

Coopérer aujourd'hui n° 12

► Christian Castellanet (Pôle EDR)

Regards sur le partenariat Gret/Enda-Graf

Réflexions sur les conditions et les modalités d'un partenariat équilibré

Quelles sont les conditions d'un partenariat équilibré ? Comment construire et gérer une telle relation ? Comment définir des objectifs communs et des méthodes de travail ? Quels outils et étapes pour éviter les malentendus et accompagner l'évolution de la relation ? Nous manquons beaucoup de repères et de savoir-faire en la matière. Depuis huit ans, le Gret et Enda-Graf mènent ensemble un programme d'appui au secteur de la Transformation agroalimentaire au Sénégal. Une lecture de ce partenariat et de son histoire en montre la richesse, mais aussi combien une telle relation se construit et se gère, ce que nous n'avons pas toujours su faire.

Sommaire

Résumé	5
I. CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE.....	7
II. BREF HISTORIQUE DU PARTENARIAT.....	8
1. Historique d'ENDA-GRAF	8
2. Caractéristiques actuelles d'ENDA-GRAF	9
3. Le GRET au Sénégal.....	10
4. Le partenariat GRET/ENDA-GRAF	11
III. LE BILAN DU PARTENARIAT	15
1. Les acquis	15
2. Les difficultés et inconvénients	17
3. La situation actuelle et les perspectives des partenaires.....	18
IV. ANALYSE DU POTENTIEL	19
1. Éléments positifs en faveur de la poursuite du partenariat.....	19
2. Éléments négatifs pour la poursuite du partenariat	20
V. LEÇONS ET PERSPECTIVES.....	22
1. Un processus de négociation possible	23

Résumé

Par Elizabeth Paquot

Réalisé dans le cadre du programme de recherche interne au Gret "partenariat et contractualisation" (1998-99), faisant suite au séminaire de Rambouillet consacré au développement institutionnel, ce document tente d'apporter des éléments de réponse aux questions de rentabilité, de choix des critères de réussite, et de pérennité de la mise en place de programmes de partenariat, à travers un exemple concret : l'analyse du partenariat du Gret avec le Groupe de recherche-action-formation (Enda-Graf) au Sénégal.

Ce partenariat a démarré en 1990 par des relations personnelles et a permis la mise en œuvre conjointe d'actions d'appui aux activités de transformation agroalimentaire. Les deux organisations partagent la même vision du développement, toutes deux sont respectueuses des spécificités sociales et culturelles des groupes sociaux avec qui elles travaillent et sont critiques vis à vis des mécanismes d'exclusion et d'uniformisation au Nord comme au Sud. Elles partagent également une même vision de l'appui aux dynamiques locales, donnent la priorité aux groupes les plus marginalisés et favorisent le renforcement des organisations locales et intermédiaires.

Le Gret et Enda-Graf ont connu quatre phases de partenariat : la première phase, située entre 1986 et 1987 se caractérise par une série de premiers contacts à travers plusieurs missions effectuées entre 1988 et 1989. La seconde phase s'étend entre 1990 et 1993 et voit la naissance d'une équipe faisant la liaison entre Enda-Graf et le Gret; le Gret se situant plutôt en position de sous-traitance envers Graf bien que les deux ONG soient officiellement liées par un partenariat. Progressivement, le Graf devient autonome. La période 1997-1999 se caractérise, pour des raisons financières et stratégiques, par une redéfinition des rôles entre le Gret et le Graf. Une scission s'était en effet réalisée progressivement, les "grafiens" se sentant court-circuités par le Gret sur leur propre terrain. L'avenir du partenariat se trouvait alors compromis. Les difficultés majeures du partenariat ont émergé à cause de l'aspect évolutif de la coopération et son manque de stabilité financière; facteurs, qui ont automatiquement généré des conflits entre le Gret et le Graf .

Le partenariat entre Enda-Graf et le Gret, même s'il a parfois été difficile, a aussi rencontré des succès manifestes. Il a permis au Gret de développer ses connaissances et ses activités au Sénégal, et au Graf de gagner la confiance des bailleurs de fonds étrangers ainsi qu'une solide renommée. Par ailleurs, les approches « marché » et « sociale » des deux ONG bien que non-concordantes, ont apporté malgré tout une certaine richesse et complémentarité au développement des actions entreprises. De plus, le partenariat a permis de mettre en place une structure locale autonome et techniquement à la pointe en matière d'intervention sur la transformation locale des produits agricoles.

Si l'on résume les points de convergence et de divergence de ces deux ONG, en insistant sur ces derniers pour apporter une réponse à la question subsidiaire de l'avenir du partenariat, il est intéressant de noter que la complémentarité se place sur plusieurs niveaux entre le Gret et le Graf et qu'elle pourrait se développer davantage par le biais d'opérations non plus uniquement Nord-Sud mais aussi Sud-Nord. L'approche méthodologique des deux ONG consistant à allier pratique et réflexion concorde. Le Gret et le Graf sont différents et donc complémentaires sur le plan de la gestion de projets (ex. le Gret est plus technique et économique que le Graf est plus créatif et social) et peuvent développer cette donnée pour remédier à leur problème de capitalisation en organisant par exemple des séminaires de présentation de projets.

L'analyse de ce cas concret a pu mettre en lumière certains dangers du partenariat auquel il est urgent de remédier : le manque de transparence tant intellectuelle que financière entre les deux institutions et la polarisation des relations entre celles-ci autour d'une seule personne. En outre,

l'absence de stratégie initiale de coopération peut ouvrir la voie à une concurrence déloyale entre les deux organismes. Par ailleurs, le manque de visibilité entre les partenaires peut nuire à leurs images qui peuvent se confondre aux yeux de leurs clients. Le risque d'un tel partenariat « progressif » est de voir le Gret s'éloigner de son rôle initial.

Cet exemple ne peut être pris comme source d'inspiration de par sa singularité, mais il éclaire sur les difficultés engendrées par le manque de stratégie globale générale du partenariat. Si par ailleurs le résultat de ce partenariat est fructueux, puisque le Graf est autonome, il n'en demeure pas moins que le danger de voir les deux ONG se concurrencer persiste. Aussi, une véritable approche basée sur un échange d'idées, sur la connaissance de l'autre et la transparence entre les deux parties, fondée sur un certain nombre de règles initiales visant à prendre en compte tous les paramètres évoqués plus haut, serait indispensable. Cette négociation se situerait sur le plan de la réflexion politique des ONG, sur celui de la définition de ses objectifs sur le long terme et sur la mise en place d'une stratégie de coopération solide, citant les champs de collaboration thématique, géographique et les exclusivités accordées à chacune d'entre elles. Un contrôle progressif des actions et des rôles de chacune des parties s'imposerait enfin comme garant de la solvabilité du partenariat durable.

I. CONTEXTE DE CETTE ETUDE

Cette étude a été réalisée dans le cadre du sous-programme de recherche interne du GRET « partenariat et contractualisation » (1998-99), faisant suite au séminaire de Rambouillet sur le développement institutionnel (1997).

L'objectif de cette réflexion est de faire un bilan rétrospectif des expériences et pratiques du GRET en matière de partenariat, de ses acquis et de ses échecs, afin d'améliorer nos approches à l'avenir, notamment en raisonnant mieux les enjeux et limites de la contractualisation des relations.

Compte tenu des moyens limités dont nous disposons, il était prévu dans ce sous-programme de réaliser une étude rétrospective d'un échantillon d'une dizaine de partenariats, sur la base des documents existants et de quelques entretiens complémentaires¹, mais également de deux études plus approfondies impliquant une visite de terrain et la confrontation des points de vue de nos partenaires et des différents agents du GRET impliqués.

L'intérêt du GRET pour ce sujet n'est pas nouveau. Dès 1991, un effort d'identification de partenaires potentiels en Afrique avait été entrepris par Marc Lévy et Marc Rodriguez notamment. Par ailleurs, l'appui à la mise en place de structures locales de type ONG ou bureau d'études fait partie des objectifs de nombreux projets du GRET depuis le début des années 1990. Comme l'étude d'un échantillon de partenariat l'a montré, les motivations qui ont poussé à cette stratégie ont été diverses. Dans certains cas, c'est la pression des bailleurs de fonds, dans d'autres la conviction que sans le renforcement de partenaires locaux, il n'y aurait pas de développement réel, et dans d'autres encore une nécessité qui s'est imposée tardivement dans nos programmes pour assurer leur continuité. En fait, ce sont les difficultés que nous avons eues dans la mise en place et la conduite de ces partenariats qui nous ont amenés à en faire un objet de réflexion et de recherche interne. On ne peut pas nier cependant que l'évolution du paysage de l'aide publique au développement, avec une part croissante des financements gérés de manière décentralisée, et une priorité croissante aux organisations du Sud, n'ait également contribué à sensibiliser certains collègues du GRET sceptiques au départ.

Les cas du partenariat avec ENDA-GRAF et avec Tenmiya ont été retenus, comme étant particulièrement riches et suffisamment anciens pour permettre le recul nécessaire. Il a été proposé que ces études soient réalisées par des « grétiens » intéressés, mais pas directement impliqués, afin de pouvoir porter un regard relativement extérieur et neutre sur la relation, en l'occurrence Christian Castellanet pour ENDA-GRAF et Jean Louis Vielajus pour Tenmyia. Il a été précisé qu'il s'agissait bien d'un travail de remise à plat, mais sans mandat ou objectif de négociation, même si par ailleurs, on pouvait espérer que ce travail facilite le renforcement du partenariat à l'avenir.

Ce travail est fondé sur des entretiens avec diverses personnes impliquées de part et d'autre dans la coopération, notamment pour ENDA-GRAF, Emmanuel Ndione (coordinateur ENDA-GRAF), Khanata Sokona (responsable du programme « Valorisation des ressources naturelles » et du projet « Céréales locales »), Babacar Touré (économiste, coordinateur des activités « Céréales locales »), Racine Kane (programme « Décentralisation »), Mamadou Ndiaye (responsable de l'équipe Guedawaye), Marie Victorine (« Mutuelles d'épargne et de crédit »), et pour le GRET : Jean-Louis Vielajus, Martine François, Cécile Broutin, Michel Botzung. Je tiens à tous les remercier pour leur disponibilité et leur franchise lors des entretiens. Durant mon séjour à Dakar (du 12 au 20 Février 1999), j'ai également eu l'occasion de réaliser une visite de terrain rapide à

1 Cf. rapport du séminaire de Rambouillet sur le Partenariat de septembre 1999 (en préparation)

Guidawaye, qui m'a permis de découvrir certaines activités de terrain d'ENDA. J'ai aussi consulté une documentation constituée de différentes publications, rapports et contrats.

Il faut signaler certaines limites de ce travail. Tout d'abord, il s'agit bien d'un regard porté par le GRET sur un partenariat, même si, n'étant pas historiquement associé à ce programme, j'ai essayé d'être aussi « objectif » que possible. Compte tenu du temps et des ressources limitées dont nous disposons, il n'a pas été possible d'associer véritablement ENDA-GRAF à la définition des objectifs et de la méthodologie de travail. Enfin, bien qu'ayant essayé d'accorder la même importance aux entretiens avec les collègues d'ENDA qu'avec ceux du GRET, il ne m'a pas été possible en un temps si court d'intégrer la « culture ENDA », comme je suis bien évidemment imprégné de celle du GRET. Le partenariat est donc étudié beaucoup plus « du point de vue du GRET » que de celui d'ENDA-GRAF, en particulier lorsque j'essaie d'analyser les mécanismes de discussion et négociation qui ont été mis en place au cours du temps. Une étude du partenariat aurait supposé qu'un collègue du GRAF y participe de manière symétrique, ce qui aurait été fort intéressant. Cela dit, une étude « du point de vue du GRET » est cohérente avec notre souhait d'améliorer nos propres compétences en matière de partenariat, et du fait qu'elle est communiquée au GRAF et discutée avec lui, elle permet aussi d'avancer dans une compréhension commune. L'objectif de ce texte n'est pas d'arriver à un consensus artificiel. Nous souhaitons au contraire qu'il permette de mettre en valeur les différents points de vue, les divergences ou les convergences, lorsqu'elles existent, afin de clarifier les enjeux du partenariat.

Les premières conclusions de ce travail ont été présentées à l'équipe ENDA-GRAF et à Cécile Broutin le 19 février 1999 pour discussion et validation, et le rapport provisoire a été diffusé aux deux parties, afin d'être amendé et d'éviter les erreurs factuelles ou les interprétations douteuses. Par ailleurs, des échanges entre les équipes ont pu se poursuivre lors du séminaire de Rambouillet en septembre 1999, non pas sur ce cas précis, mais sur les enjeux du partenariat de manière plus générale. Le texte final présenté ici, tente donc de prendre en compte les observations communiquées par ENDA-GRAF et ces échanges ultérieurs.

II. BREF HISTORIQUE DU PARTENARIAT

1. Historique d'ENDA-GRAF²

1.1 Chodak : 1975 - 1985

Au départ, il s'agissait d'un projet relativement classique d'animation en milieu urbain, visant à la promotion des catégories opprimées, particulièrement les femmes et les jeunes, à travers leur organisation catégorielle. Après quelques années, les difficultés rencontrées amènent l'équipe à une profonde remise en cause et à une réflexion sur l'écart entre les modèles appliqués par les animateurs (organisations démocratiques et transparentes, lutte contre les structures inégalitaires, priorité à l'économique) et les attentes et pratiques des acteurs locaux, se traduisant par d'innombrables « détournements ». Tout cela est très bien analysé dans le livre « Société en grappe ».

2 Cet historique et la description de la structure actuelle d'ENDA-GRAF sont extrêmement sommaires, car je n'ai pas eu le temps d'approfondir ce point. Les compléments et corrections éventuelles sont les bienvenus.

1.2 ENDA-GRAF : 1986

En 1986, l'équipe Chodak rejoint l'ONG ENDA Tiers-Monde (fondée en 1972). Deux ans plus tard, elle forme, avec une autre équipe qui était basée à Thiès, l'équipe ENDA-GRAF (Groupe de recherche-action-formation). Elle développe des activités, aussi bien en milieu rural autour de la gestion de terroirs et l'organisation paysanne, qu'en milieu urbain autour de l'épargne-crédit (à partir de 1987).

1.3 Antenne ENDA-GRAF : 1993 - aujourd'hui

En 1993, ENDA-GRAF acquiert son autonomie juridique et financière par rapport à ENDA-TM et devient l'antenne ENDA-GRAF Sahel et Afrique de l'Ouest, tout en maintenant des liens politiques avec ENDA-TM et les autres équipes ou antennes, plus ou moins autonomes, qui se forment à partir d'ENDA-Écopop, ENDA-Énergie, ENDA-Europe³.

2. Caractéristiques actuelles d'ENDA-GRAF

Environ 20 salariés permanents

■ Équipes :

- ▷ Siège à Grand Yoff (Dakar).
- ▷ Bureaux à Thiès, Guedinawaye (« banlieue » de Dakar).
- ▷ Antennes : Europe (P. de Leener), Guinée-Bissau.

■ Activités et projets :

- ▷ Crédit et caisses mutuelles (16 caisses, 60 guichets, 20 000 adhérents) depuis 1987.
- ▷ Décentralisation et élaboration de Plans locaux de développement dans les quartiers de Dakar (mairies d'arrondissement, depuis 1996).
- ▷ Appui aux organisations paysannes : RENAPOP, depuis 1986/1987.
- ▷ Valorisation des ressources locales : programme « Céréales locales et transformation artisanales des fruits » et autres produits depuis 1990.
- ▷ Programme « Récupération des déchets et appui à l'artisanat » (menuiserie).
- ▷ Alphabétisation.
- ▷ Construction populaire (crédit/organisation coopérative).

■ Production scientifique et méthode :

- ▷ ENDA-GRAF se caractérise par son importante production scientifique dans le domaine de la Recherche-action-formation (RAF), notamment.
- ▷ Société en grappe : analyse assez anthropologique des logiques locales, importance du lien social, analyse des mécanismes systématiques de détournements de projets.

3 Il serait d'ailleurs intéressant d'analyser le fonctionnement et l'évolution de la « nébuleuse ENDA » comme un modèle d'organisation internationale se reproduisant et se développant par « scissiparité » et laissant une grande autonomie aux divers rejets. Cela se traduit évidemment par des risques de conflits d'approche entre les divers groupes, pouvant aboutir à des conflits plus ou moins sérieux et à une compétition larvée face aux bailleurs de fonds. Il y a là une logique qui nous est familière, les différentes équipes du GRET n'ont pas toujours échappé à ce type de compétition/conflit, et cela pourrait s'aggraver dans l'hypothèse de l'ouverture de « Grets nationaux ». Ce n'était pas l'objet de cette étude, mais ce serait intéressant à approfondir (et pourquoi ne pas demander à ENDA-GRAF de nous présenter leur analyse sur ce point ?).

- ▷ Le don et le recours (1992) : économie sociale.
- ▷ La ressource humaine, avenir des terroirs (1993) : analyse fine des stratégies paysannes par rapport au foncier et à la gestion des ressources naturelles.
- ▷ Réinventer le présent (1994) : recherche-action-formation et stratégie de déconnexion.
- ▷ Pauvreté, décentralisation et changement social (1998) : théorie du changement social.

Jusqu'en 1993/1994, les textes présentent des analyses fines des dynamiques sociales engendrées par les interventions de développement ou d'animation au niveau local. A partir de 1994, le choix a été fait de passer à l'échelle supérieure en matière d'intervention, d'où la multiplication des caisses de crédit, la création du réseau national RENAPOP, la multiplication des zones d'intervention, tant en milieu urbain (quartiers) que rural. En contrepartie, la capitalisation semble se ralentir, et laisse la place à des réflexions plus politiques et théoriques sur le changement social. Le caractère sociologique des textes s'affirme de plus en plus nettement.

3. Le GRET au Sénégal

Le GRET intervient au Sénégal depuis plus de vingt ans. Ses activités dans ce pays ont suivi dans les grandes lignes l'évolution générale de son approche, au départ très tournée vers l'identification et la diffusion des « technologies appropriées », évoluant ensuite vers des projets plus « classiques » d'appui aux opérateurs locaux, pour finalement développer des projets en partenariat. Le GRET a participé à un projet de développement du maraîchage et du séchage des fruits et légumes en 1982/1984, en partenariat au départ avec le relais technologie (RETED) d'ENDA, puis à différentes activités sur le séchage solaire (1988/1989, puis 1992/1993 avec CIEPAC/ISRA/CERER/ENDA-GRAF), l'appui au crédit/PME (FED Podor 1989-1991), la promotion de l'artisanat métal (1989-1993) en partenariat avec RETED et avec ENDA-GRAF sur la fin du projet. Ce dernier projet, que le GRAF a « hérité » du relais technologie, n'a pas laissé un très bon souvenir au GRAF. D'après le coordinateur du GRAF, E. Ndione, il s'agissait en fait de projets pilotés par un expert du GRET sur des missions courtes, où ENDA était davantage caution qu'opérateur⁴. Le partenariat avec ENDA-GRAF autour de la valorisation des produits locaux a commencé en 1990 et se poursuit actuellement. De nouveaux projets en partenariat ont été montés récemment, dans le domaine de l'hydraulique (éoliennes) avec le bureau d'études local SEMIS (Projet Alizé 1997-2000) et une ONG locale, PACTE, à Ziguinchor (projet d'appui au développement local urbain de Ziguinchor) (1999/2001). Le GRET a également participé depuis 1995 à plusieurs évaluations de la coopération décentralisée et surtout du programme de microréalisation du FED dans le pays, ce qui a débouché très récemment (début 1999) sur une importante étude de faisabilité du programme de développement urbain du 8ème FED. Après une période de relative absence sur le plan national, on peut donc dire que les activités du GRET se sont multipliées dans les trois dernières années. Ceci a justifié le projet de création d'une fonction de « coordination pays » attribuée pour le moment de manière informelle à Cécile Broutin.

4 Il faut cependant remarquer qu'il y avait un technicien ENDA chargé du projet sur place, mais qui n'a pas été bien suivi car le RETED était en voie de disparition à cette époque.

4. Le partenariat GRET/ENDA-GRAF

L'histoire du partenariat peut être décrite en quatre phases :

4.1 Premiers contacts personnels : 1986/1987

A cette époque, Cécile Broutin qui n'avait aucune relation avec le GRET et se trouvait au Sénégal pour raisons familiales, propose de travailler comme stagiaire à ENDA/GRAF. Elle établit alors des relations d'amitié avec l'équipe de l'époque. Elle travaille avec différentes personnes de l'équipe, notamment sur l'agriculture périurbaine, la commercialisation des produits halieutiques avec l'équipe de Chodak à Dakar, et avec les associations paysannes dans la zone de Thiès (aménagement de terroirs et appui organisationnel). Elle entre par la suite, après son retour en France, en contact avec le GRET/équipe TPA, pour laquelle elle effectue plusieurs missions en 1988 et 1989.

4.2 Le volontariat et la formation d'une équipe (1990-1993)

Lorsque Cécile Broutin retourne au Sénégal, toujours avec son compagnon embauché par Bois de Feu, elle propose au GRET/TPA de travailler avec ENDA-GRAF. Après avoir travaillé dans les deux structures, elle pensait qu'il serait intéressant de monter une collaboration, en alliant les compétences et approches spécifiques des deux, pour répondre à des besoins d'appui et des potentialités de développement d'activités agroalimentaires, qu'elle avait identifiés lors de son stage à Chodak. Martine François lui propose alors de l'embaucher sur un contrat de volontaire « Rocard », mise à disposition d'ENDA-GRAF. Il y a un échange de lettres avec les responsables d'ENDA-GRAF, qui acceptent tout de suite, plus du fait de la relation de confiance déjà établie avec Cécile que d'un intérêt particulier à travailler avec le GRET. Du point de vue de Martine François et Cécile, il s'agit de jeter les bases d'un nouveau type de partenariat, mais sur la base d'expériences concrètes et non d'un accord entre institutions, qui aurait sans doute été difficile à négocier à l'époque (il y avait semble-t-il de part et d'autre une certaine méfiance, liée aux expériences antérieures de coopération, pas toujours heureuses, entre ENDA et GRET). Mamadou N'Diaye concorde d'ailleurs sur ce point, en soulignant qu'un accord trop précis au départ d'une collaboration n'est pas forcément souhaitable. Le champ même de cette coopération reste très ouvert et ENDA-GRAF propose à Cécile de se familiariser avec les différentes activités de l'association jusqu'à ce qu'elle trouve sa place dans celle qui lui convient le mieux. Il s'agit là d'ailleurs de la pratique habituelle d'ENDA-GRAF, aux antipodes de celle du GRET où l'on attribue des responsabilités précises et prédéterminées aux nouveaux embauchés, en général sur la base des contrats et engagements existants.

Durant cette période, de nombreux petits projets sont montés par Cécile, avec l'appui du GRET, et permettent de lancer une série d'activités diversifiées dans le domaine de la transformation des produits alimentaires (d'abord FEP boissons pendant deux ans où Cécile Broutin a travaillé seule à ENDA-GRAF), étude des produits cosmétiques traditionnels, valorisation des produits agroforestiers (ce dernier projet ne bénéficiait pas d'un financement GRET, mais d'un financement obtenu par Cécile au nom d'ENDA auprès du CRDI à Dakar).

Les financements sont relativement modestes, mais permettent de développer les activités de transformation des produits à ENDA. Une petite équipe se forme alors autour de ces projets, d'abord avec Khanata Sokhona, qui entre au GRAF en 1992 et rejoint le programme intitulé « Valorisation des ressources locales » en 1993, puis avec Babacar Touré en 1994. Il n'y a pas de transparence sur les contrats obtenus par le GRET (les budgets ENDA sont communiqués, mais pas les budgets GRET), et souvent le montage de projets est fait à l'initiative du GRET, le GRAF apparaissant davantage comme sous-traitant que comme véritable partenaire. Il existe aussi quelques contrats ENDA qui ont débuté (CRDI) et où il n'est pas fait mention du GRET.

4.3 La croissance des activités et le renforcement d'ENDA-GRAF (1994-1996)

En 1994, le contrat de volontaire de Cécile s'achève et elle doit donc passer à un statut GRET. Une convention est rédigée pour formaliser la poursuite des activités avec le GRAF. Faute sans doute d'expérience et de soutien de la part de la direction de l'époque, cette convention reste assez vague sur les perspectives du partenariat et surtout sur le rôle respectif des deux institutions dans le montage et la définition de nouveaux projets conjoints, ainsi que sur les aspects financiers de la mise à disposition du salarié GRET. Il s'agit en fait d'un accord cadre très général (mais curieusement d'une durée d'un an seulement, renouvelable), dont toutes les modalités doivent être précisées par des avenants. Trois avenants sont signés à l'époque, sur les différents projets en cours ou prévus. Mais rien n'est dit dans l'accord cadre sur le domaine principal de la collaboration (transformation des produits alimentaires/valorisation des ressources naturelles) et sur les règles à mettre en place à l'avenir pour le développer conjointement (par exemple, consultation réciproque sur les nouveaux projets à monter, etc.). Le GRET pensait à l'époque qu'il pourrait continuer comme avant à financer cette collaboration à partir de projets présentés en Europe, et de la vente de l'expertise de Cécile aux bailleurs de fonds⁵. Il n'avait pas envisagé que des financements locaux importants pourraient être mobilisés sur place. Cécile elle-même n'avait d'ailleurs à l'époque qu'une idée assez vague des règles de gestion du GRET (marge, etc.) qui étaient en train de se mettre en place. Ajoutons à cela que ses contrats étaient de durée limitée et donc peu sécurisants pour l'avenir, et on comprend donc qu'elle ait pu à l'époque, s'identifier autant ou plus à ENDA-GRAF qu'au GRET lui-même (bien qu'elle s'en défende *a posteriori*).

Ce qui est certain, c'est qu'elle parvient à négocier de nouveaux contrats directement au nom du GRAF, sur des lignes de crédits gérées localement, en particulier liées au fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, puis de la CEE. Grâce à l'expérience acquise et aux premières réalisations, le GRAF a pu prendre en charge des projets de plus en plus importants, et en particulier le programme de promotion « Céréales locales » qui démarre en 1996, mais également des projets d'échanges (Aval/Coop 1994) et de recherche (INCO Alisa 1996) dans lesquels ENDA est partenaire du CIRAD, mais où le GRET n'apparaît pas, puisque Cécile est assimilée GRAF. C'est un peu « la réponse du berger à la bergère » par rapport à la période précédente.

4.4 La crise et la redéfinition des rôles (autonomisation et séparation progressive) (1997-1999)

En 1996, la situation financière du GRET n'est pas très bonne et le nouveau directeur, Didier Pillot, fait la chasse aux programmes déficitaires. Or, à partir de cette année, Cécile n'arrive pas à faire sa marge, du fait qu'un certain nombre de projets que le GRET essayait de faire passer n'aboutissent pas, bien qu'elle travaille, comme on l'a vu, dans plusieurs projets GRAF aux ressources financières non négligeables. Didier Pillot écrit alors une lettre au coordinateur d'ENDA-GRAF, Emmanuel N'Dione, en lui demandant de prendre en compte cette situation et de reverser à titre rétroactif au GRET un budget correspondant à la différence entre le coût réel de Cécile et sa facturation sur projets locaux⁶. Je n'ai pas retrouvé trace de cette lettre, mais elle est assez mal reçue par le GRAF, qui ne comprend pas qu'on remette en cause rétroactivement les accords en cours et n'apprécie pas la forme.

5 En 1994 aussi, le GRET commence à mobiliser les compétences de Cécile Broutin sur des études importantes (« paysage agroalimentaire » et « étude marketing »), où ENDA-GRAF n'apparaît pas. Il était entendu avec ENDA-GRAF que cela permettait au GRET de payer son salaire.

6 Sur le programme « Céréales locales » sur lequel Cécile travaillait quasiment à plein-temps elle était facturée à 10 000 FF/mois soit 120 000 F/an. ENDA lui versait une prime de 3 000 FF, en accord avec le GRET qui versait à peu près la même somme. Cela avait été négocié lors de la signature de la convention en 1994, même si cela n'apparaît jamais dans les « comptes » et les écrits du GRET. Le GRET a demandé fin 1996 qu'ENDA-GRAF, alors que le programme était encore en cours, reverse 50 000 FF, correspondant en gros au trou de la marge.

Didier Pillot profite alors d'un voyage au Sénégal (dans le cadre d'un séminaire urbain où le GRET s'était associé à une autre branche d'ENDA, ECOPOP) pour rencontrer Emmanuel Ndione et pour relancer le dialogue. Le contact avec ECOPOP ayant été fait sans informer le GRAF, il y a une certaine gêne au départ, plus de la part du GRET d'ailleurs que de GRAF. Outre la clarification de sa demande financière, il fait état d'une préoccupation du GRET pour regagner une certaine visibilité dans le programme en cours, c'est-à-dire concrètement que Cécile soit clairement identifiée comme salariée du GRET mise à disposition d'ENDA et non plus comme ENDA seulement. Sur l'aspect financier, la position d'Emmanuel N'Dione est claire : il accepte d'intégrer le coût GRET dans les projets où Cécile interviendra à l'avenir, du moins dans la mesure où les financements le permettront. En revanche, il refuse une mesure rétroactive, dans la mesure où la question n'avait pas été posée précédemment. Constatant par ailleurs une convergence de vision politique, d'approches et d'intérêts entre le GRET et ENDA, Didier Pillot élabore à partir de cette conversation un texte intitulé « Les bases d'un partenariat renouvelé, draft pour discussion » qui constitue en fait une ébauche de nouvelle convention. Il propose dans ce texte de développer le partenariat dans de nouveaux domaines d'intérêt des deux ONG, le microcrédit et la communication de masse (radios communautaires). Sur le microcrédit, l'argument avancé est que le GRAF a une expérience innovatrice, mais manque de données économiques précises pour justifier de la viabilité de cette expérience à long terme face aux financeurs, dans un contexte en rapide expansion. Le GRET pourrait lui apporter une compétence dans ce domaine. Cependant, le temps est trop court pour poursuivre le dialogue. Il y a de la part du GRAF une réticence claire à impliquer le GRET dans ses projets de microcrédit, sur lesquels il travaille déjà avec d'autres partenaires du Nord, et pour lesquels il estime avoir une avance suffisante. Par ailleurs, le GRAF sortait d'une expérience assez difficile avec l'ONG italienne ACRA, qui avait détaché un volontaire pour travailler sur ces aspects crédit. Les incompréhensions et les différences de conception, entre autre sur la gestion des projets, ont entraîné une rupture avec ACRA. On conçoit donc qu'il n'était pas « chaud » pour impliquer le GRET, même à titre de regard extérieur, d'autant que le développement et l'expansion des caisses de crédit était la priorité stratégique du moment. Le GRAF aurait pu répondre au GRET dans ce sens, mais l'ambiance n'était pas des meilleures à l'époque, car les aspects financiers n'étaient pas encore réglés. On a préféré laisser les choses en l'état, faute peut-être aussi de relance de la part du GRET. Il n'y a pas eu de réponse au texte de Didier Pillot.

Suite à cette mise au point, il a donc fallu clarifier le rôle du GRET dans la phase suivante du projet « Céréales locales » qui était en train d'être négociée avec la délégation locale de l'Union européenne. Cette négociation a été plutôt tendue, dans la mesure où les collègues du GRAF impliqués dans le projet se demandaient s'il était nécessaire de faire apparaître le GRET en tant que tel dans le projet. Par ailleurs, ils se posaient également la question de la possibilité, voire de l'aspect éthique, de faire apparaître des coûts d'expatriés dans un financement local. Une partie de la négociation a été réalisée directement par Cécile avec le représentant local de l'Union européenne. Ce dernier tenait à ce que le GRET continue à participer au projet, en tout cas c'est ce qu'il disait à Cécile, mais par ailleurs il ne le disait pas clairement à ENDA-GRAF. Il aurait été certes préférable que cette discussion puisse avoir lieu dans la transparence entre les trois parties concernées, mais à l'époque tel n'a pas été le cas. Il faut dire aussi que Cécile subissait une forte pression à l'époque pour réaliser sa marge, dans la mesure où son contrat GRET était en cours de renégociation... Observant ses difficultés, le GRAF lui a proposé à l'époque de présenter sa candidature pour un poste de coopérant (ENDA dispose de plusieurs coopérants mis à disposition par la Coopération française⁷). Le fait qu'elle ait refusé est tout à son honneur et en dit long sur son attachement au GRET, malgré les vicissitudes qu'elle a subies sur le plan des contrats⁸.

7 Ceci lui avait déjà été proposé d'ailleurs à plusieurs reprises lors de renouvellements de contrats GRET de 1, 2 ou 3 mois, notamment en 1994.

8 Il me semble d'ailleurs qu'elle n'a pu « tenir » dans cette situation précaire, uniquement parce que son conjoint avait entre-temps obtenu un poste régulier de coopérant. Si elle avait été entièrement dépendante du GRET pour la

Suite à ces discussions un nouvel avenant en 1997 stipule que Cécile n'est plus détachée qu'à temps partiel (1 jour par semaine). Cela concrétisait le fait qu'elle était détachée en temps que GRET sur le programme « Céréales locales », et qu'elle devait trouver d'autres contrats pour réaliser sa marge, que le GRAF ne parvenait pas à obtenir sur contrats locaux.

Le GRAF considérait, en effet, qu'il serait difficile de justifier un coût de personnel au niveau GRET sur des contrats négociés par eux-mêmes, avec des structures de coût évidemment différentes.

De cette époque date également une certaine distanciation de Cécile par rapport aux autres activités du GRAF. Distanciation physique, puisqu'elle occupe un bureau du projet « Céréale/CEE » et ne passe plus au siège du GRAF qu'irrégulièrement, mais distanciation aussi liée à son nouveau statut qui fait qu'elle s'implique moins dans les discussions internes du GRAF et dans ses autres activités, et donne de plus en plus à Khanata la responsabilité du programme et donc des relations politiques internes et externes.

Les « grafiens » se plaignent un peu de cette distanciation qu'ils ont du mal à comprendre sur le plan humain, même s'ils en voient la logique institutionnelle.

Le fait qu'elle assume également de plus en plus la fonction de représentante du GRET au Sénégal renforce le malaise des « grafiens », qui se demandent s'il n'y a pas là le début d'une tentative de concurrence sur leur propre terrain. A l'inverse, certaines initiatives d'ENDA-GRAF semblent court-circuiter le GRET sur la thématique commune. L'absence de concertation entre le GRET et le GRAF sur certaines activités « postpartenariat » dans la sous-région suscite des interrogations croissantes sur le cadre et la nature de ce partenariat.

4.5 Quelques observations sur cette histoire

Certains peuvent être choqués par le fait que nous avons décrit l'histoire de ce partenariat d'abord à partir de la trajectoire personnelle d'une personne (Cécile Broutin), qui n'était liée au départ à aucune des deux institutions. Cela nous semble pourtant bien refléter la nature de la relation, qui s'est construite progressivement à partir d'opportunités et d'intérêts personnels, et non à partir d'un plan ou d'une décision politique entre institutions. L'arrivée et la personnalité de Khanata Sonata ont été également déterminants dans la constitution d'une équipe locale et donc d'une véritable coopération. Cet aspect très informel a facilité au départ l'intégration des personnes et le lancement de nouvelles activités. Il est devenu ensuite un obstacle lorsque le développement des activités a imposé une clarification sur la répartition des rôles et le partage des moyens. Ceci supposait à son tour de définir des objectifs spécifiques et une stratégie commune, ce qui n'était pas évident sans une connaissance mutuelle plus approfondie. Quoi qu'il en soit, la construction du partenariat GRET/ENDA-GRAF a suivi le chemin inverse de celui qui est habituellement adopté : définition des objectifs communs, puis élaboration d'une stratégie de collaboration, recherche de moyens, et finalement mise à disposition du personnel. Sans porter de jugement de valeur, c'est suffisamment original pour être souligné, mais c'est peut-être plus courant qu'on ne le pense (combien de partenariats reposent en fait sur une ou deux personnes qui l'ont fondé et voulu ?).

survie familiale, une telle situation aurait été intenable. Cela renvoie à la question délicate de la gestion du personnel expatrié au GRET, qui n'est pas sans influence sur ses projets et sur ses relations de partenariat.

III. LE BILAN DU PARTENARIAT

J'ai demandé à toutes les personnes rencontrées de faire le bilan de neuf ans de partenariat, en citant les avantages que les deux organisations en ont tiré, et les inconvénients qui en ont résulté. J'ai été surpris par la convergence des réponses, non seulement entre personnes d'une même institution, mais aussi dans le jugement qui a été porté sur le bilan du point de vue du partenaire. Cela indique qu'une analyse commune du partenariat est tout à fait possible, et dénote une réflexion approfondie sur ce point de part et d'autre.

1. Les acquis

1.1 Du point de vue d'ENDA

La contribution de Cécile au montage d'une équipe « Valorisation des ressources naturelles » au GRAF, son rôle de formatrice sur les aspects techniques (transformation des produits agricoles) et opérationnels (montage et suivi de projets, relations avec les bailleurs) est unanimement reconnue. Ce n'est pas vu cependant complètement comme une contribution du GRET, dans la mesure où durant la première période de volontariat, la relation personnelle était plus importante à leurs yeux que la relation institutionnelle. En d'autres termes, le GRET est plus apparu à cette époque comme un financeur qui assurait le salaire d'une des volontaires du GRAF que comme un partenaire technique, d'autant que d'après les « grafiens », les missions d'appui ont été peu nombreuses et pas déterminantes. Par ailleurs, il faut noter qu'à l'inverse, la coopération avec le GRAF a été importante dans la formation de Cécile en lui permettant d'acquérir une sensibilité en matière d'animation et de dynamique sociale qu'elle n'avait pas au départ. Elle a acquis, par exemple, des compétences en matière d'évaluation participative des projets grâce au GRAF.

Le développement du programme « Valorisation des ressources naturelles », et en particulier du programme « Céréales locales », a plusieurs avantages pour le GRAF : il lui a permis d'acquérir auprès du gouvernement et des bailleurs de fonds une image de compétence technique reconnue dans un domaine spécifique, qui lui faisait défaut. On peut dire que le GRAF est devenu l'organisation non gouvernementale de référence sur ce thème au niveau national, et peut-être même régional, avant même que d'autres bureaux d'études ou ONG ne commencent à s'y intéresser. Cela a permis au GRAF d'établir des contacts directs avec de gros bailleurs de fonds comme la délégation locale de la CE, et avec les pouvoirs publics concernés. Enfin, il a permis de monter des gros projets qui ont assuré une bonne base financière au GRAF et lui ont permis de développer ses activités, y compris dans d'autres secteurs.

En revanche, la question de l'intégration du programme « Valorisation des ressources naturelles » au reste des activités du GRAF est souvent posée par les collègues du GRAF. L'approche du projet « Céréales locales » est, du fait même des attentes et normes des bailleurs de fonds, beaucoup plus rigide et normative que celle des autres secteurs, souvent financés par d'autres ONG (NOVIB, CCFD, etc.). Une partie importante du projet consiste à appuyer de petites entreprises de transformation, qui ne constituent pas le public cible habituel du GRAF. Enfin les interventions sont assez techniques et tournées vers une approche plus « marché » que sociale. On a l'impression qu'il y a là, à la fois une difficulté, mais aussi une richesse puisque la confrontation de ces diverses approches (par exemple analyser d'un point de vue social, l'impact du programme céréales sur les femmes formatrices du secteur informel, et à l'inverse analyser d'un point de vue économique l'impact des programmes de crédit mutuel) permettrait d'enrichir les deux parties. Cela se fait assez peu, semble-t-il, jusqu'à présent, faute de moyens humains principalement et parce que chacun suit ses programmes et y consacre le maximum d'efforts et de temps.

Quant à l'appréciation des impacts sociaux du programme « Valorisation des ressources naturelles », les avis divergent. Certains collègues du GRET ont tendance à considérer que l'introduction de thèmes technico-économiques dans l'animation populaire (vers les groupes de femmes en particulier) a permis de dynamiser les processus de changement, alors que certains « grafiens » y voient un phénomène secondaire par rapport à l'ensemble des groupes avec lesquels ils travaillent.

1.2 Du point de vue du GRET

Du point de vue du GRET, la collaboration avec le GRAF a permis tout d'abord de participer à un programme de terrain, sur le thème Valorisation des ressources naturelles de longue durée et avec un expatrié permanent, pour la première fois dans le secteur Transformation des produits agricoles. Avant 1990, TPA n'avait aucune implantation permanente sur le terrain, et fonctionnait donc exclusivement par missions courtes, ce qui limitait évidemment les possibilités d'expérimentation et d'apprentissage. Le GRAF a permis une insertion sur le terrain et l'accès rapide à des groupes organisés et motivés, qui autrement auraient pu demander de longues années ou ne jamais se faire.

Le programme a permis la formation d'une salariée de l'équipe qui est maintenant permanente au GRET (ou du mois devrait rapidement obtenir son CDI). Formation à la fois, grâce à l'équipe GRAF et à toute son expérience en matière d'animation et son insertion locale, et du fait de l'expérience accumulée en commun. Évidemment de ce point de vue, c'était loin d'être « gagné d'avance », le GRET aurait pu perdre Cécile à différents moments, du fait de son incapacité à lui assurer un statut permanent et de sa dépendance de l'obtention de contrats aléatoires. C'est cependant aujourd'hui un acquis indiscutable.

Du point de vue de la capitalisation, les avis sont plus partagés. Nous avons vu que la visibilité du GRET est restée dans l'ensemble faible dans ce programme, c'est aussi dû à la faiblesse de la capitalisation et de la production écrite qui en a résulté. Il n'y a eu qu'une publication spécifique qui est sortie du programme, c'est un guide pratique sur les boissons artisanales coédité par ENDA et GRET, mais aujourd'hui épuisé et qui n'a jamais été diffusé par le GRET. D'autres acquis des activités ont été incorporés dans les LPS « le séchage » et « les fruits tropicaux », mais cela reste assez marginal selon Cécile (par contre Martine François considère que les acquis techniques ont été importants). Des fiches techniques sont en cours de préparation pour le CTA, mais ne sont pas terminées, et le GRET n'a apparemment pas de contrôle sur leur publication ultérieure. Du point de vue des céréales locales, rien n'a été écrit jusqu'à présent. Cette situation est préoccupante, car d'autres organisations de recherche sont prêtes à profiter des données et de l'expérience accumulées. En particulier, le CIRAD a monté deux projets INCO (AVAL, puis ALISA) autour de la transformation des produits alimentaires, dans lesquels ENDA-GRAF apparaît comme le partenaire local Sénégal, et profite évidemment de l'expérience accumulée dans le programme « Valorisation des ressources naturelles » pour « capitaliser » dans tous les sens du terme. Le problème du point de vue du GRET, est qu'il n'est pas cité ni consulté sur les productions qui en résultent⁹. Récemment encore, le CIRAD a demandé à ENDA de publier une série d'informations qui ont été obtenues à partir de projets communs ENDA/GRET. Du point de vue d'ENDA, il est difficile de justifier une rétention d'informations qui peuvent être utiles au développement, pour des motifs institutionnels, même s'ils comprennent par ailleurs la préoccupation du GRET¹⁰.

Enfin, sur le plan politique et institutionnel, le partenariat avec ENDA-GRAF est vu comme très positif, dans la mesure où cela permet au GRET de disposer d'un partenaire fiable et aux

9 Exemple significatif à cet égard : un article commun signé par Cécile Broutin et Khanata Sokona a été publié par le CIRAD sous la seule signature de Khanata, et donc apparaît comme une production ENDA.

10 Tant que le GRET ne se donnera pas ou n'obtiendra pas les moyens de capitaliser correctement sur les projets où nous intervenons, ce problème sera récurrent. Le même problème s'est posé récemment sur le programme Prey Nup au Cambodge.

compétences reconnues pour monter de nouveaux projets (comme par exemple le dernier INCO), ou des réseaux internationaux comme INTERDEV/TPA.

2. Les difficultés et inconvénients

Nous avons vu qu'un certain nombre de problèmes dans la relation entre GRET et GRAF ont été liées aux conditions même de l'établissement du partenariat, et à son aspect « évolutif ». Cela s'est traduit localement par des difficultés relationnelles croissantes entre la salariée du GRET et le responsable du GRAF. D'une certaine façon, à partir de 1996, l'appartenance au GRET a été plus fortement revendiquée et cela a pu être ressenti comme une « trahison » par ses collègues de travail. Les questions financières ont ensuite contribué à cristalliser ces tensions, mais il serait réducteur de limiter ces tensions à des intérêts économiques. Il y a aussi un problème d'identité (qui suis-je ?) et de loyauté (à qui suis-je fidèle ?) qui est d'une certaine manière inévitable dans toute situation de mise à disposition de personnel dans une autre organisation, et encore plus dans le cadre de relations Nord-Sud. En l'occurrence, ce problème a été aggravé par l'absence de définition initiale.

Sur le plan financier, une fois passée la période de crise, et admis le principe d'une rémunération et d'un coût différencié des personnes (ce qui n'est pas encore évident pour tous au sein du GRAF, même si c'est accepté par la direction), il reste une difficulté intrinsèque à faire financer sur un même budget des expatriés au coût GRET et des nationaux. Cette difficulté est accrue, semble-t-il, dans le cas des financements nationaux, c'est-à-dire gérés par les bailleurs de fonds au niveau local¹¹. Les tarifs GRET sont considérés comme difficilement acceptables par ces bailleurs (à la fois par les collègues du GRET et par ceux d'ENDA), du fait de la concurrence avec d'autres opérateurs compétents moins chers localement. Cette opinion est en partie subjective, et difficile à recouper. On observe par exemple que l'UE a accepté de payer Cécile à son coût réel (ou presque) sur le programme « Céréales ». Cela dit, il est possible, selon le GRAF, d'assurer ces financements en s'arrangeant éventuellement « en interne », mais cela suppose un accord politique pour le moment insuffisant. En dehors de l'aspect économique proprement dit, le fait que plusieurs personnes d'une même équipe, avec des niveaux de formation et d'expérience équivalents, reçoivent des salaires différents est évidemment source de tension. Certains au GRAF considèrent que cela pose un problème « éthique ». Indépendamment de cela, cette différence salariale provoque et avive un débat tout à fait naturel sur les compétences particulières de l'expatrié par rapport à ses collègues locaux. Le problème est qu'il est très difficile d'en discuter avec sérénité quand on est soi-même concerné par la question. C'est donc le type de discussion qui aurait dû être médiatisé par d'autres représentants des institutions.

Il est bien évident que, la compétence additionnelle de l'expatrié tend à diminuer au fur et à mesure qu'il forme ses collègues nationaux, jusqu'au jour où il n'y a plus de différence significative entre ses compétences et les leurs, en tout cas s'il s'agit vraiment d'un projet de coopération réussie. La question qui se pose est de pouvoir évaluer conjointement à quel moment on arrive à cette situation pour en tirer les conséquences. Dans le cas présent, il semble que l'expérience de Cécile en matière de gestion des relations avec les bailleurs de fonds (rédaction des rapports, négociation des objectifs) restait très utile à ENDA-GRAF en 1997. Dans la mesure où

¹¹ Il y a d'ailleurs une grande ambiguïté, que je n'ai pas pu éclaircir, entre des financements d'action de coopération internationale, qui sont gérés sur place et non à Bruxelles ou à Paris (c'est la décentralisation de la coopération), ce qui ne suppose pas nécessairement qu'ils obéissent à des règles différentes de celles appliquées à Bruxelles, et des financements qui seraient entièrement ou prioritairement destinés à des organisations publiques ou privées nationales (et dans ce cas, ambiguïté supplémentaire des bailleurs de fonds qui souhaitent avoir affaire à des représentations nationales d'ONG internationales, voire de filiales nationales). Nous en avons conclu qu'il était important, pour la réflexion sur le partenariat Nord-Sud, d'étudier spécifiquement les évolutions quantitatives des financements et des priorités des bailleurs de fonds.

elle a transmis progressivement ses compétences à Khanata Sokhona, il faudrait évaluer où l'on en est actuellement.

Dans l'ensemble cependant, cela ne semble pas poser un problème de fond, dans la mesure où, comme on l'a dit, le GRAF a l'habitude de travailler avec des coopérants aux statuts divers. Le cas de Cécile a été particulièrement problématique et mal vécu par certains, parce qu'elle a commencé, dans la perception d'ENDA, comme stagiaire puis volontaire de l'équipe ENDA, en quelque sorte sur un statut local, pour passer ensuite à un statut GRET. Le manque de clarté dans son positionnement initial et celui du GRET a rejailli plus tard sur ses relations avec le reste de l'équipe.

Sur le plan stratégique, les efforts faits par le GRET pour être plus « visible » au niveau national, et le fait que Cécile ait assumé officieusement un rôle de « représentante du GRET » à partir de 1997, sont ressentis par ENDA comme symptomatiques du risque de développement d'une concurrence directe sur le plan national. Cela est renforcé par les efforts faits par le GRET pour monter de nouveaux projets dans des secteurs différents, et avec d'autres partenaires. Le GRAF redoute explicitement que le GRET se place en concurrence comme opérateur sur des programmes nationaux (voire régionaux) auquel il pourrait être intéressé. Si cela se produisait, il y aurait, d'une part « concurrence déloyale », selon les termes d'Emmanuel N'Dione, puisque le GRET pourrait bénéficier de son expertise et de ses relations privilégiées avec les bailleurs de fonds du Nord, et d'autre part surtout trahison politique ou du moins rupture de notre contrat implicite fondé sur le renforcement des organisations et des compétences locales aux différents niveaux, comme base de la conception du développement commune aux deux organisations. D'autant qu'il pourrait apparaître alors que le GRET aurait profité du GRAF pour s'implanter localement, pour ensuite s'en séparer et lui faire concurrence, en s'alliant éventuellement avec ses adversaires locaux.

Cette inquiétude à l'égard des risques de concurrence est d'ailleurs partagée par le GRET, qui craint symétriquement que le GRAF, maintenant autonome sur le plan technique et opérationnel sur le thème de la transformation locale des produits, ne développe des stratégies d'expansion régionales et internationales sur de nouveaux terrains où le GRET pourrait légitimement intervenir. En terme de concurrence, du point de vue du GRET, la crainte est fondée sur les arguments inverses : à compétence égale et coût inférieur, il est clair que les bailleurs donneront la priorité à des structures locales, d'autant que le discours des bailleurs de fonds est plutôt favorable à la mise en œuvre de projets par les ONG du Sud, que par celles du Nord. Si cette concurrence se matérialisait, on aurait donc concrétisé le fait que le GRET aurait « scié la branche sur laquelle il était assis », comme cela a été écrit dans plusieurs textes sur le partenariat.

3. La situation actuelle et les perspectives des partenaires

En résumant, on a nettement l'impression que le partenariat GRAF-GRET est arrivé au terme d'un premier cycle de coopération, portant sur le montage d'une équipe locale compétente et autonome en matière d'intervention sur la transformation locale des produits agricoles. Les avantages retirés par les deux parties ont été significatifs et cette coopération a donc été globalement positive pour les deux partenaires. Mais les risques de concurrence ont augmenté considérablement à la fin de ce cycle. On arrive donc à un moment de redéfinition des rôles et de croisée des chemins, où l'on doit, soit se séparer si possible en restant bons amis, chacun reprenant sa liberté, soit redéfinir les bases de la coopération pour un prochain « cycle » de partenariat.

IV. ANALYSE DU POTENTIEL

Dans l'optique d'une poursuite du partenariat, et à partir des points de vue exprimés par les différentes personnes concernées, on peut lister les éléments qui sont en faveur (intérêts communs), et ceux qui posent problème (obstacles, intérêts divergents). Cette table a été présentée en fin de séjour aux deux parties qui l'ont validée.

1. Éléments positifs en faveur de la poursuite du partenariat

1.1 Une vision politique commune

Bien que cette vision demande à être mieux précisée, du côté du GRET en particulier, on peut faire l'hypothèse que les deux organisations partagent une vision commune du développement, respectueuses des spécificités culturelles, valorisant les échanges Sud-Nord, au même titre que les échanges Nord-Sud, et critiques sur les mécanismes d'exclusion et d'uniformisation au Nord comme au Sud. Elles partagent également une vision de l'appui aux dynamiques locales, la priorité donnée aux catégories défavorisées de la population, et le renforcement des organisations locales et intermédiaires.

1.2 Une approche similaire de l'intervention

ENDA-GRAF et le GRET ont également des pratiques communes en matière d'intervention, ou du moins de philosophie de l'intervention. La recherche-action-formation prônée par ENDA-GRAF n'est pas éloignée de la recherche-action ou recherche-développement mise en œuvre dans les secteurs urbains ou ruraux du GRET. Plus généralement, le souci de lier pratique et réflexion critique, intervention et capitalisation est commun aux deux ONG ; c'est suffisamment rare (sans être exceptionnel) pour mériter d'être souligné. Cela a deux conséquences :

■ Une alliance possible auprès des bailleurs de fonds

Le GRAF autant que le GRET souffrent de l'incompréhension des bailleurs de fonds lorsqu'on entend mettre en œuvre des processus d'appui négociés aux dynamiques locales et de recherche-action. Les règles de financements (cadres et objectifs rigides et quantitatifs, durée limitée des projets et absence de progressivité, séparation stricte du développement et de la recherche-capitalisation) nous posent problème. On peut donc concevoir qu'une alliance internationale de diverses ONG reconnues autour de ce thème serait dans l'intérêt des deux organisations.

■ L'intérêt du partenariat sur le plan de l'ouverture de nouveaux projets

Bien que cela ne soit pas toujours explicite, on peut observer que les bailleurs de fonds sont dans l'ensemble favorables au montage de projets par des consortium d'ONG du Nord et du Sud. Un partenariat solide permet donc d'avoir accès à de nouvelles opportunités de financement et d'opérations. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la diffusion de l'information et des réseaux pour lesquels ces partenariats sont indispensables.

1.3 Des expériences et compétences complémentaires

Les compétences du GRAF se situent dans la capacité d'animation et de mobilisation populaire, et dans l'analyse sociologique et politique qui est faite du changement social. Celles du GRET se situent plus sur un registre « technico-économique ». Le dialogue entre ces deux approches est potentiellement très riche et cela dit également structurellement difficile. On observe qu'il existe de manière universelle une difficulté de compréhension entre sociologues et économistes, qui n'a rien à voir avec telle ou telle spécificité culturelle. J'insiste sur ce point car certains discours laisseraient entendre que l'approche socioculturelle serait africaine et l'approche économique

européenne, car elle véhiculerait les normes et valeurs occidentales. Or l'expérience montre que les sociologues et économistes européens n'arrivent pas plus à s'entendre que leurs collègues africains ou sud-américains. C'est un débat qu'il faudra approfondir avant de réussir à dialoguer sur le changement social et le développement.

1.4 La complémentarité porte également sur le binôme innovation-gestion

Le GRAF fait preuve d'une grande capacité d'innovation, de souplesse et d'adaptation à la conjoncture. Ce sont des conditions (nécessaires mais pas suffisantes !) préalables à une démarche de recherche-action-formation réussie. En revanche, et par voie de conséquence, il a du mal à satisfaire les conditions de rigueur de gestion et de suivi souhaitées par les bailleurs de fonds. A l'inverse, le GRET a une assez bonne image dans ce domaine, par contre ne brille pas toujours par son adaptation au contexte local et son intégration des logiques des acteurs locaux. Il est intéressant de combiner ces deux caractéristiques pour produire des projets innovants, fondés sur les dynamiques locales, mais qui offrent les garanties attendues par les grands bailleurs en terme de « gouvernabilité » et de rendu, mais cela ne va pas sans problèmes que nous évoquerons plus bas. C'est un peu ce qui s'amorce sur le projet « Céréales locales ».

1.5 Des échanges Sud-Nord autant que Nord-Sud

Cela dit, en dehors de cet aspect « disciplinaire », il y a également une complémentarité culturelle entre ONG Nord et Sud qui peut être source de richesse comme de difficulté. Les collègues d'ENDA sont intéressés et curieux de connaître ce qui se fait en terme de développement au Nord. Ils pourraient d'ailleurs certainement apporter un œil nouveau et des compétences nouvelles dans des programmes de type social chez nous¹². La relativement faible insertion du GRET en Europe limite malheureusement ce type d'échanges, qui permettraient à terme d'assurer que la coopération devienne réellement Sud-Nord autant que Nord-Sud et donneraient plus de légitimité et de substance aux partenariats proposés.

1.6 L'encouragement à la capitalisation et l'échange de visions critiques

Le GRET, autant que le GRAF, souffrent d'un déficit de capitalisation malgré leur ambition commune en terme de recherche-action. Les raisons sont connues, difficulté d'écrire des intervenants engagés dans l'action, priorité à l'action sur la réflexion, et manque de moyens et d'intérêt des bailleurs de fonds pour la capitalisation. Le fait de pouvoir mobiliser, à certains moments des projets, des regards critiques non impliqués et chargés d'aider à la capitalisation peut cependant stimuler la production écrite et le débat. On peut également imaginer des échanges par voie de séminaires où chacun présente son travail dans un domaine commun¹³.

2. Éléments négatifs pour la poursuite du partenariat

2.1 La mauvaise connaissance réciproque, l'absence de transparence

Les « Grafiens » ont une connaissance très limitée du GRET, de son statut, sa composition, ses activités et ses règles de gestion. Il n'y a pas eu apparemment de visite au GRET depuis le début de la collaboration ! Ce qui est connu du GRET, ce sont quelques personnes qui passent régulièrement, Martine François en premier lieu, puis sont cités Michel Barnier, Elisabeth Paquot,

12 De la même manière que certains animateurs africains avaient apporté des compétences d'animation remarquées dans des programmes urbains, et que nos collègues brésiliens sont impliqués dans le programme de Dunkerque.

13 C'est une formule qui pourrait intéresser ENDA pour échanger sur le microcrédit, semble-t-il. On pourrait également imaginer qu'il serait intéressant de demander au GRAF d'aller étudier certaines de nos opérations et partenariats en Mauritanie...

Didier Pillot, et plus récemment Jean-Louis Vielajus et Michel Botzung. Il est facile dans ces conditions d'imaginer le GRET comme une grosse structure ayant un accès privilégié aux bailleurs de fonds, et vivant grassement de la coopération internationale sur le dos des structures locales.

A l'inverse, le GRET ne connaît le GRAF pratiquement qu'à travers les yeux de Cécile. Or elle s'est distanciée de la dynamique interne du GRAF depuis deux ou trois ans, et si elle connaît très bien le secteur valorisation des ressources locales, elle n'a qu'une idée assez approximative des activités menées par d'autres secteurs, qui sont d'ailleurs ignorées par les autres grétiens. Ces contacts limités favorisent également des visions peu objectives, où la crainte face à l'expansionnisme présumé de la « galaxie ENDA » ne joue pas le moindre rôle.

Ce manque de connaissance résulte en grande partie du fait que des deux côtés, on n'a pas jusqu'à présent jugé utile de faire un effort supplémentaire dans ce domaine. Il y a eu aussi une certaine volonté d'opacité de part et d'autre. Le GRET en particulier n'a pas jugé bon jusqu'en 1996 de présenter les financements qu'il gérait ni sa structure de coûts. Sans un minimum de connaissances mutuelles, d'échanges d'idées au-delà de la mise en œuvre des projets précis, et de transparence réciproque, il est difficile d'établir un partenariat durable et sans arrière-pensées.

2.2 L'absence de lieux de dialogue entre institutions

Ce point est lié au précédent. Étant donné que la relation est restée centrée sur une personne détachée au GRAF, il n'y a pas eu de différenciation entre des interlocuteurs représentant les institutions et ceux qui avaient un rôle plus opérationnel. Cela évidemment complique la relation et rend difficile la résolution de conflits ponctuels qui pourrait être facilitée par cet autre échelon. Il est particulièrement délicat, faut-il le souligner, pour un expatrié de discuter de la poursuite de son détachement et de l'évolution de sa fonction avec l'organisation où il est détaché.

2.3 Un conflit potentiel de marché et d'image

J'ai déjà évoqué ce point dans le chapitre précédent. Faute de déterminer précisément les secteurs thématiques et géographiques dans lesquels les deux organisations s'engagent à coopérer, et selon quelles modalités, les secteurs où ils s'engagent à l'inverse à ne pas se concurrencer, et ceux où chacun reste libre de ses initiatives, seul ou avec d'autres partenaires, le risque est grand de se trouver un jour en situation de concurrence réelle ou supposée.

Un mot aussi sur la question de la « visibilité » des partenaires. Il faut évidemment que la visibilité soit discutée à l'avance, et surtout différenciée selon les publics auxquels on se réfère : dans un partenariat GRET-GRAF autour d'un projet concret, il n'est pas forcément nécessaire, ni souhaitable, que le GRET soit visible auprès des acteurs de base. En revanche, il est important qu'il soit visible au niveau des publications qui en résultent. Selon les cas, il peut être souhaitable ou non qu'il apparaisse également en tant que tel dans les relations avec les autorités nationales et les bailleurs de fonds. Cela signifie aussi que les intervenants GRET mis à disposition doivent selon les cas revêtir une casquette GRET ou une casquette ENDA, ce qui n'est pas forcément facile à vivre.

2.4 Des conflits résultant d'une mauvaise définition des rôles de chacun

Dans le partenariat autour de la valorisation des ressources locales, les rôles ont évolué avec le temps, sans que cela soit clairement explicité. Au départ le volontaire, puis salarié GRET, a eu une responsabilité d'intervention directe à caractère novateur, puis rapidement a assumé une responsabilité de formation et de transfert de compétences, d'abord dans les domaines techniques, puis de la gestion de projets. Nous avons vu que le rôle par rapport aux financeurs a également évolué, d'une situation où le GRET assurait la prospection, la formulation des projets et leur gestion, à la situation actuelle où il cogère des projets d'ENDA financés localement.

Une fois que la formation des compétences locales est achevée, il y a évidemment une assez forte remise en cause de la fonction et du rôle du GRET et de ses intervenants, d'où des conflits larvés sur le thème de « pourquoi ne pouvons nous pas gérer nous-mêmes et complètement tous ces projets ? », et (bien que cela ne soit pas dit explicitement) : quel est désormais le rôle d'un expatrié ?

2.5 La fonction d'intermédiation

Il me semble important dans ce contexte de bien discuter la fonction d'intermédiation que le GRET peut jouer dans la relation avec les bailleurs de fonds et pour la gestion des projets. D'autant que ces mêmes bailleurs ont rarement le courage d'explicitier ce qu'ils attendent de nous dans cette relation : ils nous encouragent en sous-main, mais n'ont pas le courage bien souvent d'en donner les raisons aux ONG du Sud, car ils risqueraient de formuler des jugements pas « politiquement corrects ». Je crois qu'on peut affirmer sans se tromper que les bailleurs de fonds considèrent que les ONG du Sud manquent de rigueur dans la présentation et la gestion des projets, et s'engagent trop souvent dans des opérations à caractère de « politique politicienne ». Ils souhaitent donc que des ONG du Nord soient associées à cette gestion, afin de garantir une certaine rigueur, de se porter caution en quelque sorte, et de développer également cette capacité de gestion chez les ONG du Sud. L'ONG du Nord est prise entre le marteau du bailleur de fonds, qui souhaite des rapports quantitatifs réguliers, selon des objectifs fixés à l'avance grâce à la fameuse grille logique, et l'enclume de l'ONG du Sud, qui dénonce cette rigidité d'esprit et revendique son autonomie. L'ONG du Nord doit développer un rôle d'interface et d'interprétation, qui permette dans un sens de traduire et d'expliquer les changements d'orientation du projet en un langage compréhensible par le bailleur de fonds, et d'un autre côté d'expliquer les exigences du bailleur, non en terme d'impérialisme culturel, mais en terme (au moins en partie) de souci justifié de rendre compte aux contribuables de l'utilisation des fonds publics. Il est important que cette fonction de l'ONG du Nord soit discutée à l'avance, si l'on veut éviter qu'elle apparaisse ensuite, soit comme un simple parasite, soit comme un policier payé par le bailleur.

V. LEÇONS ET PERSPECTIVES

Tout d'abord, il faut observer que le partenariat GRET-ENDA autour de la valorisation des ressources locales peut être considéré comme un succès, puisque le bilan est globalement positif pour les deux partenaires.

Ce partenariat s'est développé et a évolué de manière informelle et non programmée, en fonction des opportunités successives qui se sont présentées et de l'évolution de son environnement particulier. On peut aujourd'hui lister *a posteriori* ces principales opportunités :

- ▷ la disponibilité d'une jeune agronome qui connaissait déjà ENDA et avait des contacts avec le GRET ;
- ▷ la possibilité d'obtenir un poste de volontaire « Rocard » à faible coût pour le démarrage ;
- ▷ les circonstances familiales (le fait que la famille pouvait compter sur un autre revenu) ;
- ▷ l'intérêt qu'une autre jeune agronome malienne a porté au bout de deux ans, aux activités développées par la volontaire GRET dans le domaine de la transformation/valorisation des produits agricoles ;
- ▷ l'accès aux fonds de contrepartie de l'aide alimentaire à partir de 1996 pour développer un programme sur les céréales locales.

On voit donc que beaucoup de ces opportunités sont spécifiques et non reproductibles. On ne peut donc faire de ce partenariat un modèle pour d'autres cas.

En contrepartie, l'évolution du partenariat a suscité une série de difficultés et de contradictions qui étaient sans doute inévitables, compte tenu du caractère flou et mal défini du partenariat au départ, et de la gestion parfois ambiguë du GRET liée en partie à ce pilotage à vue.

On peut cependant penser (sans prétendre « refaire l'histoire », exercice toujours hasardeux) que certaines crises auraient pu être évitées si un effort de formalisation plus poussé avait été fait lors de l'élaboration de la première convention en 1994¹⁴, et surtout si un suivi institutionnel régulier avait été assuré par un représentant du GRET. Cela aurait permis d'identifier de manière plus précoce les difficultés et évolutions ultérieures, et de négocier l'évolution de l'accord en conséquence. Une meilleure connaissance mutuelle, favorisée par des invitations et échanges plus réguliers, aurait également amélioré les choses.

On constate aujourd'hui que le partenariat, développé autour du secteur de la valorisation des ressources naturelles, semble arriver à son terme, du fait même de son succès. Les risques de concurrence entre les partenaires se sont considérablement accrus, ce qui cause une certaine suspicion réciproque. Il faut donc décider, soit de s'en tenir là, soit de renouveler ce partenariat autour de nouvelles activités¹⁵ et d'une nouvelle stratégie, qu'il est possible et souhaitable maintenant de penser sur le moyen et long terme, compte tenu de l'expérience accumulée en commun.

1. Un processus de négociation possible

Bien entendu, il ne m'appartient pas de dire si ENDA-GRAF et le GRET souhaitent ou non poursuivre ou faire évoluer leur collaboration, et dans quels objectifs¹⁶. Ce que je peux dire, c'est que s'il y avait un souhait de poursuite, il serait à mon avis indispensable de rentrer dans un processus de négociation entre les directions des deux organismes, qui devrait passer par les étapes suivantes :

- ▷ Invitations réciproques (Paris et Dakar) pour présenter et mieux connaître le travail de chacune des deux organisations. Dans un souci de transparence, un effort particulier devrait être fait pour présenter les règles de gestion du GRET, ainsi que ses perspectives au Sénégal et en Afrique de l'Ouest en particulier. Des visites de terrain seraient également souhaitables, ainsi que des échanges de documentation.
- ▷ Désignation des responsables représentant le GRET dans la négociation avec le GRAF.
- ▷ La négociation proprement dite devrait porter sur :
 - une réflexion politique commune (identifier les points de convergence et divergence dans nos approches du développement international) ;
 - la définition d'objectifs communs à moyen (4 à 6 ans) et éventuellement long termes (10/20 ans), et d'une stratégie commune, précisant notamment les champs thématiques et géographiques de coopération, les champs d'exclusivité de chaque partenaire, et les intérêts et objectifs de chaque partenaire dans chaque champ de coopération ;

14 Le GRET n'avait d'ailleurs à l'époque qu'une expérience limitée dans ce domaine. Aujourd'hui nous aurions plus d'éléments pour discuter une convention, c'est d'ailleurs l'un des objectifs de ce travail.

15 Sans rentrer dans ce sujet qui sort de mon mandat, je veux cependant signaler qu'il existe un intérêt du côté du GRAF pour développer des coopérations avec le GRET autour du développement local, du développement rural, et qu'il semble possible de poursuivre la coopération sur la valorisation des ressources locales en discutant de leur expansion régionale vers d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

16 Depuis la première rédaction de ce texte (en mars 99), les échanges entre ENDA-GRAF et le GRET se sont renforcés, et de nouvelles pistes de coopération sont apparues.

- la définition des rôles respectifs de chaque partenaire dans chaque champ et leur évolution prévisible durant la période concernée ;
- les mécanismes du partenariat (instances, évaluations, circulation de l'information, consultation), ainsi que les mécanismes de préparation et gestion de projets communs.

Cette liste n'est pas limitative, ni très originale. Je veux simplement souligner en conclusion, que faute d'une volonté d'engager cette négociation, qui demande évidemment un investissement en temps et en moyens non négligeables, la probabilité d'une séparation à terme semble élevée.

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° 8. « Construire une capacité locale de management : une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution. Réflexions à partir d'EMT, institution cambodgienne de microfinance » (Nathalie Gauthier, Gret/Direction scientifique, juillet 1999, 40 pages).

n° 9. « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique » (Philippe Lavigne Delville [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, octobre 1999, 23 pages).

n° 10. « Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique ? Autour de l'appui du Gret au programme Jeunes Ville Emploi du Bénin. Séminaire Développement institutionnel, 2 octobre 1998 » (Serge Allou [pôle DSU-SPM], Gret/Direction scientifique, octobre 1999, 13 pages).

n° 11. « Les contrats, outils de gestion d'un partenariat : regards juridiques » (Frédéric Mar [UGA], Gret/Direction scientifique, août 1999, 33 pages).