

TRANSVERSES N°1

Philippe Lavigne Delville, Gret

Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires Syn- thèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires (Rambouillet)

Décembre 1997

En septembre 1997, le Gret consacrait son séminaire interne de Rambouillet à échanger et réfléchir ensemble sur ses pratiques de partenariat avec des opérateurs intermédiaires, et sur les stratégies en termes de création, d'appui et de renforcement de ces organisations. La matière principale était fournie par l'expérience de six opérations où cette dimension est particulièrement présente, dans des contextes très différents (Cambodge, Cameroun, Comores, Haïti, Mauritanie). Ce premier numéro de Transverses vous propose la synthèse du séminaire, préparée avec les rapporteurs des groupes et présentée en séance plénière à l'issue du séminaire. Elle tente de clarifier la notion d'opérateurs intermédiaires, de discuter leur rôle dans le développement, les stratégies d'appui, ses atouts et ses limites, contribuant peut-être à se doter d'une conception et d'une pratique moins « flottante » des opérateurs intermédiaires !

Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires

NOUS vous présentons ici une synthèse globale des six groupes de travail, une « synthèse des synthèses », en quelque sorte, issue d'un travail avec les six rapporteurs, le 3 au soir et jusque tard dans la nuit. Malgré les difficultés évidentes de l'exercice, il nous semblait utile de tenter une perspective d'ensemble, à chaud, en s'appuyant au maximum sur ce qui a été dit dans les groupes, tout en évitant le caractère souvent assez fastidieux des rapports successifs des différents groupes. Cela obligeait à proposer une analyse assez générale, sans pouvoir détailler à quoi cela se rapporte concrètement, dans les différents cas étudiés, mais chaque rapport de groupe sera disponible dans les actes. Une relecture a été faite ultérieurement, visant, tout en restant fidèle à la restitution à chaud, à préciser, clarifier ou renforcer certains des propos tenus.

Avant d'aborder le contenu même, tous les rapporteurs soulignent la qualité des échanges dans les groupes, l'ambiance d'ouverture et de dialogue, la franchise, qui ont caractérisé ces échanges en groupe. Cela n'a pas peu contribué à la qualité des débats. Certains ont aussi noté une certaine frustration des participants qui ont préparé un texte mais dont le cas n'a pas pu être discuté et qui auraient souhaité bénéficier des interrogations et des apports de leurs collègues. Les trois jours que nous pouvions consacrer à cette rencontre sont trop courts pour pouvoir traiter tous les cas, nous avons fait le choix de n'en traiter que six pour avoir le temps d'aller au fond des choses, et certains d'entre vous trouvent qu'une demi-journée est encore trop peu pour vraiment approfondir. Il y a là une quadrature du cercle, et il faut continuer à réfléchir aux méthodes de travail en commun. Notons de toutes façons que les textes ne sont pas perdus, qu'ils méritent que vous les lisiez, à tête reposée, et qu'une véritable synthèse reste à faire, qui devra s'appuyer sur l'ensemble des contributions.

La synthèse que nous vous proposons s'articule autour des « questions pour les groupes » qui ont servi de base à nos débats d'ateliers, en commençant par reprendre les questions de définition.

LES OPÉRATEURS INTERMÉDIAIRES (OI), UNE CATÉGORIE FLOTTANTE

Opérateurs locaux, ONG nationales, bureaux d'études locaux, etc., les termes sont variés. Couramment utilisé dans notre jargon grétien, le terme d'*organisation*

intermédiaire est assez flou. En introduction, mardi matin, Jean-Louis avait tenté d'en cerner les contours, autour d'une triple approche :

- † *la notion d'opérateur* (maîtrise d'oeuvre de tout ou partie d'un projet de développement, ou appui à la maîtrise d'ouvrage auprès de groupes de base) ;
- † *la position d'intermédiaire* (dans la chaîne d'intervenants impliqués dans la réalisation d'un projet, du bailleur aux populations) ;
- † *et la fonction d'intermédiation*, de mise en relations entre populations et administrations, prestataires techniques, etc.

Trois caractéristiques qui ne se superposent pas nécessairement dans les OI concrètes avec qui nous sommes en relations, qui sont plus des dosages variés de ces différents critères que des OI « chimiquement pures ».

En fait, nous ressortons plus déstabilisés sur ce terme que nous ne l'étions au départ. L'analyse attentive des cas montre qu'il n'y a finalement dans nos partenaires que peu d'OI, au sens strict (avec cette fonction d'intermédiation). Nous travaillons avec des structures diverses, des prestataires de services ou de « main-d'oeuvre », d'autres qui sont plutôt des entreprises, etc. La fonction d'intermédiation, telle que nous la définissons, est fondamentalement quelque chose de très complexe, plus ou moins faisable selon les cas, et il n'est pas étonnant de ne pas la rencontrer partout.

Tous nos partenaires ne sont pas des OI. Et même, tous n'ont pas vocation à en être ou à le devenir. La plupart sont finalement des opérateurs locaux au sens plus classique, étant bien évident que, dans le fonctionnement du système du développement, tout opérateur est quasiment nécessairement en position d'intermédiaire entre bailleurs et populations. Si la position d'intermédiaire ne suffit pas à définir une spécificité, la distinction essentielle est sur cette fonction d'intermédiation, et sur sa signification socio-politique. Et il ressort des débats que, même ceux qui ont pour vocation de jouer un tel rôle d'intermédiation ne sont pas toujours à même de le faire. Cela nous oblige à prendre acte de cette diversité et donc à diversifier notre vocabulaire pour mieux décrire ces réalités diverses. Finalement, ceux que nous qualifions d'OI relèvent plus souvent des OL (opérateurs locaux) et le concept d'OI que nous utilisons si souvent renvoie peut-être plutôt à des OGNI, des Objets Grétiens Non Identifiés.

LES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT ET LE RÔLE DES OI

Notre vocation est de travailler à mettre en place des services durables et efficaces aux populations, tout en leur permettant de maîtriser leur devenir et donc de peser dans les décisions et les projets les concernant. Cela renvoie en particulier à un objectif de structuration de la société civile, pour la renforcer dans ses relations avec l'État. Structures privées, les OI font partie du secteur non gouvernemental, mais ne sont pas pour autant des émanations des populations (des organisations de la société civile). Ce terme de « société civile » est un peu trop

souvent pris comme synonyme de « populations » et il faudra le creuser. Tout appui à des organisations n'est pas un renforcement de la société civile.

On n'a pas achevé la réflexion sur le rôle des opérateurs privés (ONG, bureaux d'études), même s'il est clair que les populations ont (et auront dans la durée) besoin de pouvoir faire appel à des structures susceptibles de leur apporter un appui (technique, méthodologique). En ce qui concerne des structures comme ACAPE, EMT, etc., on sent bien que ce sont plus que de simples prestataires de services, mais au cours du séminaire, nous n'avons semble-t-il pas vraiment su les qualifier. Il y a cependant au moins un aspect sur lequel les choses sont claires, c'est ce qui concerne les services de type public (eau, électricité, etc.).

L'idée forte qui se dégage de nos discussions est qu'on aborde la question concrète de l'accès aux services publics et de leur gestion avec une triple ambition :

- † rétablir le dialogue entre État et société civile ;
- † produire de l'expérimentation sociale ;
- † accumuler, capitaliser, diffuser ces expériences.

Une des ces ambitions renvoie à l'idée d'une gestion partagée du service public, entre État et populations. L'objectif des OI, dans leur fonction d'intermédiation, est dès lors de contribuer à recréer les conditions d'une reprise par l'État de ses responsabilités de service public, dans le cadre d'une gestion partagée. C'est complètement l'orientation des projets Haïti, par exemple.

Notre approche se distingue donc nettement de celles des bailleurs de fonds multilatéraux, et des visions en terme de lutte contre la pauvreté. Pour eux, la restructuration de l'État passe par une réduction de son intervention, et en particulier l'abandon de toute ambition de redistribution de richesses. La lutte contre la pauvreté, c'est maintenir un minimum de services collectifs, sous-traités aux ONG afin que cela coûte moins cher et avec un objectif d'autofinancement maximum par les populations. Cohérentes avec les visions libérales d'un État minimum, ces approches actent finalement la démission de l'État et mettent en avant les ONG, dans un but de substitution.

L'optique qui ressort de nos débats est clairement différente. Tout en reconnaissant que l'État, dans les pays où nous travaillons, ne jouera sans doute jamais le même rôle qu'il a joué chez nous (d'autant plus que, même chez nous, la notion de service public et les rôles de l'État sont en profonde remise en cause). Pour nous, le rôle des OI n'est pas de faire de la substitution. Mais il est clair qu'il y a un risque de se faire prendre dans cette logique de substitution, malgré nous. Ou de s'y retrouver de fait lorsqu'on rencontre une absence, une déliquescence, ou même un refus de l'État d'assumer ses responsabilités et/ou de jouer une concertation avec les populations. Cela nous amène donc à nous interroger sur les contextes politiques dans lesquelles ce type d'action est possible : une intermédiation n'est possible que s'il y a un minimum de volonté de chaque côté, ce qui n'apparaît pas toujours le cas là où nous travaillons.

Affirmer ce parti pris amène à poser différemment la question de la pérennité. Et en particulier à distinguer pérennité institutionnelle et viabilité financière. Du point de vue de l'intermédiation, les OI au sens fort n'ont pas nécessairement à devenir pérennes : si l'objectif est de recréer les conditions d'un dialogue et les modalités de collaboration entre structures d'État et populations, le rôle s'achève (ou du moins change profondément de nature) quand cela est en place. C'est le cas en Haïti.

Cela dit, le chantier est immense, les lieux et les thèmes sont multiples, et il y a du travail pour un bout de temps : l'OI peut rester pérenne, tout en changeant de thème ou de lieu d'intervention. De plus, il est tout à fait réaliste de penser que certaines fonctions de type service public soient assurées de façon durable par des opérateurs locaux. Les OI ne sont donc pas tout de suite conduites à se saborder. Enfin, s'il est clair que la viabilité financière de l'OI est une condition pour qu'elle puisse assurer ses services dans la durée, cela ne présage en rien de la façon d'atteindre cette viabilité. Elle ne passe pas nécessairement par un autofinancement complet du service par les populations bénéficiaires, selon une stricte logique de marché des services. Il y peut y avoir une légitimité pour un financement durable par l'État (si l'OI exerce des missions de service public) ou les financements internationaux.

QUI SONT LES ORGANISATIONS AVEC LESQUELLES NOUS TRAVAILLONS ? STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

Nos discussions dans les groupes montrent qu'on ne peut pas décrire les organisations avec lesquelles nous travaillons, et en particulier leur capacité actuelle d'autonomie, sans se référer à notre propre vision des OI et aux relations concrètes que nous avons établies avec elles. Toutes, mais bien sûr surtout celles que nous avons contribué à créer, sont profondément marquées par cette relation, souvent même davantage qu'on en a conscience.

Il ressort bien des débats que nous avons une vision des OI assez spécifique et exigeante, à l'articulation d'une fonction technique et de l'affirmation d'une légitimité sociale. Elles doivent avoir une forte compétence technique, mais en même temps avoir une légitimité et une reconnaissance, alors même que leur statut d'opérateurs privés ne leur donne pas de base sociale. D'où peut dès lors provenir cette légitimité ? D'une qualité de prestation technique, reconnue et appréciée par les populations et/ou d'un engagement militant.

Notre vision des OI implique donc un fort engagement politico-philosophique, une perspective « sans but lucratif » (qui se traduit le plus souvent par un statut

associatif), des permanents qui sont bons techniquement, travaillant avec les « pauvres » ou les populations défavorisées (et donc avec des conditions matérielles limitées), tout en sachant dialoguer avec l'État et les populations, etc. Bref, une somme de caractéristiques rares et fragiles, une sorte de mouton à cinq pattes, un positionnement institutionnel et un engagement qui ressemble beaucoup à ce que nous-mêmes, ici, nous essayons de faire, sans vraiment y réussir toujours. Et qui est sans aucun doute encore plus difficile à réaliser dans les pays où nous travaillons.

Comme nos débats l'ont montré, cette vision des OI pose au moins deux problèmes. D'abord, on peut se demander si une telle fonction d'intermédiation est faisable partout, dans tous les contextes socio-politiques. Dans certains cas, n'est-ce pas se bercer d'illusions, voire carrément envoyer les gens au casse-pipe, tant cette ambition peut être politiquement dangereuse pour des cadres nationaux ? Ce qui est possible en Haïti ne l'est pas nécessairement en Mauritanie, où les associations de développement n'existent que depuis deux ans à peine, ou au Cameroun.

D'autre part, nos partenaires ont-ils la volonté et la capacité de jouer ce rôle-là ? On peut faire du bon travail de développement, remplir des fonctions utiles, sans prétendre jouer un rôle d'intermédiation. Tous nos partenaires n'ont pas nécessairement l'engagement socio-politique que demande une telle vision du rôle des OI. Tous n'ont pas nécessairement envie d'être opérateurs et peuvent préférer se contenter de faire de la prestation de services. Il est financièrement risqué de se lancer à son compte, quand ce n'est pas complètement irréaliste, vu la réticence des bailleurs à contractualiser avec des OI. Il peut être politiquement risqué de vouloir jouer un rôle d'intermédiation.

Nos partenaires n'ont pas non plus nécessairement les compétences et l'expérience pour le faire, sachant bien que c'est un travail extrêmement complexe qu'on ne maîtrise pas bien nous-mêmes...

Il est donc important de pouvoir se distancier du rôle qu'on voudrait, explicitement ou implicitement, leur voir jouer, pour être plus attentifs à ce qu'ils veulent faire, aux logiques et trajectoires personnelles et collectives des hommes et des femmes qui constituent nos organisations partenaires. Ces logiques et trajectoires sont parfaitement légitimes, et les reconnaître est sans doute un préalable pour lever des malentendus et pouvoir mieux dialoguer et mieux collaborer. Il faut d'autant plus y être attentifs que, parce qu'on les a créées ou parce qu'elles sont financièrement dépendantes de nous, ces organisations (et ceux qui les composent) ne sont pas souvent à même de nous dire en face qu'elles ne veulent pas ou ne peuvent pas aller là où on veut les entraîner.

De ce point de vue, les discussions dans les groupes montrent que les situations sont très variées.

L'AKDEP, au Cambodge, se révèle finalement comme une coopérative de puitsiers, un somme d'individus, disposant de compétences reconnues en hydraulique, mais qui ont chacun leur propre activité et se regroupent quand il y a une opportunité de contrat. L'ACAPE, toujours au Cambodge et dans le domaine de l'eau, joue davantage un rôle de prestataire et est une entreprise plus qu'une OI au

sens strict, même si elle a l'ambition de peser sur les débats sur la politique hydraulique du pays.

Le GAD, aux Comores, n'est pas directement un opérateur puisqu'il ne gère pas de projet, qu'il n'a pas la maîtrise d'oeuvre d'actions de développement. Il joue essentiellement un rôle de prestataire de services et même, à en croire les discussions du groupe qui a discuté du GAD, un rôle de fournisseur de main-d'oeuvre pour les projets du GRET. Cela permet à ses membres, fonctionnaires, de trouver des détachements où faire un travail plus intéressant et utile, avec de meilleures conditions matérielles ; ce n'est pas nécessairement négatif, mais on peut se demander si cette position de simple *man-power* est ce que souhaitent les membres du GAD, qui n'auraient pas l'ambition d'être directement opérateurs, ou s'il s'agit seulement d'une situation de fait, parce qu'on (et le GRET en particulier, qui embauche des membres du GAD sans les associer aucunement au management des projets) ne leur a guère laissé la possibilité d'être autre chose. Inversement, le GRET Haïti, où on retrouve cet engagement militant chez des professionnels expérimentés, se rapproche vraiment de cet idéal de l'OI, avec cette action remarquable de mise en rapports de la CAMEP et des quartiers de bidonvilles.

Il ne faut guère s'étonner de cette situation et du faible nombre de « vrais » opérateurs locaux : rares sont les bailleurs qui acceptent de financer directement un projet à une organisation locale sans passer par un opérateur du nord. Du coup, les organisations professionnelles locales ne peuvent donc guère être opérateurs au sens plein du terme, elles sont quasiment toujours en situation de sous-traitance.

La question des compétences et de la capacité d'autonomie des organisations dépend fortement de leur logique propre et de leur histoire. Il est donc illusoire de prétendre proposer une synthèse sur ce thème et je ne peux que renvoyer aux rapports des groupes. Néanmoins, il ressort tout-de-même quelques constantes. Au risque de caricaturer, on peut dire que nos partenaires ont en général une maîtrise technique assez bonne à très bonne, des faiblesses en animation, en gestion, en management au sens large (incluant la capacité de direction d'équipe et de leadership, la capacité stratégique, la capacité à prospecter et développer de nouveaux contrats) et, de façon plus variée, dans la maîtrise des relations avec les partenaires extérieurs (bailleurs, etc.).

Outre les problèmes classiques des jeunes organisations (depuis combien de temps avons-nous au GRET une gestion présentable ?), on peut voir dans cette situation un certain reflet de la culture du GRET, qui met l'accent sur les savoir-faire techniques, et est loin d'être aussi bon en animation que son éthique de travail l'exigerait. Nous aurions tendance à recruter ou à travailler avec des techniciens plus que des animateurs. Parmi ces points faibles de nos partenaires, certains peuvent se compenser relativement facilement, pour peu qu'un appui adapté soit apporté (par la formation par exemple) ou qu'ils acquièrent un peu d'expérience. C'est le cas pour la gestion, en particulier. Nul doute que nos partenaires, bénéficiant d'un appui sur ce thème, pourront développer les compétences nécessaires. Certains savoir-faire sont cependant plus difficiles à acquérir par la formation, en particulier tout ce qui concerne la capacité à animer et diriger

une équipe, à avoir une vision prospective et stratégique. Il y a là pour beaucoup une question de personnalité des responsables.

Ce problème est particulièrement crucial dans les cas où l'organisation est constituée des salariés d'un projet GRET qu'on a « externalisés ». Ce sont des gens qui ont été embauchés comme salariés, pour leur compétence opérationnelle et non pour leur capacité de leadership. Ce sont de plus des gens qui ne se sont pas choisis, qui ont peu ou pas de relations d'autorité légitime entre eux (puisque tous dépendaient de la direction expatriée du projet). Cela pose des problèmes spécifiques, mais souvent lourds, de leadership. Est-il possible de constituer un pouvoir de direction, capable d'exercer une autorité en interne comme de gérer les relations extérieures, de développer ses propres contrats, dans de telles conditions ? S'y ajoutent des difficultés d'autonomie intellectuelle par rapport au GRET, lorsque les membres de l'organisation n'ont eu avec le GRET que des relations hiérarchiques. Et de viabilité financière puisqu'il y a dès le départ une équipe complète à financer, et donc le besoin d'une masse critique de contrats.

Les cas de création en démarrage d'action posent également des difficultés d'autonomie par rapport au GRET, puisque le noyau de responsables est le plus souvent constitué d'anciens salariés du GRET ou de gens très proches. Mais ce sont de petits groupes de deux trois personnes, avec davantage des profils de responsables, et qui gèrent eux-mêmes l'extension éventuelle de leur équipe. Dans la majeure partie des cas, il semble que la décision de créer la structure avec ce noyau de personnes ait été prise par opportunité, sans qu'il y ait eu de véritable prospection, pour voir s'il n'y avait pas déjà des structures avec des objectifs voisins et avec qui contractualiser, ou des gens intéressés par une telle aventure et ayant davantage une capacité de leadership. On a fonctionné au plus proche, ou à l'affectif (des gens qu'on connaît, on ne peut pas comme ça les laisser tomber et fermer le projet), peut-être aussi avec le sentiment que c'est plus simple avec des gens qu'on connaît, qu'on arriverait mieux à ce que l'opérateur soit ce qu'on veut en faire, et le souci d'éviter une possible confrontation avec des structures constituées. Faire ce constat n'est pas porter de jugement : travailler ensemble demande une confiance et une complicité, pour laquelle l'interconnaissance joue beaucoup. Dans le concret des projets, on n'a pas toujours le temps d'aller explorer tout l'environnement.

De plus, travailler avec des structures existantes, dans les contextes où elles sont peu nombreuses, peu expérimentées, pose d'autres difficultés, rencontrées à Fourmi par exemple : plus grand décalage de vision, difficulté à trouver la bonne distance entre relation de confiance et précision des procédures, etc. Nos débats ne nous poussent donc pas à fixer un dogme, mais simplement à porter davantage d'attention aux choix et à leurs conséquences.

Ces questions de direction d'équipe se retrouvent en partie dans la question des statuts. À l'exception d'EMT, qui est une institution financière, la majorité (si non toutes) des organisations partenaires sont des associations, dirigées par les salariés permanents (et même parfois les temporaires), avec souvent d'autres ONG dans le conseil d'administration. Sachant que ce mélange d'autogestion et de « participations croisées » entre ONG n'est pas le système le plus simple à gérer, on peut se demander si l'on a pas, directement ou inconsciemment en

servant de « modèle implicite », généré des clones, avec toutes les interrogations que pose ce « transfert de technologie institutionnelle » dans des contextes sociaux et politiques différents.

Dans certains cas, il y a des raisons objectives à cette parenté de structure : le GRET Haïti est constitué de gens qui ont une vision du développement et de l'associatif très proche de la nôtre, et ils ont librement choisi ce modèle. Par ailleurs, le statut associatif est souvent plus intéressant que celui d'entreprise (il permet des détaxes, etc.), c'est parfois le seul existant dans le pays. Mais, dans des cas comme AKDEP (et même ACAPE), le groupe s'est demandé si une forme associative est vraiment gérable, si l'idéal d'une structure autogérée par les salariés est viable, tant dans le contexte socio-politique local que par rapport à la trame des rapports sociaux, à la conception du pouvoir et à la vision des rapports hiérarchiques, etc.

LES RELATIONS DU GRET AVEC LES ORGANISATIONS PARTENAIRES

On voit à travers ces quelques éléments combien le rôle du GRET et l'histoire de ses relations avec les opérateurs peut être déterminant dans la dynamique et la trajectoire de l'opérateur. Dès lors, il est utile d'analyser un peu plus ces relations, les hypothèses qui la fondent et les problèmes qu'elles posent éventuellement. Un premier élément tient au fait que, dans la majeure partie des cas, le fait de s'engager dans un processus d'appui institutionnel ou d'autonomisation de partenaires est arrivé en cours de route : on l'a accepté, en cours de projet (ou à l'occasion d'une phase nouvelle), mais on a très peu été en situation d'impulser de tels processus, en amont, avec un argumentaire et une réflexion stratégique *a priori*.

Le principe général du GRET, qu'on retrouve à travers tous les cas discutés, est qu'on apprend en marchant et que le renforcement des capacités des organisations passe par le fait de travailler ensemble sur des projets ou des dossiers. À l'exception du programme d'appui au GAD (et encore, même là, la démarche est d'associer à des missions), il n'y a pas de programme spécifique d'appui, et l'appui passe par des collaborations pour la mise en oeuvre de projets précis. Ce souci d'apprentissage par la pratique est très légitime et donne, on l'a vu, des compétences techniques certaines. Mais il explique aussi en partie les carences en management et gestion. En effet, les projets sont gérés et dirigés par le GRET, qui en est maître d'oeuvre, et les opérateurs sont dans une situation de sous-traitance. Cette situation amène à contractualiser, ce qui permet effectivement à nos partenaires de développer des compétences en matière de planification, de comptes rendus d'activités, une habitude de la contractualisation (encore qu'ils en soient à des stades très divers). Mais elle ne permet pas de développer des capacités stratégiques, puisque les projets sont définis, les méthodologies choisies, et qu'il y a juste à les exécuter.

De plus, et plusieurs groupes l'ont souligné, cette situation porte une ambiguïté fondamentale, à partir du moment où l'équipe GRET est à la fois en situation d'appui-conseil, et de donneur d'ordre/contrôleur. Nous voulons apporter des appuis ou des conseils, favoriser une prise de responsabilité, mais cela se passe au sein de programmes définis, dont le GRET a la maîtrise d'oeuvre (ou d'ouvrage) et est donc responsable devant le bailleur de l'atteinte des résultats, ce qui est un peu contradictoire avec le fait de laisser le partenaire faire ses expériences et au droit à l'erreur qui va nécessairement avec. Même lorsque nous avons la volonté de partager la responsabilité (ce qui est le cas le plus fréquent), nous nous retrouvons dans une situation ambiguë vis-à-vis des tiers. D'autre part, cela ne favorise pas une réelle responsabilisation de l'OI puisque cette responsabilité ne s'exerce que par rapport à nous dans le cadre de cette relation complexe qui nous lie, et non pas contractuellement et juridiquement devant le bailleur. Ce mélange des genres ne pose-t-il pas des difficultés insurmontables ? À écouter les comptes rendus des groupes, cela dépend semble-t-il des relations et des personnalités, de l'histoire antérieure, mais le partage des prérogatives n'apparaît pas toujours suffisamment précis pour éviter ces ambiguïtés.

En tous cas, on n'est pas, ou rarement, en situation de co-direction du projet où les salariés GRET et les responsables de l'organisation exercent officiellement un pilotage conjoint du projet, ce qui oblige à travailler ensemble à clarifier les objectifs, à débattre des stratégies, bref, à associer les partenaires à cette dimension de la gestion de projet. Passer à une situation de responsabilisation implique alors une démarche volontariste pour permettre au partenaire d'avoir accès aux relations avec les bailleurs, à développer ses propres réseaux de relations, etc. (ce qu'a fait d'ailleurs le projet Mauritanie pour Tenmyia).

Idéalement (et les exemples latino-américains nous l'ont rappelé), l'objectif de renforcer une organisation locale passe par un partenariat durable dans lequel on s'engage parce qu'on a une vision partagée du développement. En fait, on sent dans un certain nombre de situations un certain manque de confiance dans les partenaires, lié à la fois à leur niveau d'expérience et de compétences et au fait qu'on hésite à lâcher les rênes et à faire confiance (cf. le problème de responsabilité devant les bailleurs ; or comment peut-on faire ses preuves sans un minimum d'autonomie ?). Mais cela est aussi (et surtout ?) lié au fait qu'on prévoit de transférer la maîtrise d'oeuvre de projets complexes, qu'on a dimensionnés à notre ambition et que nous avons bien souvent nous-mêmes du mal à gérer, et qui sont donc logiquement au-dessus des forces d'une jeune organisation. À voir les discussions dans les groupes, il semble bien qu'une des raisons de ce malaise est qu'on charge trop la barque, qu'on a pour ces OI des ambitions démesurées (ou qu'on se laisse fixer par les bailleurs des objectifs et des échéances irréalistes). Une autre est que l'on a parfois du mal à se retenir de faire soi-même (et donc à la place des autres). Comme disait l'un d'entre nous, avoir une démarche d'appui, c'est laisser les autres faire, et on a parfois du mal à assumer le fait d'être payés si cher pour en faire le moins possible !

Dans plusieurs groupes, on relève qu'un partenariat univoque peut poser des problèmes : lorsque le GRET n'a qu'un partenaire obligé comme sous-traitant et que cet organisme n'a de contrats de travail qu'avec le GRET. Il y a là une relation

de dépendance réciproque qui, si elle n'est pas choisie sur la base d'une alliance stratégique et d'une vision partagée, peut poser problème et piéger l'un comme l'autre. Avec des difficultés sur la négociation des tarifs, sur l'autonomie de conception, sur l'élaboration méthodologique, etc. En particulier, lorsque nous proposons des appuis à une organisation avec qui nous avons une relation de travail, n'est-il pas utile ? sinon indispensable ? que tout ou partie de cet appui soit assuré par d'autres que nous ? D'abord parce que nous ne sommes pas bons en tout (en particulier management, etc.), et aussi pour laisser le partenaire respirer, entendre d'autres sons de cloches, et sortir du face-à-face. C'est d'ailleurs aujourd'hui un choix explicite de certains projets, comme au Cambodge.

On débouche là sur la question de la contractualisation, qui oblige à clarifier les rôles et le partage des responsabilités, à préciser les modalités de contrôle et d'appui, et qui, bien gérée, est un instrument important de l'accompagnement de la prise de responsabilité.

En tout cas, on voit bien que les questions d'hommes, de ressources humaines sont fondamentales. Que beaucoup de choses se jouent dans le choix des hommes avec qui travailler. En fonction des pays, des contextes politiques, des histoires, les ressources humaines sont extrêmement diverses. Ici, on rencontrera pléthore de cadres de bon niveau, expérimentés. Ailleurs, une ouverture timide et des associations très récentes, inexpérimentées. Là, une élite décapitée par les tragédies récentes. À côté, un poids marqué des logiques d'affiliation ethnique ou de faction. Etc. Or, n'avons-nous pas pour tous ces pays (et malgré une volonté affichée de s'adapter aux situations locales) une vision finalement assez voisine du développement ? Nous montons des projets adaptés aux besoins des populations, mais à notre mesure, et regrettons que les ressources humaines locales ne puissent pas les prendre en charge.

Ne faudrait-il pas inverser la démarche et partir des ressources humaines telles qu'elles existent, pour construire des projets en fonction d'elles, à leur mesure, tout en prévoyant les moyens de leur permettre de progresser ?

QUELQUES ENSEIGNEMENTS

Quels enseignements pouvons-nous collectivement tirer de la richesse de l'expérience que vous avez acquise, et que vous avez apportée dans ces discussions ? D'abord que, sur ce thème des OL et OI, nous sommes bien en situation d'expérimentation et d'apprentissage et que c'est bien cela qui nous permet aujourd'hui d'échanger et de progresser. Ce constat fort doit guider notre façon de tirer les conclusions de ces journées.

La volonté de créer ou d'appuyer des partenaires locaux est assez récente, nous nous y sommes engagés parfois avec volontarisme, souvent sous l'impulsion ou la pression des bailleurs. En tout cas sous la pression des événements, et sans que cela ait fait l'objet d'une réflexion stratégique commune au sein du GRET. Dans un tel contexte, bien naturellement, on tâtonne et on expérimente. Il est toujours facile de tirer *a posteriori* des leçons de l'expérience et de dire « bon sang, mais c'est bien sûr ! ». Il est beaucoup plus difficile de faire des choix et de gérer au quotidien des relations et des projets. Et il faut veiller à ne pas vouloir refaire l'histoire : les choix qui ont été faits l'ont été avec les informations, les hypothèses, etc. de l'époque. On n'avait pas, par définition, les références et le recul que l'on a aujourd'hui, ni au siège ni sur le terrain. Nous sommes aujourd'hui face à des partenaires dont l'autonomie et les savoir-faire sont très variés, et qui sont dans des dynamiques diverses. Les uns et les autres, là où ils sont, ont innové, expérimenté, parfois essuyé les plâtres, et tentent de gérer ces situations au mieux, le plus honnêtement possible, et de trouver avec ces partenaires la façon de leur permettre de progresser. C'est tout cela que vous avez apporté à cette rencontre et mis dans les débats de groupe. Ces quelques enseignements (qui ne sont pas exhaustifs, loin s'en faut) sont donc d'abord issus de la pratique et de l'expérience que vous avez acquise sur le terrain.

En premier lieu, il semble clair que l'expérience nous amène à préciser ce que nous entendons par OI, et à mieux mesurer tous ce que représente la création et/ou l'accès à l'autonomie d'un opérateur local, à prendre au sérieux les questions de leadership, d'apprentissage, à être attentifs aux contextes socio-politiques, aux ressources humaines existantes, bref, aux hommes et à ce qu'ils sont, au-delà des souhaits que l'on aurait ou de l'idéal de développement que l'on cherche à promouvoir. Et aussi à mieux mesurer ce que l'on induit soi-même, parfois malgré soi, dans sa façon de travailler et de gérer les relations avec les partenaires. Autant de choses dont on sait l'importance, mais que, faute d'outils adéquats, on a du mal à intégrer à une réflexion méthodologique et à une pratique.

Si l'on tente de synthétiser les réflexions qui sortent des discussions de groupe, il ressort clairement aussi que l'accompagnement d'un opérateur local n'est pas quelque chose qui s'improvise. Nous le savons bien et tentons déjà de le mettre en oeuvre : en Mauritanie, il y a eu un an de réflexion préalable, avec les futurs responsables, avant la création de Tenmyia ; au Cambodge, le processus de réflexion sur le « Crac » est en cours. C'est un processus de moyen ou long terme qui demande une préparation et un engagement de continuité.

Les exigences des bailleurs, les échéances des projets, imposent trop souvent des rythmes et des pas de temps beaucoup trop courts, des objectifs souvent beaucoup trop ambitieux, et mettent tout le monde dans des situations ingérables. Face à cela, au risque du sevrage brutal, les partenaires ont légitimement peur de se lancer et préfèrent conserver une position de salariés de projets GRET.

Comment en faire prendre conscience aux bailleurs ? Jusqu'où peut-on arriver à négocier des conditions viables, qui ne soient pas perçues comme des prétextes pour rester, un refus implicite de laisser des « concurrents » locaux émerger ? Comment refuser de s'embarquer dans une logique de création d'opérateur

local si on n'a pas les moyens nécessaires, ou s'il n'y a pas de marché suffisant pour lui permettre de vivre ? C'est là l'intérêt du partage d'expérience de ces trois jours : voir que les problèmes et les difficultés ne sont pas spécifiques, malgré la grande diversité des situations, mais renvoient à des problèmes structurels, qu'il faut savoir traiter, tant dans l'analyse des conditions de possibilité d'un processus d'accompagnement, que dans la réflexion sur la façon de le mettre en oeuvre.

Là-dessus, bien des propositions émergent de vos discussions. Elles dessinent en quelque sorte une démarche idéale qui est sans doute rarement ou jamais totalement faisable, mais a au moins l'avantage de constituer un repère, de permettre de mesurer l'écart entre ce que l'on souhaiterait faire et ce que la réalité nous permet. Idéalement, donc, et sur la base de vos propositions, au lieu de transférer aux OI partenaires la responsabilité de projets déjà ficelés (existants ou déjà définis sur le papier), il faudrait pouvoir permettre à nos interlocuteurs de se définir leur propre projet, pour discuter ensuite si, comment, à quelles conditions nos intérêts convergent suffisamment pour travailler ensemble, sur tout ou partie de nos activités respectives. Cela demande de les aider à la réflexion, sans pour autant avoir le monopole de l'appui. Et savoir aussi que l'on n'a pas toutes les compétences pour les aider.

Vous avez largement souligné que cela demande d'anticiper. De poser dès le départ l'objectif d'autonomisation :

- † le négocier dans le projet, et donc adapter les objectifs de réalisation et les choix méthodologiques à cet objectif ; prévoir les lignes d'appui ;
- † l'inclure dans les termes de référence de l'expatrié ;
- † poser dès le départ cet objectif avec les cadres recrutés, et les recruter dans cette perspective ; prévoir les formations nécessaires ;
- † fonctionner de fait, sinon de droit (dans le contrat avec le bailleur) en co-gestion du projet, de façon à associer le staff local à la réflexion stratégique, au pilotage de l'action.

Cela demande un engagement à moyen terme, pour accompagner la montée en puissance :

- † en définissant des phases, des étapes, dans l'accès à l'autonomie. Se fixer ensemble des échéances précises permet à chacun de se préparer, d'anticiper. L'expérience de Fortaleza suggère un 3/6/9 : trois ans de « portage » (ou sous-traitance), trois ans de cotraitance, puis trois ans de lâchage ou de sous-traitance inversée (l'opérateur est responsable, et le GRET en appui) ;
- † en prenant en compte tout le travail et l'investissement que représentent la création de règles internes, le développement de relations externes, etc. et en laissant les moyens au partenaire (temps dégagé, tarification permettant de financer ce temps) ;
- † en ne courant pas tous les lièvres à la fois : il est difficile de concilier phase de croissance forte et phase de renforcement institutionnel ;
- † en contractualisant, avec un cadre global, et des renégociations périodiques ;
- † en se mettant véritablement en situation de coopération.

Il ressort donc qu'un objectif d'autonomie ne signifie pas nécessairement un abandon des relations avec le GRET. Une poursuite de collaborations sur une base plus égalitaire peut se poursuivre (et même être un objectif). Une participation croisée aux Conseils d'administration peut être une façon de maintenir une relation plus organique. Même le maintien d'une assistance technique n'est pas antinomique à l'autonomie, à partir du moment où elle est demandée et contrôlée par l'opérateur, et n'assure plus ni fonctions de direction, ni fonctions de contrôle. De plus, le besoin d'un « parapluie » a été fréquemment évoqué, que ce soit un parapluie contre les risques politiques, ou simplement la couverture nécessaire pour avoir accès aux financements des bailleurs. Rares sont en effet les bailleurs qui acceptent de financer directement des organisations du Sud sans passer par une ONG du Nord, qui assure la responsabilité financière. C'est d'ailleurs une des grosses limites à la capacité d'autonomie des ONG du Sud (systématiser les audits financiers externes, indépendants de l'appui méthodologique, pourrait être une façon de débloquer la situation, en sécurisant les bailleurs sur leurs sous, et en clarifiant le rôle de l'organisme du nord).

Ces principes sont bien sûr plus faciles à énoncer qu'à mettre en oeuvre. C'est tout l'art des intervenants de terrain que d'arriver à combiner le souhaitable et le possible, le volontarisme et la rigueur dans les objectifs de renforcement, avec les marges de manoeuvre concrètes dont ils disposent. On peut espérer néanmoins que clarifier ces quelques principes « idéaux » permet de mieux tendre vers eux : on a bien vu combien la pratique avait besoin d'un cadre de références pour positionner son action.

Sur le thème des OI, comme sur d'autres, le besoin d'un socle commun d'analyse et d'expériences, d'un discours fort sur notre positionnement et nos démarches, est ressenti par beaucoup comme nécessaire pour pouvoir enrichir les pratiques de terrain, dans le respect des réalités locales et des sensibilités. Il ne s'agit pas de nous enfermer dans des dogmes, mais bien de produire un discours pragmatique, où les uns et les autres se reconnaissent, et qui puisse à la fois guider notre action et laisser place à l'initiative et à l'expérimentation.

Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment gérer le rapport entre offre technique et offre de financement ? Comment permettre aux différents acteurs du développement local de trouver les façons de travailler entre eux ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales ou des opérateurs techniques ? En fonction de quelles visions des rapports entre État et société civile ? Quelles méthodes et savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ? Est-il réaliste de prétendre rééquilibrer les rapports de force par une entrée opérationnelle ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut savoir comprendre et prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention, des problèmes concrets et des façons de les gérer.

Au service des intervenants de développement, la série Transverses souhaite être un lieu de débat théorique, stratégique et méthodologique sur ces questions, de façon transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des

documents de travail, issus de littérature grise, de capitalisation d'expérience ou de recherche, qui offrent un intérêt particulier en termes de démarches d'intervention, sur les plans de la stratégie et des méthodes.

† Ce texte de Transverses est diffusé via le site Web du gret (<http://www.gret.org>).

Groupe Initiatives

30 rue Sainte-Hélène 69002 Lyon
Tél. 04 72 77 87 50
Fax 04 72 41 99 88

GRET

211-213 rue La Fayette 75010 Paris
Tél. 01 40 05 61 61
Fax 01 40 05 61 10
librairie@gret.org