

# Coopérer aujourd'hui n° 5

► Jean-Louis Vielajus, avec la collaboration de Benjamin Buclet

## Le Gret et les organisations locales partenaires

**Diversité des partenaires et des partenariats,  
à partir des contributions au séminaire de Rambouillet  
de septembre 1997**

---

Comment parlons-nous de nos relations avec nos alter-ego de terrain, ces organisations locales partenaires ? Comment le partenariat s'est-il créé ? Quels types de relations avons-nous avec elles ? Au-delà des caractéristiques générales dégagées lors de la synthèse du séminaire de Rambouillet, et pour avancer dans la réflexion sur le partenariat, il a semblé utile de repartir des textes préparés à ce moment, et de restituer la diversité des situations

*L'organisation locale partenaire (Olp) est l'organisme de statut privé avec lequel le Gret établit une relation privilégiée dans le cadre de sa coopération au développement. Cette relation se trouve en général établie sur une base opérationnelle (on agit ensemble), mais elle se double d'une relation institutionnelle (on renforce l'institution partenaire en tant que telle).*

*Il y a une gamme d'organisations locales avec lesquelles on établit des partenariats. Si le séminaire interne de Rambouillet avait pour vocation première de s'intéresser à des « organisations intermédiaires », il a démontré en réalité, à partir de toutes les contributions provenant des différents « terrains » du Gret, que celles-ci ne représentent qu'une partie des organisations avec lesquelles nous sommes engagés.*

*L'approche typologique de notre partenariat peut être établie en tenant compte notamment de la mission représentative et de la fonction remplie :*

- les organismes ayant une mission de représentation en vue d'organiser des habitants, une profession, de prendre place dans des concertations et de négocier les intérêts de ses mandants ou de prendre la responsabilité d'actions en faveur du développement - exemple pour le Gret, Sidka en R.D Congo ;*
- les organismes sans mission représentative et délivrant des services nécessaires au développement. Ils sont opérateurs pour le compte d'autres. Ces organisations peuvent ou non dépendre d'une organisation représentative évoquée ci-dessus. On peut affiner la classification en distinguant :*
- les opérateurs intermédiaires vont intervenir en appui à une maîtrise d'ouvrage locale collective pour aider à assurer une programmation concertée et à conduire des actions de développement – exemple les opérateurs du Programme Fourmi au Cameroun ;*
- les opérateurs spécialisés vont s'organiser pour délivrer un service durable aux habitants – exemple, EMT, institution financière spécialisée au Cambodge.*

*Une autre typologie évidente est liée à la durée du partenariat ainsi qu'à l'antériorité éventuelle du partenaire : comment comparer, sur ce plan Emt et Enda Graf ? D'une façon ou d'une autre, toutes les organisations recensées en préalable de ce séminaire de Rambouillet se rapprochaient de l'un ou l'autre de ces types.*

*Le document ci-joint en propose une analyse transversale telle qu'elle ressort des contributions rédigées par des intervenants du Gret, au siège ou sur le terrain, pour le séminaire de Rambouillet de 1997.*

# Sommaire

I.	l'organisation locale, nouveau partenaire de notre coopération .....	5
1.	Un partenariat encore récent.....	5
2.	Le référentiel et le cadre de l'analyse.....	6
II.	Le choix de l'Olp .....	7
1.	Ce que vous en dites .....	7
2.	Éléments d'analyse.....	10
3.	Quelques conclusions provisoires .....	11
III.	Le fonctionnement interne de l'Olp.....	15
1.	Quelques indicateurs de fonctionnement.....	15
2.	Les conditions de l'efficience.....	16
IV.	La relation du Gret avec l'Olp .....	23
V.	comment percevons-nous l'autonomie des olp ?.....	26
1.	Ce que vous en dites .....	26
2.	Quels indicateurs de l'autonomie .....	31
3.	Les difficultés rencontrées.....	32
	Pour conclure .....	32

## I. L'ORGANISATION LOCALE, NOUVEAU PARTENAIRE DE NOTRE COOPERATION

---

### 1. Un partenariat encore récent

Cela doit faire environ huit ans que ces Olp ont fait irruption dans nos actions. Les premières devaient être des organisations telles que Cearah periferia, au Brésil ou encore Enda graf au Sénégal. Mais comment faisait-on avant, ou plutôt avec quel acteur opérationnel et institutionnel travaillait-on ? On peut dire qu'il y a eu grosso modo deux périodes successives : la période *État* et la période *Projet*. Durant la période *État*, on travaillait principalement avec des structures publiques à la mise au point de méthodes de programmation du développement qui tiennent compte des réalités sociales. Avec le désengagement des États, on a été conduit à travailler dans des cadres de projets, sans réelle institution tangible derrière, car il n'y avait pas (ou peu) d'organisations privées aptes à prendre en charge des actions de développement (en tout cas dans les pays où l'on travaillait, ou bien on ne les a pas repérées). C'est encore une situation que l'on est amené à rencontrer dans des pays, comme en Asie du sud-est qui résistent à laisser la société civile se structurer réellement. Durant la période *État*, on se préoccupait de savoir comment les innovations apportées en coopération trouveraient une place durable dans les institutions publiques. Durant la période *Projet*, on se souciait, souvent avec retard, de la sortie du projet en question, et donc des institutions qui reprendraient les fonctions et/ou les services mis au point dans ce cadre.

Nous sommes aujourd'hui dans la continuité de cette histoire : certaines de nos actions en cours ont été créées à l'époque de la logique du *Projet* et restent confrontées à la question de l'institutionnalisation. Mais nous sommes aussi en rupture : il n'y a plus d'action qui soit conçue selon l'une ou l'autre des logiques rappelées plus haut. Cette rupture est de deux ordres : opportuniste (si on travaille avec des Olp, c'est parfois parce que les bailleurs nous l'ont demandé) ; méthodologique (si on travaille avec des Olp, c'est parce qu'on considère qu'ils sont des intermédiaires indispensables dans l'action de développement).

On en est venu à une nouvelle période qui se caractérise par une multiplication très rapide d'organisations locales de tous poils et de légitimités différentes et qui ont un rôle à jouer dans la production de services pour le développement. En tant que structure d'appui en coopération internationale, le Gret se préoccupe de la place des innovations institutionnelles dans l'émergence de ce tissu, de la complexité et de sa complémentarité. D'où cette approche inaugurée par le groupe en 1997 et dite de « développement institutionnel », qui cherche à analyser les rôles et fonctions de chaque type de structure d'appui au développement ainsi que les relations qui se nouent entre elles.

La systématisation perceptible d'une pratique de partenariat avec des Olp nous oblige désormais à nous interroger : avons-nous une vision commune sur une stratégie partenariale, avons-nous pris la mesure de ce changement de pratique, comment nous sommes-nous organisés pour établir et maintenir ce type de relation, quels sont nos acquis et quelles sont les difficultés récurrentes ?

En préparation du séminaire de Rambouillet de 1997, sur la création, le renforcement et l'autonomisation d'opérateurs intermédiaires, une quinzaine de contributions ont été collectées à partir des expériences conduites par le Gret. Ces contributions ont été rédigées par des collègues sur le terrain ou au siège, en réponse à un questionnaire élaboré par Philippe Lavigne Delville et Jean-Louis Vielajus. Avec un peu de recul, nous nous sommes attachés avec Benjamin Buclet à

relire et analyser ces contributions pour trouver des réponses aux questions posées plus haut. En voici la restitution.

## **2. Le référentiel et le cadre de l'analyse**

Ce sont vos contributions qui nous ont servi de référentiel. Nous avons tenté de tirer les enseignements de celles-ci en analysant plus précisément 11 d'entre elles : FOURMI (Cameroun), GAD (Comores), SIDKA (République Démocratique du Congo), TENMIYA (Mauritanie), ENDA-GRAF (Sénégal), GRET Haïti, LAET (Brésil), CEDAC (Cambodge), ACAPE/AKDEP (Cambodge), EMT (Cambodge), CEARAH-PERIFERIA (Brésil).

Nous avons repris le cadre d'analyse du questionnaire qui vous avait été proposé pour réaliser les contributions, après l'avoir modifié au regard des enseignements du séminaire.

Nous avons synthétisé les informations contenues autour de trois thèmes :

- le choix de l'Olp : pour quelles raisons a-t-on choisi ce partenaire là plutôt qu'un autre ? Comment s'est déroulé le processus d'identification ? Sur quel critères s'est-on basé ?
- le fonctionnement interne de l'Olp : son statut, sa structure (moyens humains, ressources financières, structure de direction, niveau de compétence, points forts, points faibles), ses activités (fonctions et prestations, financés par qui, part des financements qui transitent par Gret).
- les relations du Gret avec l'Olp : quel rôle joue le Gret ? Que finance-t-il ? Des activités de développement ? La structure ? Participe-t-il à l'orientation stratégique, à la structuration de l'Olp, aux activités commerciales ? Met-il à disposition des outils techniques et méthodologiques ? Des outils de gestion ? Lesquels ? Exerce-t-il un contrôle ? Sous quelle forme ?

A partir de cette synthèse, nous tentons de comprendre la façon dont ces partenariats sont envisagés, la vision qui sous-tend leur mise en place et si on peut en dégager une ligne commune pour éclairer nos actions. Quelle sont la genèse et la motivation du partenariat ? Comment se déclinent les trois thèmes évoqués plus haut ? Quels acquis peut-on tirer de nos expériences ? Quelles pistes peut on creuser pour améliorer nos pratiques ?

Dernier élément de cadrage de cette analyse : nous rapportons ici ce que vous dites de votre pratique. Il y a nécessairement des différences de ton et d'angle de vue et la distance critique des différents contributeurs est forcément différente d'un texte à l'autre, selon qu'il est au siège ou sur le terrain et aussi en fonction de la situation des actions au moment où la contribution a été écrite. On n'a pas cherché à gommer ces différences, mais simplement à restituer vos différentes paroles.

## II. LE CHOIX DE L'OLP

---

Pour cheminer dans l'approche des choix, nous vous proposons d'abord de lire un verbatim tiré de vos contributions préalables au séminaire de Rambouillet. Vous trouverez ensuite des tentatives d'analyse et d'explication. Le chapitre se termine par la présentation systématique en tableau des éléments d'identification et de justification des choix tels que vous les avez vous-mêmes énoncés. Comment pratiquement a-t-on choisi les OI ?

### 1. Ce que vous en dites

#### 1.1 Fourmi

Le Programme Fourmi est caractérisé par un dispositif en trois niveaux : opérateur intermédiaire coordinateur(OIC) à l'échelle d'une ville, qui contracte avec un opérateur ponctuel (OI) d'appui à la maîtrise d'ouvrage auprès d'associations de quartier (CAD).

Avant le projet Fourmi, quelques OI potentielles avaient été identifiées, notamment par la mise en œuvre du projet axe urbain financé par la coopération française. D'autres avaient été écartés, par le constat de leur incompétence, mais aussi par le comportement malhonnête, tant intellectuel que financier.

Les OI potentiels choisis étaient les rares, pour ne pas dire les seuls, susceptibles d'intervenir dans l'animation urbaine et de présenter des résultats rapidement. [...] Les impératifs de résultats quantitatifs du bailleur de fonds et notre volonté devant une population urbaine sceptique de prouver que nous avons les moyens de notre discours, nous ont demandé de lancer une série d'actions deux mois et demie après la signature avec le bailleur. Il fallait pour cela des OI prêts.

Le choix des OI a été maintenu, mais une série de démarches a été engagée par le Gret afin de clarifier progressivement les relations avec ces partenaires. En fait, nous avons procédé à reculs, en partant de contrats de type « carte blanche » pour parvenir à des exigences de plus en plus fortes.[...]

Notre difficulté était liée à l'absence d'organismes d'animation urbaine connus, compétents et intéressés. La démarche est critiquable, mais nous avons lancé le projet avec les rares que nous connaissions, sans sélection (grille ou autre), par projection à partir des actions antérieures. Même si le choix n'existait pas, il aurait été bon de mettre en place une grille d'évaluation des potentiels, de vérifier au-delà du discours le partage effectif de la méthode et des principes [...] cette méthode aurait également placé les OI dans une situation où la confiance du Gret est exprimée, mais aussi les limites, les besoins, donc le chemin restant à parcourir clairement énoncé.

#### 1.2 Gad

Le Gad s'est créé seul. Le Gret, en abordant les Comores, est entré en contact avec lui, du fait de connaissances et de relations passées avec certains de ses membres.

Aux Comores, les Ong locales sont peu nombreuses. On en dénombre une petite dizaine dont très peu sont vraiment efficaces.

### 1.3 Sidka

Dès la conception du programme [existait l'objectif] d'appuyer l'émergence de compétences locales en identification de projets, programmation et mise en oeuvre des actions. L'option envisagée était la constitution d'une agence locale de développement qui devait réunir les compétences techniques nécessaires.

L'identification et la constitution se sont réalisées en plusieurs étapes.

- recensement et identification des organisations existante ;
- mise à plat des facteurs de blocage d'une intervention extérieure ;
- repérage formel des organisations et expériences existantes, formulation d'hypothèses ;
- confrontation des hypothèses avec les organisations identifiées ;
- analyse critique et nouvelle confrontation avec séance de travail sur un projet de texte de fonctionnement ;
- séance plénière constitutive.

Choix final : un premier niveau de structuration avec le renforcement des organisations de base (CLD) et un deuxième avec la création d'une association intervillageoise (Sidka).

### 1.4 Tenmiya

Si l'on veut être juste, on doit dire que la décision initiale [de création de Tenmiya] vient du bailleur de fonds, que le Gret y a immédiatement adhéré et que l'administration mauritanienne l'a accepté du bout du stylo. Il s'agit donc d'un projet où dès le départ est inscrit en toutes lettres un objectif de création d'un OI.[...] Dans le domaine hydraulique, il n'existe en Mauritanie que des bureaux d'études à vocation lucrative, aussi avons nous choisi de privilégier la création d'une nouvelle OI. Nous aurions peut-être dû passer davantage de temps à repérer des partenaires potentiels dans les existantes. Nous recommandons de le faire pour l'avenir. Mais il semble que nous n'ayons pas eu trop le choix, notre mandat étant dilué entre réalisations concrètes, promotion d'une éthique et transfert de compétences et la pression de l'administration étant par ailleurs très forte.

Le premier maillon est Tourad, ingénieur hydrologue, issu d'une famille respectable,[il a une expérience antérieure en bureau d'études et dans les services techniques]. Il a de l'ambition tempérée par une fibre sociale. Le deuxième maillon est Sidi, ingénieur en productique, de bonne famille aussi. [depuis la fin de ses études, il a toujours travaillé sur les projets du Gret en Mauritanie]. Suite à une première phase de contacts informels entre les cadres et à une réunion du personnel, un noyau se constitue, comprenant Tourad, Sidi et Harkouk.

Pendant la première année, de nombreuses rencontres ont lieu entre les candidats à l'association. Le Gret participe activement à certaines phases de la réflexion comme le choix de la structure, la discussion des statuts, le choix des administrateurs, etc.

### 1.5 Enda Graf

L'identification du partenaire est liée à un « concours de circonstances ». Après un stage d'un an et demi à Enda Graf, Cécile Broutin a réalisé plusieurs études pour l'équipe VRN du Gret. Son séjour au Sénégal lui avait permis d'identifier des demandes d'appui et des possibilités de développement des activités de transformation des produits locaux. Sa connaissance des méthodes et compétences du Graf associée à une bonne implantation en milieu rural et urbain et de celles du Gret l'ont amenée à proposer une collaboration qui a été accueillie favorablement par le Gret.

L'origine de la collaboration explique que le responsable du Graf considère qu'elle s'est nouée au départ surtout à partir de relations personnelles plus qu'institutionnelles (il n'y avait au départ

aucun document contractuel stipulant le détachement de CB à Enda). Il ne connaissait pas le Gret mais CB et c'est cela qui l'a décidé à commencer à travailler sur des études communes. Les relations personnelles ont joué un rôle important.

## **1.6 Gret Haïti**

Le Gret s'est vu confier par divers bailleurs la conduite de projets de développement. Il a choisi, pour les mettre en œuvre, de travailler avec les organisations d'habitants et les associations de solidarité]. Le Gret Haïti commença à se construire autour de ce programme[...]. Le programme est important et novateur. Mais le Gret fonctionne déjà sur une logique propre, il est ancré sur un travail de terrain lourd et compliqué qui absorbe pratiquement la totalité des ressources humaines de ce Gret encore mal défini, parce qu'il est composé de personnes qui représentent des organismes, mais qui ne sont pas des salariés du Gret tout en faisant partie du mouvement et agissant en son nom [...] Le programme est compliqué et sa mise en œuvre se prête à beaucoup d'interprétations. Nos collègues haïtiens revendiquent tacitement une plus grande intervention dans ce programme et une participation dans la direction des opérations.

La création du Gret Haïti ne pouvait trouver un meilleur cadre, la demande et l'opportunité. La convention entre nous est claire en ce qui concerne le partage des responsabilités et des fonctions, mais elle est encore insuffisante parce qu'elle reflète un moment de notre relation.

## **1.7 Laet**

Dès le départ, l'idée était de créer une équipe locale permanente de RFD. Nous n'avions pas des idées très claires sur le comment assurer cette permanence, mais a priori nous sommes partis sur un schéma plutôt Ong, partant du principe qu'il devait être possible d'obtenir des financements divers et y compris brésiliens pour assurer une certaine continuité.

L'équipe a été constituée de jeunes en début de carrière [...] un mélange plutôt hétérogène qui a pris du temps pour se forger une identité commune, apprendre les règles de travail en commun et surtout s'identifier avec la proposition de recherche développement peu familière à la majorité. C'était cependant un délai utile et peut-être indispensable, considérant qu'il aurait été très difficile d'attirer à Altamira et surtout de fixer là des chercheurs plus expérimentés et déjà insérés dans le marché du travail et sur le plan familial.

## **1.8 Cedac**

Quelques visites auprès de centres de ressources existants permettent de se faire rapidement une idée sur l'état actuel de l'offre en matière de recherche formation sur les sujets liés à l'agriculture au Cambodge. Il n'existe pas, à l'heure actuelle de centre de ressources qui soit géré par des cambodgiens et mène une activité propre [...] Les centres de ressources existants ont quasiment tous les mêmes points faibles :

- manque de ressources humaines cambodgiennes ;
- direction et expertise prises en charge par les expatriés ;
- faible « khmerisation » des travaux (réalisés en anglais) ;
- aucune capacité à générer des ressources propres suffisantes pour l'autofinancement.

Peu nombreuses, ces structures ne fonctionnent pas sur le mode de la concurrence, loin de là. Elles se sont montrées d'ailleurs très intéressées par le montage du Centre, prodiguant des conseils et se positionnant comme clients potentiels. [On décrit ensuite la clientèle potentielle, bailleurs, Ong, entreprises].

Le Gret a aujourd'hui pour objectif de contribuer à la création d'un centre de ressources sur l'agriculture cambodgienne [...]. Il aurait pu se contenter de fonctionner sur un financement [en



cours et pour lequel les résultats sont suffisants pour répondre aux engagements contractuels] sans mettre en place de nouveau projet. Une option, envisagée début 1997 était de mettre en place un groupe de recherche cambodgien qui aurait rassemblé sous une même entité les différents volets du programme Gret dans le pays [par une démarche volontariste du siège, sans nécessairement consulter les cambodgiens]. Étant donné le contexte et les moyens disponibles, cette solution n'était sans doute pas la mieux adaptée, car peut-être trop ambitieuse et peu réaliste. Cela signifiait surtout imposer un type de structure aux cambodgiens, allant à l'encontre du principe de départ du Gret qui était de laisser aux cambodgiens le choix de leur structure.

## **2. Éléments d'analyse**

### **2.1 Une reconnaissance fondée sur les relations antérieures et la compétence**

De façon générale, quand il s'est agi de choisir soit une Olp existante, soit les leaders d'une Olp à créer, on a privilégié les relations antérieures : organisation ayant travaillé sur un projet précédent, personnes ayant collaboré à une équipe ou une action Gret (GAD, ENDA GRAF, FOURMI).

Il est clair que l'un des critères principaux de sélection réside dans la compétence réelle ou potentielle de l'Olp ou des personnes à qui l'on pensait confier la mise en place d'une Olp. On peut même penser que ce critère de compétence, bien compréhensible au regard des missions confiées à l'Olp, ont agi comme un filtre prioritaire, au détriment d'une analyse approfondie de l'ancrage professionnel, des modalités statutaires ou de la fiabilité de celle-ci. Ceci peut expliquer certaines des désillusions de Fourmi ou certaines des difficultés de relation avec Tenmiya.

Cette approche par la compétence est d'autant plus importante que, pour bon nombre de nos projets, nous estimons apporter quelque chose de nouveau dans le paysage, qui existe peu ou pas (FOURMI, LAET, CEDAC).

Pour être complets n'oublions pas le cas rare où l'Olp a revendiqué fermement son statut, comme le Gret Haïti : *Nos collègues haïtiens revendiquent tacitement une plus grande intervention dans ce programme et une participation dans la direction des opérations. La création du Gret Haïti ne pouvait trouver un meilleur cadre, la demande et l'opportunité.*

### **2.2 La contrainte des bailleurs de fonds et de la logique projet**

Les contributions relèvent à plusieurs reprises deux facteurs perturbants dans la sélection de l'Olp : d'une part la pression du bailleur de fonds qui demande que l'Olp soit mis rapidement en place ; d'autre part, la combinaison d'objectifs des projets qui demande que l'on obtienne simultanément des résultats physiques significatifs et la mise en place d'un partenariat (TENMIYA, FOURMI).

### **2.3 Peu de recours à une identification formelle**

Qu'en est-il des méthodes d'identification employées ? On l'a vu ci-dessus, l'identification relève plutôt de processus informels que d'une méthode clairement établie. Certains disent regretter d'avoir pratiqué ainsi (TENMIYA, FOURMI, CEDAC).

Enfin, dans le cas de SIDKA, qui intervenait dans un contexte de réhabilitation en milieu rural (où il n'existait vraiment pas d'Olp antérieure), on relève la proposition d'un processus d'identification.

### 3. Quelques conclusions provisoires

#### 3.1 Trois causes assez déterminantes

Dans chacune des situations analysées, on identifie une cause principale à l'appui apporté à une Olp. De façon synthétique, on peut ramener tout cela à trois causes :

- ▷ **Une cause liée à la conception de la coopération** : selon cette conception, il y a des organisations dans les pays du Sud qui ont un certain nombre de compétences et sont insérées dans des réseaux sociaux. En travaillant avec elles, on confronte nos pratiques, on se complète, on apporte l'appui sur des compétences manquantes et on accède à des terrains pour y faire de la recherche développement. C'est le cas pour Enda Graf au Sénégal, Laet au Brésil, Gad aux Comores.
- ▷ **Une cause liée à la méthodologie d'intervention** : ici, c'est la conception même d'un programme d'intervention qui suppose de s'appuyer sur des Olp. La création et/ou le renforcement d'Olp fait partie des objectifs du programme et une partie des actions menées doit conduire à des résultats mesurables dans ce domaine. C'est le cas pour le programme Fourmi, les structures liées à l'artisanat à Madagascar (Adeva, Fideva, Creadeva), Sidka au Zaïre, Sanduk aux Comores.
- ▷ **Une cause liée aux conséquences de l'intervention** : dans ce cas, c'est l'avancée du programme qui produit la création d'Olp. Plus ou moins prévue au départ (plutôt moins, semble-t-il), elle s'impose progressivement, pour différentes raisons : parce que les partenaires opérationnels locaux veulent se structurer en partenaire (Gret Haïti), parce que le bailleur le demande (Tenmiya en Mauritanie), parce que le projet a généré une structure de service qui requiert son autonomie pour assurer sa pérennité institutionnelle (Emt, Acape ou Akdep au Cambodge).

#### 3.2 Quatre motivations pas tout à fait étanches ni tout à fait semblables

A bien y regarder, les différentes causes énoncées plus haut renvoient, du côté du Gret, à quelques motivations centrales que l'on peut rassembler sous quatre intitulés.

- ▷ **le souci de pérenniser** : qu'on se situe *a priori* (cf. méthodologie de l'intervention) ou *a posteriori* (cf. conséquences de l'intervention), on partage le même souci que les rôles et responsabilités et services d'Olp se pérennisent au-delà du terme de l'intervention.
- ▷ **la nécessité de s'adapter** : c'est à dire qu'on répond à une incitation externe qui vise à la structuration d'une Olp dans le champ de notre intervention.
- ▷ **l'intérêt de fertiliser** : on estime dans ce cas que l'on va tirer de la relation de partenariat autant qu'on va y apporter, et ceci à la fois en termes de compétences accrues que d'accès à des ressources et à des terrains.
- ▷ **la volonté de délocaliser** : compte tenu de la position adoptée par les bailleurs de fonds, qui privilégient de plus en plus les intervenants basés au Sud, on considère ici que le maintien de nos marchés passe par une association intime avec des organisations locales et le partage d'activités.

#### 3.3 Quelques questions d'ordre stratégique

Quand on croise ces causes et ces motivations, on perçoit bien que la question de nos relations avec des Olp renvoie à deux grandes orientations :

- ▷ **L'Olp comme moyen institutionnel**. Il est partie prenante de notre intervention, d'un programme ou d'une action. S'il n'y avait pas eu l'action en question, soit on n'aurait pas établi

de relations avec lui, soit même il n'existerait pas. Les questions que l'on peut se poser sont les suivantes : quel bilan tire-t-on de cette stratégie d'intermédiation (passant par la promotion d'opérateurs intermédiaires) ? notre pratique montre-t-elle quelques alternatives significatives et comment améliorer nos méthodes ?

- ▷ **L'Olp comme partenaire institutionnel.** Notre relation avec cet Olp n'est pas strictement contrainte dans le cadre d'un programme donné. Et même dans le cas où l'Olp est produit par l'intervention, le partenariat dépasse le cadre strict de cette intervention. Les questions que l'on peut se poser sont les suivantes : est-ce qu'on s'engage résolument dans une stratégie partenariale ? les différentes stratégies partenariales constatées se rejoignent-elles, ou bien où sont les contradictions éventuelles et peut-on les lever ? en pratique que dire de notre façon de gérer ces partenariats.

## Le choix du partenaire – ½

PROGRAMME	PARTENAIRE	JUSTIFICATION DU CHOIX	PROCESSUS D'IDENTIFICATION
<b>CAMEROUN</b> (FOURMI)	<b>OIC</b> (Organisations Intermédiaires Correspondants)	Historique : quelques OP identifiés lors d'un projet précédent. Au départ, peu de choix. Les OIC étaient les seules susceptibles d'intervenir dans l'animation urbaine, les seules à avoir une petite expérience.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapide, basée sur des projections faites à partir des actions antérieures (car exigences du bailleur de résultats quantitatifs liés au calendrier et volonté de rendre crédible cette nouvelle initiative aux yeux des habitants</li> <li>- Pas de sélection</li> </ul>
<b>COMORES</b> (Appui au GAD)	<b>GAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il existe très peu d'ONGs locales efficaces.</li> <li>- Les mentors du GAD occupent pour certains de hautes fonctions au ministère de l'agriculture.</li> <li>- Réseau de membre important, fortes ressources en compétences.</li> </ul>	<p>Le Gret , en abordant les Comores, est entré en contact avec eux, du fait des connaissances et des relations passées.</p> <p>Les cadres du GAD ont été formés dans le cadre d'un précédent projet du Gret, le Gret se sent engagé moralement envers eux.</p>
<b>MAURITANIE</b> (Alizés, Ashyr)	<b>Tenmiya</b>	Les deux premiers cadres ont déjà travaillé sur des projets du Gret. Les deux ont suivi des filières de formation francophones. Ont des qualités personnelles intéressantes et complémentaires.	<p>Il n'existe en Mauritanie que des bureaux d'études à vocation lucrative</p> <p>Une année de gestation pendant laquelle de nombreuses rencontres sont organisées entre les différents candidats à l'association.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Décident de créer Tenmiya avec ceux qu'ils connaissent déjà.</li> <li>- « nous aurions peut-être dû passer plus de temps à repérer des partenaires potentiels dans les OI existantes »</li> </ul>
<b>SENEGAL</b> (VPL – Valorisation des Produits locaux)	<b>Enda Graf</b>	Présence sur le terrain depuis de nombreuses années.  Antenne d'Enda TM ⇔ fait partie d'un réseau. Nombreuses alliances et diversité des compétences.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identification lié à un « concours de circonstance », à la connaissance de CB des méthodes et compétences du Graf (relations personnelles).</li> </ul>

## Le choix du partenaire – 2/2

PROGRAMME	PARTENAIRE	JUSTIFICATION DU CHOIX	PROCESSUS D'IDENTIFICATION
<b>HAÏTI</b>	<b>Gret Haïti</b>	Revendication des collègues haïtiens d'une plus grande intervention dans les projets et d'une participation dans la direction des opérations.	Historique de l'action du Gret en Haïti → mise en place d'un réseau d'individus et d'organisations. Face à l'échec du premier dispositif institutionnel mis en place (cellules relais), le Gret décide de se transformer lui-même en opérateur.
<b>RD CONGO</b> (PAIB)	<b>SIDKA</b> (structure d'appui technique et fédération)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S'appuie sur des organisations existantes qui ont déjà fait leurs preuves en matière d'organisation et de gestion d'action.</li> <li>- Compétences en ressources humaines.</li> <li>- Compréhension de la démarche.</li> </ul>	Méthode affichée incluant phases d'identification, repérage approfondi, confrontation des hypothèses de travail, discussion collective sur un projet de structure et de fonctionnement  (voir description en annexe).
<b>BRESIL</b>	<b>Cearah Periferia</b>	Compétences et expérience des assistantes sociales.  3 d'entre elles travaillent dans des structures de l'Etat du Ceará → relation	4 assistantes sociales travaillent dès le départ avec le Gret
<b>BRESIL</b> (RFD)	<b>LAET</b>	Équipe initiale composée de jeunes en début de carrière, qu'il était possible d'attirer à Altamira parce que peu insérés dans le marché du travail et sur le plan familial.	L'identification des professionnels embauchés s'est faite par l'intermédiaire des individus ou organisation déjà partenaires.
<b>CAMBODGE</b>	<b>Acape</b>          <b>Akdep</b>	<p>Beaucoup d'anciens employés Gret parmi les membres</p> <p>Compétence technique reconnue.</p> <p>Branche la plus ancienne du projet d'hydraulique villageoise du Gret</p> <p>Éloignement de Phnom Penh la rend indépendante.</p> <p>Compétences techniques et matériel récupéré de l'Unicef.</p>	

### III. LE FONCTIONNEMENT INTERNE DE L'OLP

---

#### 1. Quelques indicateurs de fonctionnement

Les tableaux insérés à la fin de ce chapitre rendent compte du fonctionnement de 11 Olp selon 13 critères correspondant au questionnaire adressé en 1997 aux intervenants. On focalisera nos commentaires sur 4 de ces critères : statut, points forts, points faibles, financement.

##### 1.1 L'évidence du statut associatif

Dans 10 cas sur 11, le statut des Olp est celui d'une association. Cela n'a rien de surprenant si l'on pense que le Gret est lui-même est une association et qu'il devrait naturellement tendre à avoir des relations avec ses pairs.

Mais la question se complique un peu, quand le choix du statut associatif s'impose plus comme un choix normatif que pragmatique. elle se complique d'autant plus que, comme on l'a relevé précédemment, on demande en priorité à nos partenaires d'avoir la compétence nécessaire.

TENMIYA : [...] *Dans le domaine hydraulique, il n'existe en Mauritanie que des bureaux d'études à vocation lucrative, aussi avons nous choisi de privilégier la création d'une nouvelle OI.*

Enfin, pourquoi des Olp dont l'activité s'apparente à celle d'un opérateur technique classique, agissant dans les conditions du marché, comme dans le cas d'AKDEP et surtout d'ACAPE au Cambodge (qui est finalement une entreprise de réalisation de points d'eau) adoptent-elles un statut associatif ?

##### 1.2 La compétence technique et méthodologique au détriment du management ?

Quand on liste l'ensemble des points forts et des points faibles relevés par les intervenants eux-mêmes, à propos des Olp avec lesquelles ils travaillent, on tombe sur quelques facteurs permanents.

D'un côté, on relève la formation réelle d'une compétence (sur un thème, sur une fonction, sur une démarche), qui constitue le véritable acquis du partenariat. On insiste en particulier sur la compétence technique de ceux qui interviennent dans un champ thématique (TENMIYA, ACAPE, AKDEP, etc.), méthodologique pour ceux qui jouent un rôle d'interface (SIDKA, CEARAH, LAET, etc.).

Trois limites sont données à cet constat d'amélioration de compétence : en premier lieu, elle est parfois concentrée sur un nombre réduit de personnes (les animateurs et leaders de l'Olp) ; en second lieu, elle n'est pas prolongée par une grande créativité ou capacité de proposition (il est clair, sur ce sujet, que l'antériorité de l'Olp joue un rôle déterminant sur sa capacité de proposition, voir bien sûr le cas d'Enda Graf) ; en troisième lieu, on constate parfois une limite dans la capacité d'animation des Olp vis-à-vis de leur environnement proche ou plus général.

D'un autre côté, on relève beaucoup plus de critiques sur le management des Olp. En matière de gestion des ressources humaines, on identifie des fonctionnements pyramidaux (un leader, qui tend à exploiter des intervenants ponctuels), de véritables faiblesses dans la gestion administrative et financière, un manque d'audace pour négocier commercialement de nouvelles activités. Tout cela vient bien sûr au préjudice de la perspective d'autonomie de ces Olp.

### 1.3 La dépendance financière est forte

La relation financière Gret /Olp n'est faible (au regard de l'Olp) que dans deux cas (ENDA GRAF, TENMIYA). Pour le premier, il s'agit d'une organisation qui a de nombreuses heures de vol et dans laquelle on ne fait que loger une activité sectorielle. Elle n'est pas déterminante pour le fonctionnement d'ENDA GRAF. Dans le second cas, les créateurs de TENMIYA ont rapidement trouvé leur marché (études, séminaires, etc.) auprès des bailleurs ; ils ont même des marges de réserve car ils sont peu présents sur l'opérationnel et peuvent espérer développer ce type d'activité de façon plus ou moins autonome.

Dans tous les autres cas, on voit que la dépendance du Gret pour le financement (de la structure et des se activités) varie entre 50% et 100%.

## 2. Les conditions de l'efficience

En favorisant la mise en place d'Olp, on participe à une démarche visant à mettre en place de façon locale des structures d'appui au développement efficaces. En tant qu'initiateurs ou accompagnateurs de tels processus, on a l'obligation de se demander si l'efficience est au rendez-vous. En d'autres termes, les structures que l'on a aidé à mettre en place ou renforcé peuvent elles durablement délivrer les services attendus avec la qualité nécessaire ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'approfondir beaucoup plus ce type d'analyse au cas par cas, et l'on n'a pas l'intention d'y répondre de façon générale.

Toutefois il apparaît quelques évidences que l'on peut formuler ainsi :

- ▷ La tentation est forte, pour nous, de reproduire notre propre modèle statutaire, d'organisation et d'économie, en dépit des différences de contexte ou de fonction et il semble bien qu'on y succombe parfois.
- ▷ L'opportunité l'emporte parfois sur la clarification du socle de notre partenariat, c'est à dire que, bien contents d'avoir trouvé une organisation avec laquelle travailler, on ne vérifie pas vraiment jusqu'à quel point on partage des valeurs et des objectifs suffisamment voisins pour être vraiment partenaires.
- ▷ On ne définit pas suffisamment les modalités de désengagement institutionnel vis-à-vis de l'Olp. Tout ceci fait parfois découvrir a posteriori des vérités qui étaient d'évidence, telles les limites du management interne ou la capacité de négociation commerciale de l'Olp. Aujourd'hui, il est clair que ce type de question devrait être d'entrée de jeu posée dès le début du partenariat et faire l'objet d'une partie du programme d'appui mis en œuvre.

## Le fonctionnement de l'Olp – la structure1/3

FONCTIONNEMENT	FOURMI (OIC)	GAD	SIDKA	TENMIYA
<b>Statut adopté</b>	associations	association	association	association (copie statuts du Gret)
<b>1- La structure</b>				
<b>Moyens humains opérationnels</b>	variable selon le partenaire	1 permanent, 20 à 30 membres associés	5 cadres, 3 agents + pers adm.	2 permanents + jeunes experts temporaires
<b>Type de ressources financières</b>	rémunération de prestations sur des projets	rémunération en suivi de projets	sur budget de fonctionnement d'une enveloppe projet	rémunération sur prestation d'études ou de suivi de projets
<b>Organisation</b>	petite structure avec salariés précaires	petite équipe permanente puisant de l'expertise dans un réseau fonction publique	Une équipe exécutive : 1 secrétaire exécutif, 4 animateurs, 3 agents de crédit, 3 gardiens	petite structure faisant appel à l'extérieur selon les activités
<b>Structure de direction</b>	selon les cas, concentrée sur le leader ou diluée sans véritable responsabilité	assurée par l'équipe permanente	1 Comité Syndical (CS) et 3 pools thématiques pilotent les activités	collégial avec un directeur
<b>Niveau de compétence</b>	compétence croissante d'animateur urbain	ingénieurs agronomes	animateurs ruraux	1 ingénieur hydrologue ayant une grande expérience et 1 diplômé de productique) + jeunes diplômés chômeurs
<b>Points forts</b>	prise en charge d'un nouveau métier proximité	réseau de compétences, gestion administrative	gestion technique et administrative des activités, relations avec pouvoirs locaux et opérateurs ; appropriation par le comité syndical	réseau relationnel au Nord et au Sud ; bonne gestion administrative ; capacité de mise en œuvre d'actions autonome
<b>Points faibles</b>	précarité statut des animateurs faible capacité de progression des structures, manque de transparence et de respect des règles.	peu de capacités de proposition rôle limité à la mise à disposition de compétences locales	carences en animation, relation contractuelle compétences à renforcer faible ouverture vers l'extérieur.	difficultés liées à direction collégiale « monotribalisme » activités opérationnelles peu développées



## le fonctionnement de l'olp – la structure 2/3

FUNCTIONNEMENT	ENDA Graf	Gret Haïti	LAET	CEDAC
<b>Statut adopté</b>	Antenne de l'association Enda TM	association (après avoir été une antenne Gret)	association	association
<b>1- La structure</b>				
<b>Moyens humains opérationnels</b>	30 permanents	1 cadre + adm + personnel mad par partenaires	10 personnes	4 permanents et plusieurs temporaires
<b>Type de ressources financières</b>	budget de fonctionnement sur enveloppe d'études, animation, recherche action	fonctionnement sur enveloppe projets	Rémunération sur projet	Financement sur contrat (1/3), subvention Gret (2/3)
<b>Organisation</b>	Direction/gestion centralisée, 1 coordinateur, des responsables de programmes, un comité d'orientation (environ 12 personnes)	Coordination, Animation/formation, Technique, Secrétariat	Equipe de chercheurs Gestion prise en charge par une association parallèle	1 directeur, 1 responsable formation, 1 responsable recherche, 1 responsable édition
<b>Structure de direction</b>	Centrée autour du coordinateur avec autonomie relative des programmes thématiques	Conseil d'administration, conseil d'orientation et équipe	Coordination par le coopérant Gret	1 Conseil d'administration, 1 Comité exécutif, 1 assemblée générale
<b>Niveau de compétence</b>	Compétences diverses	compétences des permanents et des associations partenaires (technique et animation)	Jeunes en début de carrière : sociologue, géographe, écologiste, entomologiste et agronome	Ingénieurs agronomes, professeurs à l'université
<b>Points forts</b>	Vaste réseau de partenaires, « brassage d'idée »	motivation, animation, direction forte	Réseau de partenaires locaux, université et autres organisation	Autonomie d'expertise et de management
<b>Points faibles</b>	gestion approximative des moyens financiers et humains élaboration et négociation d'activités faiblesses rédact.	peu de compétences disponibles manque de maîtrise de la gestion	Flou des contrats mis en place	Pas d'équilibre financier. La structure repose trop sur les compétences du directeur

### le fonctionnement de l'olp – la structure 3/3

FONCTIONNEMENT	ACAPE	AKDEP	EMT	Cearah Periferia
<b>Statut adopté</b>	association	association	Pour le moment projet ; sera une SA	association
<b>1- La structure</b>				
<b>Moyens humains opérationnels</b>	11 membres	10 membres	120 personnes	15 salariés
<b>Type de ressources financières</b>	Financement sur prestation	Financement sur prestation	Ligne de crédit AFD	Financement sur projet
<b>Organisation</b>	Existence d'une AG, d'un organigramme rudimentaire, 1 comité exécutif avec 3 membres élus, 1 règlement intérieur	1 comité exécutif, 1 organigramme calqué sur celui de l'Acape	Direction technique, direction administrative, supervision provinciale, agents de crédit, cellules formation et inspection, comptabilité et assistance technique expatriés	Noyau dur de 6 à 8 personnes + une demi-douzaine de stagiaires
<b>Structure de direction</b>	AG = pouvoir suprême	Organigramme calqué sur celui de l'Acape	conseil de direction et direction générale	Conseil d'administration (membres de l'association + quelques amis). Gret en co-direction
<b>Niveau de compétence</b>	Compétences techniques reconnues	Chacun des membres a les compétences techniques nécessaires à son activité	Pas de formation spécifiques mais la plupart des cadres sont d'un bon niveau.	Les responsables sont assistantes sociales
<b>Points forts</b>	Bonne efficacité, domaine et méthodes d'intervention clairs, bien positionné sur le marché de la formation	Capacité à organiser des gros chantiers. Parfaitement opérationnelle, honore ses contrats de façon satisfaisante	Motivation, compétences au poste de travail, équilibre financier acquis	Réseau relationnel
<b>Points faibles</b>	Manques de compétences en compta, gestion, marketing et recherche de financements. Pas d'outils de communication interne	Isolée, faible niveau général, de gestion et marketing. Activités considérées comme revenus d'appoint	Autonomie de management partielle ; relative dépendance de l'aide technique.	Fragilité de la direction

## Le fonctionnement de l'Olp – les activités1/3

2- LES ACTIVITES	FOURMI (OIC)	GAD	SIDKA	TENMIYA
<b>Type d'activités</b>	Opérateurs de projet	Bureau d'expert	Maître d'œuvre d'actions de développement avec fonction politique (choix des orientations)	Bureau d'étude
<b>Fonctions et prestations</b>	Animation urbaine, développement d'infrastructures	Fournisseur de personnel	Animer et former les partenaires Identifier les projets et les partenaires bénéficiaires Réaliser ou faire réaliser des études de faisabilité, Déterminer cahier des charges, Décider des financements Suivre et évaluer les actions compte rendus techniques et financiers	Missions d'identification et enquêtes préalables. + opérateur projet Organisation de séminaires. Études bibliographiques.
<b>Financé par qui</b>	FED	Min Coop, Conseil Gen des Bouches du Rhône	France et UE	AFD, Etat Mauritanien, bénéficiaires
<b>Part des financements qui transitent par le Gret</b>	En moyenne, 80%	importante	48%	faible
<b>En activité avant le partenariat ?</b>	oui	oui	non	non

## le fonctionnement de l'olp – les activités 2/3

2- Les activités	ENDA Graf	Gret Haïti	LAET	CEDAC
<b>Type d'activités</b>	Maître d'ouvrage et maître d'œuvre d'actions de développement	projets Gret, programme de renforcement institutionnel en cours	Centre de R-F-D	Centre de ressources sur l'agriculture cambodgienne
<b>Fonctions et prestations</b>	recherche action participative mise en place de projets pilotes	opérateur intermédiaire sur des projets de développement	Recherche, mise en place d'activités concrètes, séminaires.	Recherche, formation, vulgarisation agricole, publication et documentation, appui aux jeunes agronomes, consultation, participation au sein de réseaux
<b>Financé par qui</b>	Min Coop, CTA, Ministère de la recherche...	UE, AFD, Unesco	UE et partenaires brésiliens	MAE et UE
<b>Part des financements qui transitent par le Gret</b>	faible	100%	importante	70%
<b>En activités avant le partenariat ?</b>	oui	non	non	non

## le fonctionnement de l'olp – les activités 3/3

<b>2- Les activités</b>	<b>ACAPE</b>	<b>AKDEP</b>	<b>EMT</b>	<b>Cearah Perif</b>
<b>Type d'activités</b>	Opérateur technique	Opérateur technique	IFS	Bureau d'étude associatif spécialisé sur le développement urbain
<b>Fonctions et prestations</b>	Installation de points d'eau et formation des professionnels de la filière eau	Réalisation de points d'eau	micro-crédits	3 thèmes d'activités : formation des dirigeants des organisations populaires, micro-crédits et projets de micro-urbanisation intégrée
<b>Financé par qui</b>	AFD, UE, Unicef	Unicef, Sedif, CFD	AFD	UE, Fondation de France
<b>Part des financements qui transitent par le Gret</b>	80%	100%	100%	importante
<b>En activités avant le partenariat ?</b>	Oui, projet Gret	Oui, projet Gret	Oui, projet Gret	non

#### **IV. LA RELATION DU GRET AVEC L'OLP**

---

La relation entre le Gret et une Olp est normalement formalisée de façon contractuelle, dans le cadre d'une convention de collaboration. Théoriquement, car dans la pratique, les relations contractuelles sont bien moins formalisées que cela. En réalité, beaucoup de nos partenariats ont fonctionné ou fonctionnent encore sans véritable convention. Mais on n'ira pas plus loin sur ce sujet, qui fait l'objet en 1998/99 d'un travail spécifique animé par Cécile Broutin et Christian Castellonet.

Les tableaux présentés dans les pages suivantes résument les relations entretenues par le Gret avec les Olp selon leur nature.

On y verra en particulier la récurrence de la fonction appui méthodologique et technique, même si elle est mise en œuvre selon des modalités variables, la moindre fréquence des fonctions d'appui stratégique ou d'appui en gestion. Il y a un grand silence sur la fonction de contrôle du fonctionnement et des activités, comme si elle allait de soi, ce qui paraît le plus probable, mais signifierait en même temps que cette fonction n'est pas vraiment négociée ni perçue en tant que telle comme élément du partenariat.

<b>ROLE DU GRET</b>	<b>FOURMI</b>	<b>GAD</b>	<b>SIDKA</b>	<b>TENMIYA</b>	<b>ENDA Graf</b>	<b>Gret Haïti</b>
<b>financement d'activités de développement</b>	80% revenus concernent le Gret		Gret est l'unique bailleur	Réalisations concrètes. Gret est le principal bailleur	Pgm VPL	
<b>financement de la structure</b>		Via recrutement au sein du GAD				
<b>appui stratégique et structuration</b>	Mise à disposition d'outils d'info, définition des procédures	Prévu mais non réalisé	Au moment de la définition des objectifs. Gret fixe les salaires permanents	Influence du Gret sur les décisions et orientations	Constitution d'un réseau de partenaires	Déf en commun de la stratégie
<b>appui commercial</b>			Gret joue le rôle d'interface auprès des bailleurs	Politique de démarchage et de mise en relation	oui	
<b>appui technique et méthodologique</b>	Oui Formation par l'action et spécifiques	Audit et conseil prévu Formation par stages prévue	Surtout sur le volet « outils financiers »	Via formation tk et plus générales Transfert de compétences + formations	Valorisation et dev de compétences	Mission d'assistance tk sur demande
<b>appui à la gestion</b>	Via les procédures				oui	Assume la gestion des ressources, supervision UGA
<b>Contrôle du fonctionnement et de activités</b>	Contrôle continu par un auditeur					

<b>ROLE DU GRET</b>	<b>LAET</b>	<b>CRAC</b>	<b>ACAPE</b>	<b>AKDEP</b>	<b>EMT</b>	<b>CREDO</b>	<b>Cearah-Perif</b>
<b>financement d'activités de développement</b>	Oui			Sous-traitance			Sous-traitance et co-traitance
<b>financement de la structure</b>		Subvention + moyens matériels		Matériel			Mise en commun des locaux
<b>appui stratégique et à la structuration</b>	Oui	Procédures comptables	Intervention si difficultés avec les autorités		Appui au processus de structuration		
<b>appui commercial</b>						Mise en contact avec réseau financement internat.	Apport référentiel international Gret
<b>appui technique et méthodologique</b>	Oui	Oui			Via assistant technique	Appui methodo	Administration et co-direction. apport de compétences techniques
<b>appui à la gestion</b>		Oui	Mise au point du syst de compta et formation du comptable	Gestion en lien avec ACAPE + suivi Gret		Gret responsable de gestion devant les bailleurs	
<b>contrôle du fonctionnement et des activités</b>							



## V. COMMENT PERCEVONS-NOUS L'AUTONOMIE DES OLP ?

---

### 1. Ce que vous en dites

#### 1.1 Fourmi

Les exemples sont assez variés dans le cas du projet Fourmi. [...] [Dans certains cas, il n'y a pas] de modalités de prise des décisions, les animateurs sont libres [de faire n'importe quoi], et les réactions du GRET qualifiées de « méchantes », car ne tenant pas compte de la réalité locale. Ainsi, le discours sur l'autonomie n'est qu'un prétexte au laxisme de la gestion de la structure. Cette situation est d'autant plus marquée que le responsable de la structure a des compétences limitées. [...]

D'autres OI développent une autonomie interne effective. Les membres sont associés à la prise de décision, les budgets exposés, ainsi que les résultats. Cette situation est d'autant plus aisée que les marges financières sont limitées. Il faut également être prudent et attentif car la hiérarchie de ces structures, après avoir réussi à enrôler ses membres, peut user de démagogie pour manipuler son personnel, et retombe dans un système rapidement incapable d'évoluer. La frontière est subtile.

Un troisième cas de figure rencontré est celui où le responsable de la structure ne peut que diriger lui-même, a quelques compétences, et ne demande rien à son personnel. Dans ce cas, ses collaborateurs sont rémunérés, mais n'ont rien à faire. Nous pouvons qualifier ça de « bon paternaliste » car il est gratuit au premier degré et n'a pour objectif que de soigner l'image du chef de structure qui ne cherche que des figurants, si possible diplômés, pour redorer son image.

La notion d'autonomie des structures est directement liée au mode de gestion et à la promotion son personnel, donc à l'épanouissement qu'il peut y trouver. [...]

Le croisement de l'information a été renforcé, les déclarations de l'OIC n'étant plus prises pour argent comptant. Pour d'autres, le champ d'autonomie est resté identique. L'orientation des décisions est définie par les procédures du projet, cette clarté permet d'éviter toute décision subjective. Le GRET Paris n'est pas impliqué dans les décisions liées aux choix des OI/C sur les actions entreprises, mais en amont sur les contrats annuels des OIC.

#### 1.2 Gad

Le Gad sait fonctionner : se réunir, tenir ses comptes, participer à des rencontres, ... Par contre, il ne sait pas identifier des projets, ni faire de la relation commerciale.

#### 1.3 Sidka

D'une manière générale, le Sidka est devenu autonome dans la définition des objectifs, la gestion quotidienne des activités. Il s'organise afin de trouver les personnes ressources disponibles localement, il passe les contrats avec les prestataires extérieurs et gère totalement les relations avec les partenaires, et gère les financements que le PAIB lui alloue.

Le Gret Paris intervient ponctuellement sous forme de missions donne ses points de vue. Ceux-ci sont discutés avec l'équipe Gret locale et également avec les responsables du Sidka. Aucune décision et orientation n'est prise en dehors, et en fonction de l'importance de la décision, soit du Comité Syndical, soit du assemblée générale du Sidka et sans que ses points soient largement débattus.

La démarche du Gret a été depuis le début de l'existence du Sidka de lui laisser le maximum d'autonomie. Le désengagement du Gret dans les prises de décisions et dans la mise en œuvre des projets s'est réalisé en fonction de l'acquisition des compétences de la part du Sidka. Ce désengagement s'est donc fait par étape.

Il n'y a pas d'expatrié Gret inséré dans la structure du Sidka.

La représentation se réalise auprès des autorités locales, provinciales et représentant du gouvernement central de Kinshasa. Le Sidka assume pleinement sa représentation en tant qu'opérateur de la place.

La représentation auprès des bailleurs de fonds est plus difficile car ceux-ci sont installés à Kinshasa. Le Gret joue le rôle d'interface régulier. Le Sidka est associé totalement aux missions de terrain des bailleurs.

Les relations avec les partenaires de l'intervention sont :

- . totalement assumées par le Sidka, pour les partenaires situés dans la même province;
- . assumés par le Gret dans les premiers temps, si se sont de nouveaux partenaires, ou/et si ces partenaires sont éloignés - Kinshasa notamment.

Les financements, autofinancement et financements extérieurs, sont gérés en totalité et exclusivement par le Sidka. Il fournit mensuellement au Gret des mémoires financiers concernant les avances de financement.

Le recrutement des salariés ou des prestataires se fait par le Sidka. Le profil de poste est discuté avec l'équipe Gret locale; il arrive que celle-ci participe à la phase de recrutement mais sans être le décideur. Toutes les modalités du recrutement sont assurées par le Sidka.

Les salaires et les prestations sont négociés au moment de la signature des contrats. On peut dire que les salaires des permanents sont fixés par le Gret, avec une marge de négociation; et que les prestations extérieures sont fixées par le Sidka, soit en AG, soit en CS.

#### **1.4 Tenmiya**

[...] au niveau général : on peut penser que l'association dispose des compétences nécessaires à son autonomie.

Beaucoup de décisions et d'orientations sont influencées par le GRET. N'avons nous pas nous-mêmes des marges de manœuvre limitées face à nos principaux bailleur ? Que nous resterait il sans le trésor de guerre des postes CIRAD ? Si Tenmiya ne peut développer de collecte de fonds propres localement elle sera condamnée au départ à composer avec ses bailleurs et ses partenaires.

La gestion administrative est interne. Tenmiya dispose d'un compte sur lequel transite les petits contrats déjà obtenu (FPH, PSEau, etc.). La comptabilité est assurée à temps partiel par l'administrateur du GRET [...].

Pour atteindre autonomie et pérennité, il leur faut surmonter quelques écueils :

- \* atteindre une forte cohésion interne donc résoudre le problème de la répartition des ressources entre les associés.
- \* dépasser le monotribalisme qui constitue un handicap majeur à leur acceptation par l'administration et peut-être même les autres partenaires et la société.
- \* trouver un juste équilibre entre le discours (la face apparente de l'iceberg d'une ONG) et les réalisations . Car aujourd'hui comme demain l'administration voudra sa part de gâteau qui peut se négocier en prébendes ou en dérogations.

#### **1.5 Enda Graf**

Enda Graf a plus de 20 ans d'existence. Il est donc clair qu'elle possédait déjà dès le départ une certaine « autonomie générale ». Il faut cependant signaler que le plan d'actions, les réflexions stratégiques sont le fait d'un petit noyau constitué du coordonnateur, de 2 ou 3 personnes du graf

et de personnes ressources. Le fruit de ces réflexions est ensuite partagé avec l'ensemble de l'équipe (écart entre discours « tout le monde est au même niveau, et est considéré comme chercheur » et la réalité) [...].

- Orientations et décisions

Une assez grande liberté a été laissée aux responsables du programme (équipe) VPL, à savoir Cécile Broutin/Gret, Khanata Sokona/Enda Graf. La rentabilité de l'équipe et les résultats obtenus en terme de reconnaissance extérieure des compétences y a fortement contribué. CB est considéré comme un agent du Graf plutôt que Gret détaché au Graf. La collaboration Gret/Graf est souvent évoqué à travers les relations de personnes plutôt qu'entre institutions (attitude qui lui convient le mieux, la plus avantageuse pour lui, qui a entraîné des dérives qui n'ont pu contrôlé, en partie par faute de « vigilance » et d'implication de la direction du Gret.

La plupart des décisions sont prises en commun (savoir Cécile Broutin - CB, Khanata Sokona), soumises pour les plus importantes à l'approbation du coordinateur (recrutement, salaires, collaborations, ...). Les recherches de financements sont depuis 2/3 ans réalisées par le Graf ou au nom du Graf (y compris lorsque la négociation est assurée par CB). N'y aurait-il pas une certaine similitude avec les détachements Cirad au Gret?

La rédaction des requêtes ou réponse pour études sur des financements locaux, leur négociation, la gestion budgétaire des différents contrats, la rédaction des rapports sont en grande partie assurée par le salarié Gret. Cependant depuis deux ans, en raison aussi du volume des activités (ou en utilisant ce prétexte), une partie de ces tâches a été assurée par les autres membres de l'équipe (Khanata Sokona, Babacar Touré) dans la perspective d'un nécessaire désengagement du Gret, au moins sur le thème VPL.

## 1.6 Gret Haïti

Le point sur son autonomie :

- Dans son environnement : difficile car le GRET n'exécute pas de projets lucratifs où elle générerait des revenus. [...]
- La définition d'une « charte » du GRET/Haïti
- Un travail de restructuration
- La redéfinition du rôle et de la composition du CO
- Un affinement des relations du Gret/Haïti avec ses partenaires
- Le contrat signé en Mai 96 est clair au niveau de l'exécution des programmes et de la décision de nouvelles interventions.

L'autonomisation du Gret/Haïti va se poursuivre avec la venue de M A Noël qui va assumer de nombreuses tâches dévolues au Directeur de Bureau, le volet institutionnel, la coordination des ressources, le recrutement entre autres. Ce renforcement de la coordination doit permettre de mieux définir les besoins en termes d'assistance technique et de soutien institutionnel et donc de resserrer encore les liens.

## 1.7 Laet

Très rapidement cependant, commence à se poser la question de « la double commande » sur les jeunes chercheurs professeurs du LAET. Le directeur du Centre considère que de fait le LAET est devenu un sous département du Centre, sur lequel il exerce son autorité hiérarchique. Symétriquement, l'équipe du LAET revendique son autonomie au nom de l'histoire (le LAET a

été créé avant le Centre Agraire du Tocantins) et surtout des relations avec les organisations locales. Elle considère que les chercheurs sont mis à disposition du LAET.

Les grandes lignes du statut proposé (à la suite d'une longue discussion) sont les suivantes:

- Transparence et fonctionnement ultra démocratique du LAET (toutes les décisions importantes sont discutées par tous)

- Réaffirmation de l'identité et de l'autonomie de l'équipe dans la programmation et l'exécution de la R-D [...]

Il nous semble que, dans le contexte brésilien, [...] on arrive à la conclusion de ce que le concept de corruption n'existe pas, en réalité tout le monde est corrompu, ou plutôt personne ne l'est, mais toutes les relations personnelles fonctionnent sur le mode des échanges de faveur et du paternalisme qui se répercute ensuite à tous les échelons de la société. [...] Malheureusement, ces fonctionnements internes paternalistes s'observent aussi, quoique de manière plus voilée, dans ces mêmes organisations populaires et ONG « de gauche » [...]

Comment, dès lors, pouvons nous négocier notre relation avec les organisations locales, pour éviter de tomber dans le piège : création d'une dépendance financière et technique / renforcement apparent de l'organisation/ développement du paternalisme au sein des organisations ? C'est tout l'objet de notre débat actuel avec le MPST. Il nous semble que le travail direct avec la base (mais sans rompre avec les représentants) est le seul chemin viable. Il importe pour cela que le LAET préserve son autonomie financière et institutionnelle, faute de quoi il risque de s'asservir aux intérêts des élites bureaucratiques et politisées du Mouvement.

## **1.8 Cedac**

Le parti pris du Gret aujourd'hui est clair : il faut tout faire pour l'appui au centre de ressources sur l'agriculture cambodgienne. [...]

Ce centre sera indépendant, dans le sens où ses membres seront les seuls à même de décider ses orientations : choix des activités, élaboration d'une politique propre, structuration interne, positionnement institutionnel.

## **1.9 ACAPE/Akdep**

- ACAPE créée [...] à partir d'un projet d'hydraulique villageoise du GRET :

le GRET a tout d'abord entrepris de mener ses équipes à un stade d'autonomie le plus poussé possible (objectif : les préparer à mener une activité économiquement rentable, tout en préservant un maximum des pratiques - participation villageoise, formation - acquises) ;

puis, intervention décisive du bailleur Mission française de Coopération, qui propose un CDI pour financer une ONG cambodgienne, et non le GRET ;

enfin, création de l'ACAPE, avec appui du GRET en termes de gestion interne et gestion des relations extérieures : une démarche d'accompagnement régulier, avec transfert des responsabilités par la pratique répétée des tâches et responsabilités jusqu'alors dévolues à l'expatrié [...].

- l'AKDEP est issue d'une « démarche projet » du GRET. Ainsi, elle sait aujourd'hui faire preuve d'une bonne maîtrise technique et de grandes capacités organisationnelles et logistiques ;

- cependant, cette « filiation » a des conséquences négatives. Il semble ainsi que le projet ait été mis en place sans réelle préoccupation quant à sa pérennité, il ne s'est agi d'autonomie en termes de gestion financière et de recherche de financements que très tard [...].

A la date d'aujourd'hui, l'AKDEP dispose de financements pour deux ans. Si on n'accompagne pas ces financements d'un minimum d'appui technique, on ne fait que maintenir l'AKDEP sous

respiration artificielle. Continuer à les alimenter en contrat, sans leur apporter un appui en matière de gestion, et sans les accompagner dans la conception de pistes d'évolution, n'est-ce pas leur donner l'illusion de l'autonomie ?[...]Elle ne fait preuve d'aucune autonomie sur le plan de sa viabilité économique.[...]

L'ACAPE dispose d'une maturité bien plus grande : son mode de fonctionnement est bien rôdé, sa personnalité en tant qu'association est reconnue, elle est déjà bien engagée sur la voie de l'autonomie.[...] Certes, c'est le GRET qui gère la globalité des financements à l'heure actuelle, mais étant donné le tour que prennent les relations entre le GRET et l'ACAPE, le degré d'autonomie de l'ACAPE allant grandissant, c'est dès aujourd'hui qu'il faut envisager un mode de contractualisation entre les deux ONG.

### **1.10 Emt**

Pour l'instant, le processus en cours s'est traduit par quelques signes symboliques de structuration de l'équipe, comme par exemple la définition d'un nom et d'un logo. L'équipe a choisi pour nom Ennatean Mulethan Tchonebatt (EMT), ce qui signifie en français "crédit rural local". Elle a beaucoup avancé dans la compréhension de ce qu'autonomisation signifie et implique. Les membres de EMT sont partagés entre la satisfaction et la crainte de cette autonomisation. D'autant que dans le cas d'une institution financière, la gestion d'un capital nécessairement important alourdit la responsabilité. Le poids des responsabilités ne s'acquiert pas en quelques mois. C'est un long travail de maturation. [...]

En matière d'équilibre financier, EMT est proche du but. Nous nous situons aux alentours de 80% de recouvrement des charges (71% au 31.12.96) et nous ne devons qu'à un ralentissement dans le développement du réseau le fait de ne pas parvenir à l'équilibre dès la fin 1997. Ce cap de l'équilibre financier est symboliquement très important. Il est l'expression de l'efficacité technique du système, et de sa "maturité technique".[...]

C'est encore le Gret qui détient l'essentiel du pouvoir dans le fonctionnement d'EMT aujourd'hui. Tant que EMT ne sera pas politiquement et fonctionnellement en charge, il n'est pas possible de discuter avec elle les termes d'un contrat avec le Gret. Le préalable est celui d'une organisation interne forte, et la résolution du problème du leadership.

### **1.11 Cearah periferia**

L'autonomie du CP est maintenant totale, avec l'arrêt, fin 1996, des activités du Gret à Fortaleza.

Le CP semble parfaitement capable de définir une stratégie, d'élaborer des objectifs, de trouver des contrats, d'avoir une bonne gestion de ses activités.

Son point faible reste la fragilité de sa direction, actuellement handicapée par le départ pour une formation longue en France, de l'ancienne directrice, également membre fondateur du CP. L'équipe est en constant accroissement numérique et le budget suit la même trajectoire avec la multiplication de contrats passés avec un nombre également croissant de bailleurs de fonds.

Cette dynamique est, certes très positive, mais à condition que l'organisation puisse digérer cette croissance. De ce point de vue, les mois qui viennent peuvent être déterminants.

Le pouvoir de décision, au sein du CP, n'est pas encore totalement le fait des membres brésiliens de la Direction et du CA. [...]

Le CP dispose, maintenant, d'un excellent réseau de contacts au sein de l'Etat du Cearah, travaille au quotidien avec un nombre croissant de municipalités de tous bords, fréquente de plus en plus les bailleurs de fonds européens et nord-américains.

## **2. Quels indicateurs de l'autonomie**

### **2.1 Sept critères énoncés**

Les contributions se rejoignent pour projeter les critères selon lesquels les Olp pourraient atteindre leur autonomie :

- être dotée d'une identité propre ;
- disposer des compétences techniques correspondant aux services proposés ;
- avoir une capacité de gestion de ses activités (organisation, ressources humaines, gestion administrative et financière) ;
- avoir construit une stratégie ;
- avoir élaboré des objectifs ;
- savoir concevoir des actions ;
- trouver des contrats.

### **2.2 L'état des lieux : 4 à 7**

L'appréciation que nous portons sur le degré d'autonomie des Olp que nous appuyons varie en gros entre 4 et 7 critères atteints.

Les critères les plus signalés comme atteints sont : la capacité de gestion, un bon niveau de compétences techniques, la construction d'une identité, la capacité à définir des objectifs et à s'y tenir (FOURMI, GAD, SIDKA, TENMIYA, CEDAC, ACAPE, AKDEP, EMT).

Le chemin reste encore plus ou moins long pour se rapprocher du paradis des 7, comme ce serait le cas pour CEARAH PERIFERIA, à savoir une capacité stratégique, doublée d'une capacité de conception et triplée de la capacité à trouver des contrats.

### **2.3 L'autonomie par rapport au Gret**

Dans le cas de Tenmiya, l'influence du Gret est très clairement revendiquée (Tenmiya sera condamnée au départ à composer avec ses bailleurs et partenaires).

Dans le cas du Gret Haïti, on constate, pour le souhaiter, un renforcement de la coordination qui doit permettre de mieux définir les besoins en termes d'assistance technique et de soutien institutionnel et donc de resserrer encore les liens. Le degré d'autonomie, dans ce cas, fait l'objet d'une négociation entre les deux parties, tenant compte du niveau de structuration du partenaire haïtien.

Ce sujet de l'autonomie de l'Olp par rapport au Gret est moins abordé comme on le voit, que celui de l'autonomie interne. Cela peut paraître étonnant, car s'il y a bien un domaine où nos choix stratégiques devraient se faire sentir, c'est dans celui de la gestion de nos relations avec nos partenaires. Deux questions majeurs devraient être prises en compte sur ce sujet :

- ▷ comment fait-on pour s'engager dans un mécanisme d'autonomisation progressive, non seulement sur les questions de bonne gestion interne, mais aussi sur celles relevant de la pérennité de l'Olp ?
- ▷ est-ce que l'autonomie de l'Olp signifie une disparition du Gret comme partenaire institutionnel pérenne de cette Olp ? N'y a-t-il pas à réfléchir à des relations de moyen ou long terme qui sachent combiner autonomie de l'Olp et partenariat avec le Gret ?

### **3. Les difficultés rencontrées**

#### **3.1 Le chemin de la maturité**

Le Gret a été créé en 1975/76, il a plus de vingt ans. Il s'est construit très progressivement avec des hauts et des bas, des moments d'inspiration et des périodes d'essoufflement. Il a peiné, parfois, à trouver, préciser, modeler son identité, ou encore à éprouver sa cohérence interne. Les Olp dont on parle ici sont toutes jeunes de quelques petites années (sauf Enda Graf, a propos de laquelle, d'ailleurs se posent bien peu de questions d'autonomie. Reconnaissons leur jeunesse et admettons que leur autonomie sera progressive.

En revanche, les contributions apportées sur ce thème sont préoccupantes dans la mesure où elles exposent les questions d'autonomie comme un constat et non comme une stratégie par rapport à la quelle s'organisent nos actions d'appui. S'il y a une avancée à faire dans ce domaine, c'est bien de mettre en parallèle nos stratégies de projets, d'identifier dans chaque cas les actions prévues dans le sens de l'autonomisation et de vérifier les résultats réellement obtenus.

#### **3.2 Mais qui est demandeur d'autonomie ?**

Pas toutes les Olp.

Si l'on suit ce qui est formulé dans le cas de Fourmi, on est là, parfois, en présence d'Olp créées sur une base d'opportunité : capter, par une fonction d'opérateur intermédiaire, les ressources allouées au développement des populations. L'enjeu est de durer et d'obtenir la meilleure rente possible, pas nécessairement d'être autonome.

De la même façon, il y a certaines Olp qui sont, comme cela a été formulé à Rambouillet, d'une externalisation de nos projets antérieurs. Il s'agissait par exemple, au Cambodge, d'organiser les brigades hydrauliques formées dans le cadre du projet, en structure privée autonome. Oui, mais les agents concernés ne demandaient pas forcément de prendre les rênes et d'assurer des responsabilités jusque là assurées par des expatriés qui sont à l'évidence plus proches qu'eux des circuits de financement internationaux. N'apparaît que rarement, dans notre verbatim, l'indication que nos partenaires ont fait de l'autonomie un enjeu : elle est claire pour le Gret Haïti, elle l'est peut-être aussi pour Cearah periferia, elle l'est moins ailleurs.

### **Pour conclure**

Voilà donc quelques uns des fils déroulés autour des histoires diverses et spécifiques de onze de nos relations avec des organisations locales partenaires. Relations, on le constate, le plus souvent structurées autour d'un enjeu opérationnel, et sur lesquelles se greffe progressivement une préoccupation institutionnelle qui tend même à s'imposer. En somme, on s'est souvent engagés de façon pragmatique avec un partenaire existant ou bien en suscitant sa création et on s'est trouvés mutuellement obligés de s'adapter à la réalité, celle d'une organisation locale ayant son propre agenda, ses contraintes de survie et de développement dans un environnement propre.

Rappelons aussi que l'expérience antérieure du Gret et de la majorité de ses intervenants n'a pas préparé vraiment à une culture du partenariat. Nos expériences récentes ont de ce fait été, sans se le dire réellement, des « recherches actions ». C'est bien le sens du travail réalisé par Cécile Broutin et par Christian Castellanet que d'approfondir les résultats de ces approches expérimentales et de mieux nous renseigner sur la forme et le contenu d'un échantillon de ces partenariats et sur leur traduction contractuelle.

Resterait aussi à engager de façon assez urgente un vrai débat interne à caractère stratégique pour préciser une vision d'ensemble de nos partenariats. Ce débat devrait certainement prendre en compte des enjeux de trois ordres : politique (qui soutenons réellement à travers nos partenaires ?), institutionnels (comment prendre en compte dès l'origine la perspective plus ou moins rapprochée d'autonomie de l'organisation locale ?) et relationnel (comment établir des relations plus saines et plus équilibrées avec les organisations locales partenaires).



Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

## ► Derniers titres parus

**n° 1.** « Les 'plateformes de négociation' entre usagers des ressources naturelles : expérimentation avec des municipalités du front pionnier amazonien » (Christian Castellanet [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, janvier 1999, 33 pages).

**n° 2.** « La nouvelle donne des services publics marchands : débat à partir des projets Gret en Mauritanie / Séminaire Développement institutionnel 14 mai 1998 » (Serge Allou [pôle SPM-DSU], Gret/Direction scientifique, novembre 1998, 25 pages).

**n° 3.** « Renégocier les règles collectives en irrigation : débat autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur) / Séminaire Développement institutionnel, 25 juin 1998 » (Diane Intartaglia, Gret/Direction scientifique, juin 1998, 13 pages).

**n° 4.** « Renforcer nos compétences sur les dimensions institutionnelles des interventions de coopération : essai de bilan du Programme Développement institutionnel, 1998 » (Philippe Lavigne Delville, Jean-Louis Vielajus, Gret/Direction scientifique, mars 1999, 31 pages).