

Vicissitudes d'un partenariat dans le domaine du développement rural. Etude de cas de la relation entre un projet et ses ONG «partenaires-prestataires» dans l'Atacora – Hervé GBENAHOU

Cette note montre comment au-delà des grands principes de collaboration prônés par les organisations de coopération internationale, le partenariat se réduit finalement à des relations de sous-traitance peu satisfaisantes pour les deux parties et engendre des reconfigurations tant de leurs rôles, de leurs stratégies que de leurs positionnements.

Contexte

La notion de société civile est vague et à sens multiples. Au Bénin, sept types d'organisations aux objectifs et visions aussi divergents qu'antagonistes sont reconnus comme étant des composantes de la société civile. Au nombre de ces organismes figurent les ONG d'intermédiation sociale.

Dans cette note, nous mettons l'accent sur l'analyse de la relation entre des ONG de la commune de Cobly au Nord-Ouest du Bénin et l'Unité de Gestion du Projet d'Appui au Monde Rural des départements de l'Atacora et de la Donga (PAMRAD), un projet de la Coopération Technique Belge (CTB) exécuté dans cette commune de juin 2003 à août 2008.

L'objectif global visé par le PAMRAD était d'«améliorer les conditions de vie des populations rurales de l'Atacora et de la Donga» et son objectif spécifique était d'œuvrer pour «l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des familles rurales de l'Atacora et de la Donga dans le cadre d'un développement plus durable».

Pour atteindre ces objectifs, le projet s'est fixé d'atteindre cinq résultats à savoir:

1. la durabilité et l'efficacité des systèmes de production sont améliorées;
2. l'attractivité des productions animales, halieutiques et végétales autres que le coton est améliorée;
3. des produits et services financiers adaptés aux activités économiques en milieu rural sont disponibles;
4. les fonctions régaliennes de régulation et de contrôle sont assurées efficacement et les services d'appui et conseil sont renforcés; et
5. la maîtrise d'ouvrage au niveau communal est renforcée.

Pour atteindre ces objectifs et ces résultats, le projet a opté pour l'approche du «faire-faire», notamment en recourant au partenariat.

Le concept de partenariat

Le recours du PAMRAD au partenariat s'inscrit bien dans les recommandations des dispositifs belges en matière de coopération internationale au développement. Ces dispositifs font du partenariat et du renforcement des capacités des partenaires locaux des thématiques centrales d'intervention.

Pour le PAMRAD, un meilleur partenariat passe par une meilleure maîtrise des processus et des programmes pour une réelle appropriation des actions à mener. Il faut donc aider le partenaire à prendre la direction du processus du développement. Il faut construire des stratégies de manière à renforcer les capacités des partenaires à définir et réaliser leurs propres stratégies, ce qui suppose d'assurer l'ancrage des actions dans l'institution du partenaire.

L'appropriation est un facteur de durabilité et est déterminante dans l'impact des réalisations. Le partenariat signifie également cohérence, complémentarité, recherche de synergies, répartition des tâches, partage des risques et des coûts, et harmonisation des procédures (MAEP-Bénin & CTB-PAMRAD, ND).

Cependant, on note un usage indifférencié des termes de *partenariat*, *collaboration*, *prestation de services*, *cogestion*, *sous-traitance*, etc. dans les Documents Techniques et Financiers (DTF). Or, ces concepts n'ont pas les mêmes significations. Cela dénote un glissement progressif dans le sens donné au partenariat.

Deux types de partenariat

Le PAMRAD a eu recours à deux types de partenariat. Un partenariat dit « technique » avec les ONG, Organisations Paysannes, Groupements Féminins (GF), Groupements Villageois (GV), Centre Communal de Promotion Agricole (CeCPA)¹, etc., et un partenariat dit « institutionnel ».

Partenariat institutionnel

Le partenariat institutionnel peut être opérationnel ou stratégique. Un partenariat institutionnel entrant directement dans la mise en œuvre du projet ou *partenariat institutionnel opérationnel* est conclu avec le Centre Agricole Régional pour le Développement Rural (CARDER) Atacora Donga et ses démembrements, les communes, l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin

¹ Les institutions d'appui public à l'agriculture sont déconcentrées au niveau régional. Le Centre Agricole Régional pour le Développement Rural (CARDER), à certaines époques appelé Centre Régional de Promotion Agricole (CeRPA) gère des démembrements au niveau de chaque commune appelés selon les périodes Centre Communal de Promotion Agricole (CeCPA) ou Service Communal de Développement Agricole (SCDA).

(INRAB en octobre 2004) et d'autres institutions publiques nationales. Le partenariat avec les autres structures et/ou bailleurs intervenant dans les deux départements est un *partenariat institutionnel stratégique*. On peut citer, entre autres, la convention avec LISA 1 signée en août 2004 ; le rapprochement avec le Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN) de la coopération allemande tenté en décembre 2004 n'a par contre, jamais été concrétisé.

Partenariat technique

La relation avec les ONG s'inscrit dans le partenariat technique. Pour mieux asseoir son arsenal d'interventions, le projet a voulu nouer les partenariats avec les « meilleures ONG » de sa zone d'intervention. Pour faciliter son choix face au nombre pléthorique d'ONG existant alors dans les deux départements (150 ONG recensées), le projet a commandité une étude en Avril 2005 au bureau d'études Management Général et Expertise Conseils (MGE-Conseil). Cette étude consistait en l'inventaire et en la caractérisation de ces cent cinquante (150) ONG sous le prisme de leur « capital social ». Au nombre de celles-ci figurent les ONG créées par les fils de la commune de Coby à savoir: AP VACAREL, APDD, APAE et ODES. Les porteurs en étaient de jeunes diplômés sans emploi aux profils variables. Comme tout cela prenait du temps, le PAMRAD a dû composer avec les ONG qui étaient en partenariat avec LISA 1, un autre projet belge en exécution dans la Commune de Coby.

Les activités conduites par les ONG intermédiaires

Sous le PAMRAD, les ONG furent chargées de susciter la mise en place des groupements de producteurs (les Organisations Paysannes -OP), de les accompagner, de les encadrer et de les suivre dans l'expérimentation et l'adoption de nouvelles techniques et technologies de

production, de transformation et de commercialisation des fruits de leurs productions. De même, elles avaient la charge de les accompagner à mieux maîtriser la gestion administrative, organisationnelle et financière de leurs regroupements. Elles avaient également la mission de susciter le regroupement de ces OP en faïtière et de leur transmettre les compétences et connaissances requises à propos de la gestion idoine de leurs activités. Les ONG locales furent alors essentiellement sollicitées dans la poursuite des résultats 1 et 2, visant la promotion de systèmes de production durables et de filières agricoles porteuses hors coton, principalement ceux du riz, et dans une moindre mesure du maraîchage et du fonio.

Les ONG n'étaient pas les lieux d'édiction des normes et curricula techniques qu'elles devaient implémenter sur le terrain. Elles étaient exécutantes.

Les ONG étaient payées trimestriellement suite à la validation de leurs rapports. Ces derniers étaient déposés après la compilation des rapports des agents de terrain. Il y avait à l'occasion du dépôt de ces rapports des échanges sur les expériences conduites (histoires de succès et d'échecs). Les ONG étant sans ressources financières propres, cette méthode de paiement a engendré de sérieuses difficultés, notamment en lien avec la gestion prospective des agents. De plus, à partir du premier avenant du 1er avril 2006, les profils des animateurs ont été diversifiés et les salaires également. Ces disparités ont créé des frustrations car les agents exécutaient la même masse de travail. Face à toutes ces réalités, les responsables des ONG ont développé des stratégies de compensation diversement appréciées mais qui ont eu des impacts négatifs sensibles sur les résultats atteints.

Confusion dans les partenariats

Dans la mise en œuvre du projet, on note comme nous venons de le dire un usage indifférencié de thèmes qui n'ont pas les mêmes significations.

En dehors de ce flou sémantique, on note également des flous opérationnels.

Par exemple, le CARDER Atacora Donga était considéré comme un Partenaire Institutionnel. Mais face aux difficultés de collaboration de départ, et au manque de ressources humaines et financières du CARDER, conséquences des PAS dans les années 90, le PAMRAD a consenti à leur concéder, notamment aux démembrements communaux, des contrats de prestation de services pour des villages. Le CARDER et ses démembrements étaient donc à la fois partenaires et prestataires. Ils avaient la mission, en tant que partenaire, de superviser les activités des ONG. Mais en tant que prestataires de services, ils opéraient au même titre que les ONG et de ce fait étaient à la fois juges et parties.

Il y avait donc les ONG qui ont accompli leurs missions de prestation de services officialisées par deux contrats et près de six avenants, et le CARDER et ses CeCPA qui avaient des contrats de partenariat et de prestation de services.

Encadré 1 : Une confusion reconnue

Cette combinaison de prestations de services directes par ONG et de partenariat institutionnel tels qu'utilisé par le PAMRAD ne permet pas de distinguer les deux types de partenariat. Le partenariat devrait être réservé aux institutions dans le cadre de leurs fonctions (officielles ou de facto) et les prestations de services devraient être subsidiaires : il faut responsabiliser l'institution pour sous-traiter les services, et non laisser le projet corriger les faiblesses des partenaires en employant directement des sous-traitants.

Source : Coopération Technique Belge, 2008: 45

Griefs portés contre les ONG par le projet

Dans les différents rapports d'évaluation du projet et des interventions de la CTB, l'accent est mis sur l'inconstance et l'inexpérience des ONG, leur recherche effrénée de contrats supplémentaires, leur penchant exagéré pour la prestation de services plutôt que le partenariat, leur gestion interne peu orthodoxe, leur manque d'autonomie financière, etc.

Encadré 2 – Perceptions des cadres du projet

«On a travaillé avec des ONG, des Unions de producteurs, en tout cas des associations professionnelles. Quand vous travaillez avec une ONG, le jour où le financement finit, c'est clair que tout s'écroule. Puisqu'on parle de la capitalisation, vous n'allez pas voir des ONG qui ont exécuté des activités du PAMRAD et qui se soient professionnalisées, qui ont pu utiliser cette expérience pour conquérir d'autres programmes et être aujourd'hui dans ce domaine-là. Cela a toujours été: on va pour un contrat, on exécute, on accompagne un projet, on produit les rapports, on fait ce qu'on peut, mais après cela ça s'arrête là». (E. 21402)

«Comme les directeurs exécutifs sont obnubilés par le profit et qu'ils tordent le cou à toutes les ressources qui leur sont allouées par les projets, cela crée évidemment des écarts entre les prévisions et les résultats escomptés. C'est ça qui a fait qu'on a pensé qu'il était mieux de sauter la ligne ONG pour travailler directement avec les bénéficiaires à travers leurs responsables et faitières au niveau régional ». (E. 12032).

Source : Recherches de l'auteur

Or, les ONG de la commune de Cobly sont apparues dans les années 2000 et donc presque une décennie après les premières ONG au Bénin. Les contrats avec LISA 1 puis PAMRAD étaient leurs premiers contrats d'importance. Elles étaient dépourvues d'expériences réelles et sans autonomie. Le PAMRAD a bien inclus dans les TDRs de l'étude des ONG, la caractérisation de leur capital social, mais pas, la caractérisation de leur capital économique, financier et/ou matériel.

Les cadres du projet, déçus par les prestations des ONG et la gestion des ressources qui leur sont allouées ne font guère le lien avec cette caractérisation (encadré 2).

Encadré 3 – Perceptions des agents des ONG

«Ces gens savaient que, ONG locales que nous étions, nous n'avions pas d'autonomie financière. Ils ont décidé de ne prendre en charge que les agents placés sur leurs missions et de ne nous payer que par trimestre une fois que nos rapports sont validés. Soit! Dans une ONG, il n'y a pas que les agents placés sur une mission. Et quelle que soit sa place dans l'ONG, tout agent contribue à l'exécution de toutes les missions. Si nous ne sommes pas payés, d'où est ce que nous allons tirer l'argent pour payer nos agents? De même, les agents qui ne sont pas pris en charge sur les différents contrats, comment nous les payons? On ne peut pas nous accuser de tous ces maux et arguer de cela pour se débarrasser de nous. C'est trop facile. En fait, le problème de ces gens est bien ailleurs». (E. 12028).

Source : Recherches de l'auteur

De leur côté, les responsables des ONG expriment de diverses manières leurs frustrations (encadré 3).

Caractérisation des relations entre projet et ONG

La relation entre les ONG et l'UGP du PAMRAD était donc une relation verticale de type hiérarchique et asymétrique. La prestation de services était assortie d'objectifs à atteindre et d'indicateurs de réalisation à renseigner de façon périodique. Les rapports et les concertations étaient les canaux par lesquels tout ceci était apprécié et analysé. Où était alors le partenariat basé sur la cohérence, la complémentarité, la synergie, la répartition des tâches, le partage des risques et des coûts ainsi que l'harmonisation des procédures évoqués dans la conception initiale ?

Le PAMRAD dans sa conception initiale du partenariat insistait sur la prise en compte des réalités situées² des acteurs partenaires potentiels. De même, le rapport de l'évaluation finale insiste sur le fait que « *l'approche du «faire-faire» ne peut s'envisager qu'en présence de compétences avérées, et que sinon, il faut veiller au renforcement des capacités pour plus de professionnalisme* » (CTB, Juillet 2008 : 17-18).

Cette insistance du PAMRAD et cette conclusion du rapport d'évaluation finale du PAMRAD sont en adéquation avec ce que recommande la Loi Belge régissant la coopération internationale. Mais suite aux décalages entre ambitions et réalités perçues, la Facilité d'Appui aux Filières Agricoles (FAFA), projet de la CTB qui a fait suite au PAMRAD, a opté pour une approche de facilitation qui excluait les ONG plutôt que pour une approche visant à en corriger les faiblesses.

Leçons tirées

Le partenariat est souvent utilisé dans les projets avec une visée «utilitariste» ciblant l'atteinte d'objectifs (René et Gervais, 2001). A différentes

séquences dans la vie des projets correspondent divers types de partenariat. La prestation de services, la sous-traitance, ou la cogestion, etc., sont bel et bien des relations partenariales qui se distinguent par la durée de la relation, son contenu et son intensité.

Le partenariat, qu'il soit officiellement ou officieusement annoncé dans le cadre des projets, est de nature asymétrique du fait de la disproportion des ressources détenues par chaque acteur. Cette asymétrie se renforce quand les acteurs impliqués sont différemment et insuffisamment associés aux processus de mise en route et de conduite des actions.

Au début des années 1990, à la faveur de l'adoption du concept de bonne gouvernance, tous les acteurs s'accordaient à chanter la gloire des Acteurs Non Etatiques, notamment des ONG. Aujourd'hui, les mêmes porteurs de projet tendent à abandonner les ONG et visent les appuis directs aux OP et aux entrepreneurs individuels. Les relations conventionnelles de partenariat seront-elles mieux définies et négociées au départ ? Ces partenariats seront-ils plus satisfaisants ? *Wait and see.*

² Situation réelle et contextualisée d'un acteur intervenant dans une interaction.

Messages clefs

- La nature du partenariat entre intervenants et « partenaires », ici les ONG locales, mérite d'être suivie et analysée au-delà des ambitions affichées.
- Les forces et faiblesses des partenaires sont à évaluer et la stratégie du projet en matière de renforcement de leurs capacités en vue de leur autonomisation est à ajuster à ces faiblesses. Des attentes disproportionnées de part et d'autres sont à la base d'incompréhension et de frustrations tenaces.
- Les leçons sont à tirer des échecs antérieurs dans des relations « partenariales » quand de nouveaux partenaires, comme les OP, sont impliqués dans les projets.

Pour citer cette note

Gbenahoun H (2015) *Vicissitudes d'un partenariat dans le domaine du développement rural. Etude de cas de la relation entre le PAMRAD et les ONG «partenaires-prestataires» dans l'Atacora. Etude de cas FORADYN*, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD., 6p. Available from: [http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn Etude de cas ONG PAMRAD GbenahounH.pdf](http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn_Etude_de_cas_ONG_PAMRAD_GbenahounH.pdf) (accessed 31 August 2015).