compte dans les institutions qui le sécurisent. La sécurité étant assurée, le collectif peut s'organiser autour du bien public et le temps peut être consacré au rendement. L'hiatus entre ce monde et l'Afrique est au niveau de la sécurité et du temps. Quand la sécurité alimentaire n'existe même pas, qu'aucune institution judiciaire ne me défendra si je suis diffamée, quand je suis mal soignée, que rien ne garantit la sécurité à mon être physique et charnel, c'est à lui que je consacrerai mon temps, et je vais tout "détourner" pour lui apporter le minimum de sécurité. Ce qui est vertical dans le monde des blancs (l'argent, l'individu) est horizontal chez nous, et réciproquement".

le "partenariat" n'est pas un concept

Il y a bien une *réalité de la relation de coopération* qui peut être observée et objectivée, et il est possible en se servant des outils de la connaissance d'analyser, d'élucider, d'apprécier et de chercher à améliorer les différents types de rapports qui s'établissent entre protagonistes (que l'on peut convenir d'appeler "partenaires", mais sans donner une valeur morale particulière à ce terme). Mais, le "partenariat" n'est pas un concept sociologique et l'on entre dans l'ordre de l'idéologie - à la frontière de l'imaginaire et du symbolique - lorsque l'on discourt sur le partenaire "idéal" ou "idéel".

ni définition, ni typologie

La conséquence pratique que l'on tirera à Cotonou de cette "déconstruction du concept de partenariat" sera de ne pas chercher à donner une définition du partenariat car le "statut" idéologique de cette notion limite l'intérêt de l'entreprise : toute définition du partenariat "tel qu'il doit être" s'apparente à une pétition de principe. De même la construction d'une "typologie des partenariats" un moment envisagée et tentée par plusieurs BUCOs n'a pas paru présenter un intérêt autre que descriptif. Une typologie peut être utile dans un premier temps pour faire un repérage initial aidant à se situer, mais sa portée est limitée - voire trompeuse - car ici elle fige un phénomène relationnel caractérisé, on l'a vu, par son caractère mouvant et évolutif. Il paraît plus fructueux de se pencher sur l'analyse et la compréhension des logiques de ce "partenariat réel" dans le champ du développement pour en apprécier les *risques* et les *opportunités* afin de dégager des *lignes de conduites* en matière de coopération

la reconstruction de l'approche du "partenariat de coopération"

*L'approche du "partenariat" qui découle de cette "reconnaissance du terrain" opérée à travers l'arpentage de Cotonou et de son analyse sous plusieurs angles de vue va suivre deux directions : ce sera une approche **pragmatique** et **critique**. Des **orientations** vont se dégager de cette réflexion appliquée.*

Une approche pragmatique

Plutôt que de se laisser enfermer dans une définition normative et prescriptive, on a préféré formuler sous forme de *thèses* les principales idées-forces qui se sont dégagés des échanges de Cotonou et les soumettre aux participants pour qu'ils les valident. Aux treize "thèses" ainsi proposées et qu'ils ont classées, les participants au séminaire de Cotonou en ont ajouté une quatorzième.

- Les 13 thèses sur le partenariat dégagées par l'animation
(selon le classement établi par les participants)
1. LE PARTENARIAT EST UNE RESULTANTE D'UN PROCESSUS DE COOPERATION PLUTOT QU'UN PRE-REQUIS OU UNE CONDITION.
 2. LE PARTENARIAT EST UN CADRE DE RELATION DE TRAVAIL NEGOCIÉ QUI COMPORTE LES ELEMENTS ESSENTIELS SUIVANTS : LA RECIPROCITE, LE GAIN MUTUEL, LA MARGE DE JEU, DES RISQUES ASSUMES CONJOINTEMENT, UNE ECHEANCE DEFINIE.
 3. IL Y A DANS TOUTE ACTION DE COOPERATION UNE DIMENSION DE PARL.
 4. LE TERME DE "PARTENARIAT" CONNAIT ACTUELLEMENT UNE INFLATION SEMANTIQUE PRONONCEE, QUI EN FAIT UN CONCEPT PASSE-PARTOUT ET PROCHE DE L'INSIGNIFIANCE
 5. LE PARTENARIAT SE SITUE DANS DEUX ORDRES:
 - IL EST UN MODE OPERATOIRE, UNE VOIE, UN PROCESSUS, UNE FORME DE COLLABORATION
 - MAIS EST AUSSI UNE QUASI-FINALITE, DANS LA MESURE OU IL CONTRIBUE AU RENFORCEMENT DANS LA SOCIETE DE CAPACITES A GERER COLLECTIVEMENT DES ACTIONS

6. LE PARTENARIAT AMELIORE SA QUALITE ET RENFORCE SA DURABILITE EN RAPPORT A LA CONVERGENCE DES FINALITES ET VALEURS, AUX GAINS REALISES, A L'EFFECTIVITE DE SA COLLABORATION, A LA TRANSPARENCE
7. LE PLANIFIE EST NECESSAIRE MAIS NON SUFFISANT. IL IMPORTE DE SE GARDER DES ESPACES POUR LES OPPORTUNITES.
8. L'IMPREVISIBLE ET LA SURPRISE FONT PARTIE DE TOUT PROGRAMME DE COOPERATION. LES PHASES DE CHAOS, LORSQU'ELLES SONT ACCEPTEES, FAVORISENT LA CREATIVITE ET LA FORMULATION D'OBJECTIFS REALISTES A MOYEN ET LONG TERME
9. LES REGLES QUI SONT EN PARTIE FIXEES AU DEPART, PERMETTENT AU JEU DE SE DEROULER, ELLES CADRENT L'INTERVENTION DES ACTEURS DE SORTE A CE QUE LE JEU SE POURSUIVE. ELLES NE DEFINISSENT PAS LE STYLE.
10. LE PARTENARIAT EST UN CADRE DE RELATION DE TRAVAIL PARMIS D'AUTRES. IL N'EST PAS LE SEUL ET IL N'EST PAS LE PARANGON DES PROGRAMMES DE COOPERATION.
11. LES RELATIONS DE COOPERATION QUI N'ONT PAS LA NATURE DU PARTENARIAT ONT LEUR RAISON D'ETRE ET LEUR VALEUR PROPRE. ELLES NE SONT PAS DISQUALIFIEES.
12. LES CADRES CONTRACTUELS DE REGIE ET DE DELEGATION DE MAITRISE D'OUVRAGE PEUVENT ABRITER DES PHASES DE PARTENARIAT FONCTIONNELS. LA CHIMIE DES PERSONNES ET L'HISTOIRE DES PROGRAMMES CONTRIBUENT AUSSI A TEINTER LA COLLABORATION D'UN ESPRIT OU D'UN STYLE DE PARTENARIAT.
13. LES COORDINATEURS EVITENT DE REDUIRE A ZERO LEUR DISPONIBILITE A SAISIR CES OPPORTUNITES EN SE LAISSANT ABSORBER PAR LES DOSSIERS ADMINISTRATIFS. LE SENS DE L'OPPORTUNITE A SAISIR ET LE FLAIR FONT PARTIE DU MANAGEMENT.

Quatorzième thèse ajoutée par l'un des groupes :

- 14. LE PARTENARIAT EST LE CACHE SEXE DE LA DEPENDANCE ET DE L'ECHANGE INEGAL CIMENTES PAR LA MONDIALISATION. IL MASQUE LA REALITE.**

Une résultante, et non un pré-requis

L'élément jugé le plus clarificateur et classé en premier par les participants est de **ne pas considérer l'idéal de partenariat comme un pré-requis, mais comme la résultante espérée d'un processus de coopération réussi**. (thèse 1). En cela, le partenariat est d'abord un mode opératoire qui part de la situation réelle d'une relation de coopération dans laquelle il y a plus ou moins de négociation, de réciprocité, plus ou moins de gain mutuel, de marge de jeu, de partage des risques, de perspective de durée (thèse 2). Le **pari** particulier (thèse 3) de l'action de coopération est que le processus relationnel engagé s'améliore à travers un apprentissage mutuel⁸ et favorise le renforcement dans la société de la capacité à gérer collectivement des actions ; de ce point de vue le partenariat peut être considéré comme une "quasi-finalité" (thèse 5).

Cerner les risques...

Le pari de la coopération en partenariat comporte des **risques**. On a pu en effet repérer un certain nombre de facteurs qui posent difficulté et constituent autant de défis à relever :

- *sur la scène des acteurs locaux et nationaux* : l'insécurité individuelle et institutionnelle (voir encadré en bas de page 13) inhibe la capacité de vision et d'engagement à long terme et renforce la tendance à la substitution par les acteurs de la coopération. Les dynamiques de méfiance, de captation de rente ou de boulimie institutionnelle, les doubles jeux et agendas cachés brouillent les rapports.

Les personnes ressources invitées ont ici mis l'accent sur la tendance lourde à la dégradation des rapports sur les scènes locales (et familiales) qui accuse ces facteurs négatifs.

⁸ "Les organisations ne peuvent réagir qu'à des éléments d'environnement que leurs membres ont institués (enacted) à travers leur activité cognitive. C'est en cherchant à s'adapter à son contexte, c'est à dire à répondre aux problèmes qu'elle y perçoit, qu'elle le constitue et l'institue à son tour (...). Il s'agit d' "assister les acteurs à développer et à acquérir les capacités individuelles et collectives leur permettant de structurer autrement leurs interactions et de jouer différemment" (...) "**Le changement constitue toujours un pari sur les possibilités d'évolution et d'apprentissage de ce système d'acteurs, un pari sans aucune assurance de réussite**". (FRIEDBERG, "Le pouvoir et la règle").

- *Sur la scène de la coopération* : le temps de gestation du partenariat est dicté par les exigences du "passant pressé" qu'est le donateur, et cela entraîne substitution et malformations. Les exigences imposées par les normes et procédures du bailleur contribuent à asphyxier les disponibilités du partenaire africain. La faible capacité de la coopération à connaître et comprendre les logiques locales (par exemple celle du don et du contre-don et des stratégies de sécurisation) l'amène à s'engluer dans des malentendus et des relations faussées. Elle passe ainsi à côté des réalités, et un souci naïf de "coller aux dynamiques locales" peut aboutir à se laisser prendre en otage dans des intérêts particuliers. *Les personnes ressources rappelaient ici que la coopération induit souvent elle-même par ses pratiques (mise en avant de ses propres valeurs et priorités, imposition de ses propres normes, recherche du partenaire idéal, exigences organisationnelles, rigidité...) les comportements d'acteurs locaux qu'elle redoute (mise en scène, double langage, pluralisme normatif, détournement, multiplication d'organisations opportunistes...).*

... et exploiter les potentiels

Il n'y a pas de progrès possible sans prise de risque (débat sur les travaux de groupe sur les orientations, troisième jour) : il ne s'agit donc pas d'aseptiser la relation de partenariat en cherchant à la rendre totalement "prévisible" et en l'instrumentalisant encore davantage. Par contre, derrière chacun de ces facteurs de difficulté, il y a aussi des potentiels que l'on peut exploiter de façon dynamique :

- Il y a chez les *acteurs locaux* une réelle aspiration à une société et une économie plus sécurisante et sécurisée, une attente à refonder l'intérêt communautaire autour de la redéfinition commune de finalités, de valeurs et de responsabilités précises, et il existe des *forces réformatrices* et des agents de changement disposés à se mobiliser et à entrer en réseau.
- La confiance des acteurs locaux envers la DDC - qui a une plus grande proximité par rapport aux scènes locales que d'autres partenaires au développement - est réelle. La flexibilité de la coopération suisse, son absence de passé colonial, le fait qu'elle ne pratique pas l'aide liée lui donnent des *avantages comparatifs* qui la rendent plus accessible aux "acteurs réformateurs" susceptibles de promouvoir des changements de l'intérieur des sociétés africaines, et plus disponible à appuyer des actions innovantes.

Plusieurs orientations stratégiques et opérationnelles inscrites dans le document d'orientation stratégique de la coopération Suisse en Afrique de l'Ouest et dans les directives de la DDC peuvent être renforcées pour exploiter ces avantages : on y reviendra en conclusion.

Les personnes ressources attiraient cependant l'attention sur le fait que ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan appelait "la tuyauterie" de la coopération (sa planification, ses outils, ses circuits et ses procédures...) constitue souvent un écran et empêche d'accéder aux choses les plus intéressantes.

Une approche critique

"Pour améliorer nos pratiques et nos résultats, nous devons avoir une attitude plus autocritique et flexible" (travaux de groupe sur les orientations, troisième jour). Le pragmatisme dans la construction de relations de partenariat ne doit pas se départir d'une prise de recul critique par rapport au sens de ce que l'on engage.

Volontairement iconoclaste, la "quatorzième thèse" introduite par les participants au séminaire de Cotonou procède de cette "approche critique" du partenariat.

Déconnexion et partenariat de coopération

Il s'agit d'abord de rester très conscient de la *déconnexion entre la logique de la coopération* (qui passe) *et celle des acteurs* (qui restent), entre la logique du programme d'hydraulique villageoise du Niger qui valorise la fontainière rigoureuse et celle des villageois qui l'appellent "l'impie", entre celle du PADS qui exige au Bénin la prise en charge de l'infirmière du centre de santé, et celle de l'infirmière qui accepte un salaire fictif.

On est mieux armé pour aborder le partenariat si l'on sait d'emblée que l'on communique mal et si l'on cherche à comprendre pourquoi (la logique des acteurs a un sens qui ne se réduit pas à la captation de la rente du développement) que si l'on s'enferme dans un système d'ignorance mutuelle et une représentation imaginaire de la communication "transparente".

Asymétrie et partenariat de coopération

Il s'agit d'autre part de mesurer l'inégalité des "termes de l'échange" entre le donateur (protégé des "intempéries", bien qu'il connaisse ses propres turbulences), en position d'imposer ses choix et de dicter ses conditionnalités (voir intervention d'A. Sawadogo) et le bénéficiaire (exposé à toutes les tempêtes), dont les principales armes restent la ruse et le détournement, et de comprendre les conséquences sur les jeux d'acteurs de ce "partenariat déséquilibré" qui, en outre, passe le plus souvent par des intermédiaires.

Mais il s'agit également d'être conscient de ce que "*dans le monde de la coopération au développement, la notion d'aide part du postulat que celui qui donne occupe absolument dans l'échelle des relations de partenariat (donneurs-receveurs) la position dominante et que celui qui reçoit occupe a priori celle du dominé, du misérable, du démuné, du pauvre*" (Bako Arifari), et que ce postulat biaise la construction des rapports de partenariat et induit des attitudes paternalistes qui renforcent les dépendances.

Le partenariat comme "masque"

La métaphore du "masque", utilisée dans la quatorzième thèse, est féconde pour critiquer l'usage immodéré actuel de la notion de partenariat dans le champ de la coopération (et il faut se souvenir ici que le terme y a été introduit par la coopération) : elle invite en effet à rechercher à la fois ce que le masque cherche à *cache*r (et qu'il faut démasquer) et ce qu'il cherche à *signifier* (et qu'il faut entendre) :

- Le discours du "partenariat" exclusivement centré sur les relations de coopération technique cache deux déterminantes de la situation de sous-développement vécue par les acteurs du Sud : les séquelles de la domination pré-coloniale et coloniale (que rappelaient Agniola Badaru ou Joseph Ki-Zerbo - voir citation en exergue), et la logique déséquilibrée et dominatrice des rapports macro-économiques Nord/Sud actuels (débat final). Une approche critique du partenariat de coopération invite à ne pas ignorer cet "arrière-plan" et à ne pas dissocier une stratégie de coopération technique d'une vision politique critique plus globale.
- Au-delà de ses ambiguïtés, l'appel de partenariat (repris par les acteurs du Sud) paraît révéler l'aspiration à la reconstruction de relations de co-opération sociale actuellement dégradées (c'est le sens du propos de Joseph Ki-Zerbo ou d'Antoine Sawadogo lorsqu'il parle de nouvelle citoyenneté et de refondation de l'Etat). Mais pour percevoir cet appel, la coopération doit savoir se *décentrer* par rapport à elle-même et revisiter ses propres conceptions du partenariat et de ses finalités.

Le partenariat n'est pas la finalité ultime de l'action de coopération. Celle-ci a l'ambition de permettre la réalisation de *changements durables* profitables aux sociétés et aux économies des pays en développement. Il faut être conscient de ce que cet objectif n'est pas nécessairement clairement partagé par tous les acteurs du Sud⁹ et que la détermination de ces derniers à les produire est une des conditions fondamentale de la réussite des actions de transformation auxquelles la Coopération au développement peut contribuer. Pour réussir dans ses entreprises, la coopération doit donc être attentive aux conditions dans lesquelles s'opère le changement : elles ont bien un rapport avec la coopération entre acteurs sociaux et une conception, revisitée, du partenariat.

Certains acteurs du Sud ont cette détermination à changer les choses : c'est ceux que l'on a appelé à Cotonou les *acteurs réformateurs*. La coopération au développement ne peut pas les ignorer.

La coopération doit enfin veiller à ne pas, par ses pratiques, être elle-même "contre-productive" en se substituant aux acteurs ou en contrariant leurs dynamiques porteuses.

Orientations

Ces conclusions se sont traduites, au terme de cet arpentage, par la proposition de six orientations de portée générale.

LES SIX ORIENTATIONS PROPOSEES

- 1. Soutenir les efforts de médiation entre tous les protagonistes («stakeholders») en favorisant ou initiant des occasions de débat public**
- 2. Contribuer à rompre l'isolement et la dispersion des agents de changements et leur permettre de se mettre en réseau et de consolider leur dynamique**
- 3. Mieux apprécier le temps nécessaire à l'expression des intérêts communs et à la consolidation du partenariat**
- 4. Construire sur les avantages comparatifs de la DDC dans la région : proche de la base et non menaçante, bon flair et compétences déléguées aux BUCOs**
- 5. Développer nos attitudes et comportements pour les rendre plus compatibles avec les exigences du partenariat : écoute, ouverture auto-critique, compréhension et respect, flair et capacité de saisir des opportunités,**
- 6. Rendre compatibles, explicitement et systématiquement, nos méthodes et instruments de gestion et de PSER avec les exigences du format «partenariat»**

(extrait de la synthèse finale du séminaire de Cotonou)

⁹ Bako Arifari analyse finement la différence entre le principe du *don* qui fonde l'ordre social basé sur la réciprocité dans les sociétés locales africaines et les principes guidant l'*aide* internationale : "*L'AIDE et le cadre du partenariat dans lequel elle s'inscrit, se veut une intervention volontariste dans un ordre social, institutionnel et économique donné qu'on se propose de modifier dans un certain sens donné. C'est une forme de manipulation du champ social avec des finalités prédéfinies. Or LE DON n'est pas destiné formellement à modifier l'ordre social, mais plutôt à l'activer, à le reproduire dans un sens donné, prévisible et réalisable au risque de sanctions sociales données : la dérision, les rumeurs, les commérages, la souillure de la réputation sociale, la perte de crédibilité sociale, la honte etc.*" (BAKO-ARIFARI, "Dynamiques d'intermédiation, de responsabilisation et de substitution à travers deux expériences de partenariat sanitaire micro-local du PADS au Bénin", 2001)

2 - partenariat et co-opération : quelques pistes d'approfondissement au-delà de l'arpentage

Introduit par une réflexion sur le "jeu" comme figure fondamentale de la coopération humaine, l'arpentage de Cotonou a mis à nu plusieurs ressorts du jeu du partenariat dans le champ de la coopération pour le développement. On proposera ici quelques réflexions de portée plus large sur ce que cela apporte à la compréhension des réalités sur lesquelles travaille la coopération suisse et au sens de ce travail de coopération. On verra ensuite comment cela peut éclairer les orientations stratégiques de la DDC en Afrique de l'Ouest. Enfin on rappellera les indications qui se sont dégagées de l'arpentage de Cotonou pour la construction des actions de coopération.

La compréhension des jeux et des enjeux de la coopération sociale

Qu'est-ce qu'une action de coopération "réussie" ?

Le marché de OUAHIGOUYA (CAS 5) est une réalisation que la DDC a pu légitimement considérer comme une réussite : qualité technique, rentabilité financière et économique, effets sociaux induits (création d'emplois, développement de capacités chez les artisans, redistribution des profits...), intelligence du montage institutionnel lui donnent un caractère d'exemplarité mis en évidence dans le bilan de la première phase du PDVM. Pourtant, la crise intervenue en 2000 montre que si les commerçants, la Commune, l'EPCD, les autorités traditionnelles et les associations locales ne réussissent pas à ajuster leurs intérêts respectifs, cet équipement collectif ne sera plus entretenu, s'il n'est pas voué aux actes de vandalisme. Au **BENIN** la fonctionnalité du système de santé (dont on sait par ailleurs qu'il est paradoxalement sous-utilisé alors que la situation sanitaire se dégrade) dépend de la coopération entre usagers et personnel de santé (CAS 1, 10, 11). L'entretien des pistes financées par la DDC au **TCHAD** dépendra de la coopération qui s'instaurera entre les différents acteurs des communautés locales et "l'équipe piste" (CAS 9), etc.

Action collective et coopération horizontale

Au final, ce qui apparaît le plus déterminant dans le changement auquel veut contribuer une action de coopération au développement, c'est **l'action collective** (la coopération horizontale, l'action organisée) de ceux que J.P Olivier de Sardan nommait les "partenaires du front", c'est à dire les femmes et les hommes qui subissent au quotidien le mal-développement et auxquels la Coopération internationale a rarement directement accès. C'est autour de cette action collective que se jouent d'abord le devenir des sociétés, mais également les questions de l'appropriation, de la durabilité, de la *sustainability*, de la viabilité, et donc des résultats et de la "réussite" finale des actions de Coopération. En effet, c'est à travers cette action collective que se construit ce que Friedberg¹⁰ appelle un **ordre local**, c'est à dire un système de régulation et de règles qui régit les affrontements, les compromis et la coopération horizontale dans les arènes locales. La construction de cet ordre local¹¹ apparaît comme l'un des **enjeux clé** de la coopération sociale (et non de la seule "coopération au développement").

¹⁰ FRIEDBERG Erhard - "Le Pouvoir et la Règle - dynamiques de l'action organisée" - Le Seuil, 1993 et 1997. NB : Les concepts d'*action collective*, de *coopération sociale* et d'*ordre local* introduits dans ce chapitre d'approfondissement n'ont pas été utilisés au cours des échanges de Cotonou, mais comme il entrainait dans notre mandat de proposer une réflexion et une mise en relation avec le travail de la section antérieurement conduit à Yamoussokro, il a paru utile ici d'exploiter les apports de FRIEDBERG déjà introduits en début de séminaire.

¹¹ La coopération internationale traite le plus souvent cette question en terme de "bonne gouvernance", mais elle en a alors une approche restreinte et prescriptive (notamment quand elle en fait une conditionnalité).

Coopération sociale et coopération au développement

Il est ainsi clarificateur de distinguer *deux plans de coopération* :

- La **coopération sociale** entre les acteurs locaux et nationaux, qui constitue une forme de "partenariat *horizontal* Sud/Sud". C'est, par exemple, la coopération qui s'est construite au Mali entre les artisans à travers des négociations et ajustements réciproques et leur a permis de créer la FNAM qui devient une plate-forme d'action collective (CAS 4). L'exemple des COGEC au Bénin montre que cette coopération sociale ne se "décrète" pas, et qu'une intervention volontariste (et *top-down*) de l'Etat visant à la promouvoir est vouée au rejet (CAS I) ou au détournement (CAS II).

La scène des processus sociaux

La construction de cette coopération sociale se joue sur ce que le système de pilotage stratégique de la section Afrique de l'Ouest appelle la *scène des processus sociaux*. On est attentif à y repérer et comprendre les formes de *partenariat entre acteurs locaux et nationaux*¹² : en effet les changements sociaux sont beaucoup plus déterminés par les processus de négociation horizontale et de coordination dans lesquels se forge l'action collective que par les actions planifiées qui cherchent à les provoquer.

La scène de la coopération

- L'intervention de la **coopération au développement** construit une relation *verticale* qui peut passer à côté, appuyer ou détruire ces dynamiques de coopération sociale. C'est la qualité de cette intervention et des relations qu'elle tisse avec les acteurs que le système de pilotage de la section Afrique de l'Ouest invite à analyser sur ce qu'il appelle la *scène de la coopération*.

Pourquoi s'intéresser aux logiques et aux jeux des acteurs locaux ?

Le "développement" n'est pas possible sans coopération sociale ; cette dernière constitue donc un **enjeu** central. Mais elle se construit de façon *autonome* par rapport à l'Aide ou à l'intervention extérieure¹³ (hors de la "frontière des conventions" analysée par Pierre-Joseph LAURENT dans le cadre d'un travail antérieur de la section¹⁴). Or en toute hypothèse, c'est la logique des acteurs "qui restent" qui prévaudra sur celle de la coopération "qui passe" (la coopération au développement doit un moment "jeter l'éponge" : voir CAS 6 ET 10). Mais cette logique n'est pas figée (on voit comment elle évolue dans le CAS DU MARCHE DE OUAHIGOUYA). Les apports de l'anthropologie du développement ou de la sociologie des organisations de Friedberg citée par la modération du séminaire de Cotonou fournissent ici des éclairages utiles.

L'idée de médiation

Le *jeu des acteurs locaux* est un jeu de pouvoir entre acteurs inégaux où "domineront ceux des acteurs qui auront été capables à la fois d'imposer une certaine définition des problèmes à résoudre et d'affirmer leur maîtrise au moins partielle sur les incertitudes de la situation" (Friedberg). C'est ici que l'idée de faire intervenir une **médiation**, quand les conditions le permettent, trouve son intérêt : le médiateur aide à décloisonner les rapports bloqués, à favoriser une définition plus pertinente des problèmes à résoudre, et finalement à enrichir la relation de pouvoir (et non de domination) qui est inhérente et nécessaire à la vie sociale.

Changement social et acteurs réformateurs

L'*ordre local* qui se cherche à travers les arrangements entre acteurs n'implique pas nécessairement le changement. Au contraire, les équilibres existants "tendent à persister au-delà de ce qui leur est permis et

¹² Lorsque l'on dit que *le partenariat est une résultante (ou une "quasi-finalité")*, c'est d'abord de ce partenariat entre acteurs locaux et nationaux que l'on parle.

¹³ En cela le "discours de la participation" est très réducteur (il court-circuite les négociations horizontales entre acteurs aux intérêts divergents), et d'une certaine façon naïf (le plus souvent, la "participation au projet" est une mise en scène).

¹⁴ DDC - section Afrique de l'Ouest : "L'Etat, le local et la chose publique", février 2001 (22 pages)

Se décentrer pour coopérer

*de ce qu'ils sont capables d'accepter ; un processus de changement a besoin d'un **entrepreneur social** pour créer une dynamique, pour créer une rupture avec le passé, pour mobiliser et relayer le processus de changement*" (Friedberg). C'est ici que la réflexion sur les "**acteurs réformateurs**" introduite par les personnes ressources trouve son intérêt.

Ainsi, en comprenant mieux les enjeux de l'action collective, la coopération au développement est amenée à ne pas prendre seulement en considération le partenariat direct entre elle et les acteurs à la base, mais à le remettre en perspective avec les relations de coopération sociale qui se construisent sur les scènes où le changement peut être (ou ne pas être) mis en œuvre. Ceci suppose qu'elle ne se considère pas "au centre" du développement, en d'autres termes une certaine *modestie*.

"Plutôt qu'une stratégie de retrait, c'est peut-être d'une **stratégie de retenue** dont le système d'aide a besoin. Ce qu'il convient de critiquer dans l'aide extérieure, ce sont surtout ses excès, hélas nombreux. En plus d'une compétence que personne ne lui conteste, l'aide aura besoin dans l'avenir de débats et d'analyse, surtout au Sahel, d'instruments plus souples et moins exigeants, de garde-fous et de contraintes, mais aussi de davantage de déontologie et de sagesse".

CLUB DU SAHEL, 1997 - "Vingt ans d'aide au Sahel. Un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir" - OCDE
(cité dans le document d'orientation stratégique de la DDC pour l'Afrique de l'Ouest - DOS, 2000)

Les orientations stratégiques de la DDC en Afrique de l'Ouest à l'épreuve des travaux de Cotonou

Une stratégie centrée sur les acteurs

La DDC a été l'une des premières agences à initier, au début des années 90, une réflexion de fond sur les dynamiques à l'œuvre en Afrique de l'Ouest et les conséquences à en tirer en matière d'orientation de son action dans cette sous-région¹⁵. Elle en avait dégagé la conclusion qu'il n'y a de développement durable possible que pensé et pris en charge par les *acteurs endogènes* "porteurs de vision"¹⁶. Elle avait tiré de ce postulat l'orientation stratégique principale de l'action de la DDC en Afrique de l'Ouest : "**accompagner des processus qui permettent à des acteurs - hommes et femmes - d'affirmer leurs visions (aider à faire émerger) et de les traduire sous forme d'activités créatrices de richesse (appui aux initiatives)**" (DOS Afrique de l'Ouest, 2000). La conséquence opérationnelle découlant de cette orientation stratégique était de mettre en œuvre une **approche multi-acteurs**, ces derniers étant "*considérés dans leur milieu et dans leurs interrelations. Il n'est pas question de partir de la définition préalable de projets et de la délégation à des coopérants*" (idem).

Le DOS introduit également la notion de **partenariat de coopération** qui implique "*qu'on entre dans le jeu comme partenaire et qu'on travaille dans une relation. Cet engagement nécessite une explicitation des règles du jeu, un "contrat". Cette explicitation peut revêtir plusieurs formes et ne se limite pas aux contrats bilatéraux formels ; elle doit être interactive pour s'adapter aux évolutions*" (ibidem).

¹⁵ séminaire du Louverain, 1993 - quelques années plus tard, le CLUB DU SAHEL lançait l'exercice croisé *Coopération 21 / Sahel 21* qui débouchait sur des conclusions proches.

¹⁶ Cette formule, lancée à une époque où l'on était très sensible au caractère structurant des visions et où l'on valorisait les *leitbild*, a ensuite été atténuée pour laisser place à une formulation plus générale : "*le développement de l'Afrique de l'Ouest repose sur la construction par les Africains de perspectives d'avenir sur la base de valeurs - endogènes et exogènes - qu'ils choisissent, qui leur permettent de réfléchir et d'agir (valeurs structurantes) et entraînent l'adhésion*" (la coopération suisse en Afrique de l'Ouest - orientations stratégiques - 2000)

Les apports de Cotonou

Les apports du terrain fournis par les études de cas de Cotonou illustrent et confirment bien, à travers la description de l'évolution des situations de partenariat, le caractère **processuel** du développement et le rôle majeur des **acteurs endogènes** dans ces processus ("*on ne développe pas, on se développe*" - J. Ki-Zerbo). Les personnes ressources, notamment à travers leurs propres études de cas et leurs analyses, ont apporté un éclairage nouveau par rapport au DOS sur les "*interrelations des acteurs considérés dans leur milieu*" en montrant que ces relations sont *conflictuelles* et obéissent à des *logiques ignorées* du partenaire de coopération. L'idée nouvelle de **médiation** est liée à cet apport ; il faut cependant bien en cerner le caractère délicat (quelle légitimité aura le médiateur pour ne pas être rejeté ou soupçonné d'ingérence ?)

La question de **l'ingérence**, soulevée dans plusieurs cas, a par ailleurs montré qu'il est difficile *d'accompagner avec retenue un processus*. Il est en effet tentant d'en accélérer le cours (la coopération comme "passant pressé" - A. Sawadogo), ou d'établir des "circuits courts" qui... court-circuitent les processus (évoqué dans la communication de Bako-Arifari). Le risque (souvent inconscient) de dérive interventionniste est constant dans une relation de partenariat déséquilibrée où celui qui a l'argent peut imposer ses conditions.

On n'a pas parlé à Cotonou, comme on l'avait fait en 1993, "*d'acteurs porteurs de vision*". Par contre on a beaucoup parlé d'**acteurs réformateurs**, ce qui est une autre façon de revenir à la même idée : certains acteurs ont une capacité plus grande à entraîner les autres dans des processus de changement social. L'idée de **partenariat de réseau** (Olivier de Sardan), qui n'est pas entièrement nouvelle pour la DDC, a été précisée ici comme moyen de renforcement de ces agents de changement. Encore faut-il les repérer, et sur ce point Cotonou n'a apporté aucune "recette". Question de flair ?

Un suivi sur deux scènes

A Yamoussokro (1999), la section Afrique de l'Ouest a construit un système de pilotage dont la principale originalité était, en cohérence avec l'esprit de sa stratégie, d'apprécier la pertinence des actions de la DDC à travers la confrontation de l'analyse de deux scènes : celle des processus sociaux, et celle de la coopération.

Les apports de Cotonou

Ces deux scènes sont présentes dans les études de cas apportées par les BUCOs, mais ce sont surtout les analyses des personnes ressources qui ont éclairé la différence de leur statut et l'utilité de les distinguer.

... sur la scène des processus

C'est sur la scène des processus sociaux que l'on peut analyser le jeu des acteurs. Elle est la scène **réelle** des acteurs africains, "*la scène où les acteurs jouent pour de vrai*" disait J.P. Olivier de Sardan, Les apports extérieurs ont ici fourni des clés pour analyser le "jeu des acteurs" dans les *arènes locales (logique du don, clientélisme, stratégies de sécurisation, pluralité de normes...)*, mais ces aspects ont été moins développés que ceux relatifs aux points de contacts entre les scènes locales et celle de la coopération (*mise en scène, double langage, courtage...*) : il y a donc ici encore matière à approfondissement pour développer les capacités d'analyse de cette scène. On retiendra surtout l'observation faite d'une forte détérioration des relations (méfiance) et des systèmes d'échange sur les scènes locales qui sont très perturbées (notamment A. Badaru et A. Sawadogo).

... sur la scène de la coopération

Le schéma des trois ordres de la représentation présenté par Agniola Badaru aidait à voir que la scène de la coopération est quant à elle fortement investie par son **imaginaire**, ce qui peut conduire à passer à

coté des réalités. Les regards extérieurs étaient ici utiles pour attirer l'attention sur deux effets pervers qui piègent souvent la coopération : d'une part elle induit elle-même l'opacité qu'elle déplore (*mise en scène, opportunisme*), d'autre part elle s'aveugle elle-même à travers un excès de précautions (sa "*tuyauterie*" qui la sécurise).

Quel dispositif de rétroaction pour tenir compte des dynamiques endogènes dans les actions de coopération ?

Le but de l'observation sur les deux scènes construites par le système de pilotage est de permettre à l'action de coopération d'être mieux en prise sur les réalités et de faire du sens par rapport à elles. Deux indications intéressantes ont été fournies à cet effet. Elles partent de l'idée que c'est en faisant des projets (y compris les plus mauvais) que l'on révèle les dynamiques endogènes et que l'on peut s'y adapter à son tour. D'une part, plutôt que de ne se poser que la question de savoir si les objectifs prévus sont réalisés, savoir s'intéresser aux *effets imprévus* de l'action de coopération, car ils fournissent des indications précieuses sur les dynamiques réelles (A. Sawadogo). D'autre part, oser dans certains cas interpréter les *détournements* comme des expressions d'appropriation locales et de besoins réels, et savoir réadapter le projet en fonction de ces détournements (exemple d'un projet sénégalais de traction animale détourné par les paysans en activité d'embouche et réorienté en conséquence - J.P Olivier de Sardan).

Il s'agit là de façons de faire très simples qui ne nécessitent pas un grand appareillage de "monitoring". Ils supposent par contre une *attitude* particulière : une ouverture, une flexibilité et une aptitude à appréhender la situation dans sa globalité

La nécessité d'une **approche globale** signifie le refus de toute technicisation du processus d'intervention. Technicisation des problèmes qui sont [alors] circonscrits dans des domaines restreints correspondant à des spécialités techniques existantes dans lesquelles on doit trouver la solution. Technicisation des solutions comme réponse naturelle à la technicisation des problèmes. **Insister sur l'importance d'une approche globale, c'est imposer un retour sur le terrain ou plutôt fonder l'intervention sur les contraintes réelles du terrain. C'est demander que l'on tienne compte des unités réelles, des systèmes humains empiriques dans lesquels les acteurs eux-mêmes inscrivent leurs actions**, au lieu de suivre les logiques abstraites de l'organigramme et de la spécialisation fonctionnelle. **Alors, la stratégie redevient concrète.**

(FRIEDBERG E. - "Le pouvoir et la règle")

Quelques orientations pour construire les futures actions de coopération

Une critique du partenariat qui doit permettre de mieux s'orienter

On a fait observer au cours des débats de Cotonou que le partenariat constitue un axe fondamental de la stratégie 2010 de la DDC (16% des occurrences du texte), mais qu'il n'avait pas été thématiqué. L'exercice approfondi et sans complaisance de Cotonou aura contribué à "délester cette notion de son ballast idéologique" (à la *démasquer*) et à mettre à jour la question fondamentale qu'elle recouvre : celle de la *relation de coopération et de ses effets (de son impact) sur le développement durable*.

exploiter ses avantages comparatifs

Au final, il apparaît que la coopération suisse dispose d'atouts réels en Afrique de l'Ouest pour servir et stimuler les dynamiques endogènes dans lesquelles le développement doit s'inscrire pour être durable et qu'il lui faut surtout mieux les exploiter.

En s'appuyant sur les différents débats, et plus particulièrement sur les travaux de groupe qui ont conclu le troisième jour la confrontation entre les *angles de vue* respectifs sur le partenariat des BUCOs et des personnes ressources, les modérateurs du séminaire de Cotonou ont dégagé sous forme de questions (*faut-il ?*) un certain nombre de pistes pour poursuivre la réflexion stratégique et opérationnelle dans ce sens.

Le DOS donne des ouvertures à exploiter

Il est d'abord suggéré "d'approfondir le DOS et d'élaborer des approches de mise en œuvre plus spécifiques". Plusieurs directions sont ici indiquées pour "soutenir dans le Sud le développement d'une capacité de proposition et le développement de stratégies" :

- Renforcer (dans la ligne déjà tracée au séminaire régional de Yamoussokro en 1999) la capacité à "**lire et interpréter les contextes sociaux et les rapports de force**" et à "apprendre à reconnaître les résultats non prévus et à en tirer les leçons". L'un des groupes de travail avait déjà insisté sur la nécessité de développer une "capacité d'écoute"
- Renforcer le **dialogue critique sur les finalités et les résultats** de l'action de coopération ; il faut ici entendre coopération au double sens précédemment dégagé (coopération sociale - l'un des groupes recommandait ici "d'acquérir une compréhension mutuelle des enjeux sociaux" - et coopération au développement : sa contribution et ses résultats). Il est à ce titre suggéré de "prévoir et réaliser périodiquement un dialogue critique sur les finalités de ce que l'on fait en partenariat et sur le partenariat", de "préciser avec le partenaire ce que l'on entend par résultats", et "d'améliorer les capacités à mesurer ensemble les résultats atteints" (le terme de "co-pilotage" ne paraît pas approprié).

Faire prévaloir le "bon sens opérationnel"

Il y a toujours une "marge de manœuvre" qui permet de garder la flexibilité permettant de s'adapter aux réalités : la conduite des actions de coopération est une question de *bon sens opérationnel* qui doit permettre de :

- Planifier un **temps suffisant** en phase de gestation pour permettre l'expression de propositions
- Renforcer les **instruments flexibles** pour financer des actions favorisant le partenariat Sud-Sud
- Renforcer la capacité d'un management mieux à même de **tenir compte des opportunités et des paris**
- S'engager plus résolument envers **l'harmonisation des procédures et la simplification des standards** avec les autres donateurs, et faire en sorte que le partenaire reste maître d'ouvrage.

Améliorer les communications internes

Cette orientation commande "d'**associer plus étroitement les chefs de finance** aux exigences et contraintes d'un programme spécifique". C'est une question d'amélioration des communications internes à la coopération suisse qui nécessite de "développer et opérationnaliser les pratiques du **feed-back** et de renforcer une culture du **feed-back régulier et de la restitution**" ; ceci s'inscrit plus globalement dans le souci "d'instaurer la «redevabilité» (accountability) réciproque".

Les premières pistes de travail dégagées par la section

Huit "pistes de travail" ont été dégagées "à chaud" par la section à partir des premières conclusions du séminaire de Cotonou :

- 1) Documenter les approches sur les *temps de gestation* nécessaires à la construction d'un partenariat
- 2) Approfondir le chantier de la gouvernance locale autour de la question des *espaces de débat public* et d'expression autour d'enjeux précis
- 3) Conduire des exercices critiques dans les BUCOs et avec des institutions sur les *intermédiaires* (les "courtiers du développement")

- 4) Recourir aux apports de l'anthropologie pour mieux appréhender les *scènes locales*
- 5) "assouplir notre *tuyauterie*" (au niveau de la Centrale et des BUCOs)
- 6) renforcer les collaborations entre *chargés de programmes et chefs de finance*
- 7) s'appuyer sur *l'informel*, renforcer les expérimentations dans ce domaine
- 8) améliorer la *communication entre BUCOs et Centrale* sur ces questions

**Les perspectives
ouvertes**

θ **Cotonou apporte une matière importante à faire fructifier :**

Toute la richesse du séminaire de Cotonou n'a pas été exploitée dans ce rapport succinct. Certains éléments des débats notamment, qui révèlent des différences de sensibilité ou ont ouvert sur des incidences très intéressantes auraient nécessité, pour être rapportés, des développements parallèles au propos central sur le partenariat. On a dû choisir de se concentrer sur l'essentiel, en s'efforçant de ne pas l'appauvrir et d'en capitaliser la substance.

L'arpentage de Cotonou a permis de clarifier des questions fondamentales qui vont tout à fait au-delà des effets de mode du partenariat et plongent au cœur de la finalité de la relation de coopération et des dynamiques de changement social. Il constitue de ce fait **une base pour entretenir et approfondir** un travail de prise de recul permanent qui doit informer l'organisation de l'action de coopération.

θ **des questions restent à travailler :**

Certaines questions n'ont pas pu être approfondies. Il s'agit notamment :

- des conditions opérationnelles de mise en œuvre de la relation de coopération, où l'on ne doit pas sous-estimer les conditions de l'architecture de la coopération.
- de la mise en perspective de ce travail sur le partenariat avec la question de la pauvreté, qui est centrale pour la coopération.
- de la question du pouvoir de destruction de l'argent de l'aide
- de la question de la rupture d'un partenariat

...

θ **il y a, venus du Sud, des défis concrets de partenariat à relever :**

Par ailleurs, un message aura pu être entendu autour de la réflexion sur ces acteurs du Sud - que l'on a appelé "réformateurs" - qui aspirent à un autre devenir pour l'Afrique et pour cela prennent des risques : *"Vous qui réfléchissez sur le partenariat, êtes-vous un "passant pressé" de plus, ou serez-vous pour nous un "partenaire" fiable, engagé, sur qui nous pouvons compter dans la durée ?"*

On est partis à Cotonou de la question : *"qui sont nos (bons) partenaires ?"*. On peut se la poser de façon différente et se demander : *"de qui sommes-nous de (bons) partenaires" ?*.

Plésidy, le 18 juillet 2001

Sommaire :

LE PARTENARIAT EN QUESTION	1
<i>Temps et partenariat</i>	1
<i>Quelques raisons pour la DDC de travailler la question du "partenariat"</i>	1
<i>Analyser les relations de partenariat</i>	2
<i>Points de repères initiaux pour travailler sur le partenariat</i>	3
<i>Partir des pratiques pour clarifier la notion de partenariat</i>	4
1 - L'ARPENTAGE DE COTONOU	5
<u>La complexité du paysage du partenariat</u>	5
<i>Nord/Nord, Nord/Sud, Sud/Sud : de multiples cas de figure...</i>	5
<i>... une "toile d'araignée"</i>	5
<i>une avant-scène et un arrière-plan</i>	5
DOUZE ETUDES DE CAS DE PARTENARIAT	6
<i>Multiples scènes, jeux cachés</i>	10
<i>Où la coopération se situe-t-elle dans ce paysage relationnel ?</i>	11
<u>La déconstruction du "concept" de partenariat</u>	12
<i>Malaise autour du partenariat</i>	12
<i>"partenariat réel", ou projection imaginaire de la vision de la coopération suisse ?</i>	12
QUELQUES ECLAIRAGES APPORTES PAR LES PERSONNES RESSOURCES	13
<i>le "partenariat" n'est pas un concept</i>	14
<u>la reconstruction de l'approche du "partenariat de coopération"</u>	14
<i>Une approche pragmatique</i>	14
LES 14 THESES SUR LE PARTENARIAT	14
<i>Une approche critique</i>	16
ORIENTATIONS	18
2 - PARTENARIAT ET CO-OPÉRATION :	
<i>quelques pistes d'approfondissement au-delà de l'arpentage</i>	19
<u>La compréhension des jeux et des enjeux de la coopération sociale</u>	19
<i>Qu'est-ce qu'une action de coopération "réussie" ?</i>	19
<i>Coopération sociale et coopération au développement</i>	20
<i>Pourquoi s'intéresser aux logiques et aux jeux des acteurs locaux ?</i>	20
<u>Les orientations stratégiques de la DDC en Afrique de l'Ouest à l'épreuve des travaux de Cotonou</u>	21
<i>Une stratégie centrée sur les acteurs</i>	21
<i>Un suivi sur deux scènes</i>	22
<u>Quelques orientations pour construire les futures actions de coopération</u>	23
<i>Une critique du partenariat qui doit permettre de mieux s'orienter</i>	23
<i>Le DOS donne des ouvertures à exploiter</i>	24
<i>Faire prévaloir le "bon sens opérationnel"</i>	24
<i>Les premières pistes de travail dégagées par la section</i>	24
<i>Les perspectives ouvertes</i>	25

ANNEXES : - programme du séminaire - liste des participants - Synthèse présentée par la modération -
(document joint)