

La sous-traitance non-gouvernementale : nouveau paradigme de l'aide internationale ?

Djems OLIVIER

Introduction

L'hypothèse selon laquelle les organisations non-gouvernementales peuvent apporter une contribution substantielle à la construction de la démocratie dans les pays du Sud a frayé la voie à l'apparition d'un nouveau paradigme dans le champ du développement et de l'aide humanitaire. Le *partenariat* est la principale dénomination de ce paradigme entré dans le vocabulaire du développement et de l'action humanitaire à la fin du siècle dernier. Depuis 1990, les ONG sont, en effet, devenues partenaires des grandes agences de l'aide internationale impliquées dans la lutte contre la pauvreté et l'instauration de la démocratie dans les pays considérés comme sous-développés. Dans un souci dit *de bonne gouvernance*, des institutions internationales d'aide au développement, comme la Banque Mondiale, ont dû recourir à la stratégie des ONG qui, depuis les années soixante, savaient déjà développer des rapports de proximité avec la population. Le canal de ces organisations pour acheminer l'aide dans les pays du Sud a donc été préféré au circuit gouvernemental. D'où l'apparition de ce qu'on appelle sous-traitance dans le champ du développement et de l'aide humanitaire. Le présent article vise à déconstruire les soubassements idéologiques de la notion de *partenariat* comme stratégie d'intervention dans les pays du Sud et à proposer de

nouvelles pistes de réflexions autour des relations existant entre les différents acteurs de l'industrie de l'aide.

Contexte post-séisme : partenariat amélioré Gouvernement/ONG d'aide au développement

On est au mois d'octobre de la troisième année après le tremblement de terre ayant fait des milliers de victimes en Haïti. Le pays peine à se remettre de cette catastrophe qui a favorisé le débarquement massif des acteurs humanitaires. Plus de trois ans après le séisme, la plupart des ONG ayant récolté la plus grande manne financière au nom des victimes commencent à partir. En dépit des milliards de dollars dépensés par les acteurs de l'aide, quelque 400 000 personnes vivent encore dans des camps de déplacés établis à la capitale. La reconstruction d'Haïti traîne. L'aide contourne les circuits officiels de l'État. Entre 2010 et 2012, rapporte Ricardo Seitenfus, *un peu moins de 10 % (556 millions de dollars US) des 5.78 milliards de dollars américains versés par les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont été remis au gouvernement haïtien* (2015 : 243). Le circuit des ONG a été priorisé quant aux institutions étatiques dans un souci dit de transparence et de *bonne gouvernance*. La place a donc été accordée au partenariat comme nouveau paradigme de l'aide internationale.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Premier Ministre Laurent Salvador Lamothe a organisé, le 8 octobre 2013, son « premier forum sur la place et le rôle des ONG dans le mécanisme de coordination gouvernementale ». Cette manifestation, sous-titrée « réflexions vers un partenariat amélioré Gouvernement/ONG d'aide au développement », a réuni plus de 300 acteurs œuvrant dans le domaine du développement et de l'action humanitaire et des diplomates étrangers accrédités en Haïti. Ce débat offrait l'occasion au chef du gouvernement haïtien de plaider en faveur d'un partenariat équilibré entre l'État et les organisations non gouvernementales. Laurent Lamothe a été on ne peut plus clair :

Le gouvernement ne peut pas être en compétition avec les ONG pour des financements et des projets. Les ONG doivent travailler

selon les priorités établies par le plan stratégique de développement [...]. C'est dans le souci de mobiliser tous les moyens possibles et disponibles au service du développement national que les ONG nous interpellent. Elles nous interpellent parce que nous savons qu'elles sont là. Qu'elles mobilisent d'énormes moyens tant techniques que financiers. Qu'elles disposent d'une grande capacité de mobilisation et de pénétration. (Lamothe, extrait du discours du 8 octobre 2013).

Son propos n'est pas de faire le bilan des différentes prises de position des autorités haïtiennes sur les ONG, mais de déconstruire les soubassements idéologiques du concept partenariat comme stratégie d'intervention dans les pays du Sud et de proposer de nouvelles pistes de réflexions autour des relations existant entre les différents acteurs de l'industrie de l'aide. Toutefois, il est bon de souligner que le discours du Premier Ministre haïtien sur les ONG a toute son importance puisque ces dernières sont, pour certains chercheurs, considérées comme des instruments au service du néolibéralisme (Houtart, 1998). Depuis les années 1990, elles sont promues au rang de partenaires incontestables des agences de l'aide. Les raisons souvent invoquées par les donateurs internationaux pour justifier ce changement de paradigme est qu'ils ne cherchent plus à imposer leur vision aux bénéficiaires, mais développer avec eux un modèle de partenariat axé sur le respect mutuel. Du fait de sa supposée proximité avec les populations les ONG sont considérées comme de « bons gestionnaires » des fonds destinés aux plus pauvres.

1. Le partenariat : un système associant des partenaires

Apparu pour la première fois dans le dictionnaire Larousse en 1987, le terme *partenariat* désigne un « *système associant des partenaires sociaux ou économiques, et qui vise à établir des relations d'étroite collaboration* » (Mérini, 2001[1994]) : Larousse, 1987). En définissant le *partenariat* comme un « *système associant des partenaires* », Mérini pense que Larousse se place dans une approche

systémique. Une telle approche se trouve au cœur des travaux de Talcott Parsons¹ pour qui la notion de système implique l'interdépendance des éléments formant un ensemble lié dans lequel les mouvements et les changements ne peuvent pas se produire d'une manière désordonnée et au hasard, mais sont le fruit d'une interaction complexe d'où résultent des structures et des processus. Pour mieux comprendre les interactions entre les partenaires, il est donc nécessaire de comprendre le fonctionnement du système.

2. Le partenariat : un concept flou et idéologique

L'usage du mot *partenariat* connaît aujourd'hui un succès au point où il est devenu un concept flou et idéologique (Dhume 2003 : Hours 2001 : Pelletier 1997). Selon Bernard Hours (2001), le *partenariat* s'est d'abord développé dans les ONG tiers-mondistes durant les années soixante-dix/quatre-vingt, avant de devenir le cheval de bataille d'une coopération française à court de concepts et à bout de souffle. Du *partenariat* se cache toute une idéologie consensuelle qui ne cherche qu'à légitimer la logique néolibérale qui prône le désengagement de l'Etat et le renforcement de la société civile. Pour Fabrice Dhume (2003) il s'agit de l'usage d'un outil de propagande idéologique libérale qui se déploie en force au tournant des années 1980 au moment de l'apparition du terme comme réponse aux critiques du cloisonnement institutionnel. Depuis 1990, le terme a été récupéré par des institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI, etc.) qui avaient jugé bon d'intégrer les ONG dans la mise en œuvre de leurs programmes et projets. Fort de ce constat, Fowler (1998, 137– 159) estime que cette utilisation n'est pas fondée sur la solidarité mais sur le renforcement des relations avec les acteurs non étatiques afin d'améliorer la performance des prêts. Dans ses écrits, Fowler (1997, 1998, 2000) propose deux significations pour le terme *partenariat*. La première est d'ordre idéologique (axe progressiste – conservateur). La seconde est d'ordre pragmatique. Au-delà de

1 Voir Guy Rocher, Talcott Parsons et la sociologie américaine (1988).

toutes interprétations idéologiques, comment définir le terme *partenariat*? D'où vient-il?

Plusieurs auteurs (Reith 2010 : Dormoy 2000 : Brehm 2001, 2004 : Boisclair 2008, 2009 : Fowler 1997, 1998, 2000 : Brinkerhoff 2002) et même certaines institutions tentent d'apporter leur contribution à la définition de ce concept *galvaudé* selon l'expression de Fabrice Dhume (2003). On n'a pas la prétention de passer au peigne fin ces nombreuses définitions : il est cependant important de souligner quelques-unes.

3. Le partenariat dans son approche institutionnelle

En France, la définition généralement acceptée au sein de la famille des ONG est celle proposée par Coordination Sud dans son *Guide partenariat : Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud* (2006). Selon cette plateforme regroupant des associations françaises :

Le partenariat est la relation entre deux ou plusieurs organismes pour la mise en œuvre d'un projet, qui repose sur la coopération, respectant l'égalité de pouvoir des parties et se basant sur l'échange, la confiance, le respect des engagements, la transparence et la réciprocité. Il s'agit d'un processus dynamique qui doit s'inscrire dans la durée, sur des compétences données et une vision partagée d'un objectif de solidarité internationale.

Même si cette définition fait consensus, les critères² d'évaluation de la qualité d'un *partenariat* ne sont pas tous partagés par les ONG françaises. Pour la plupart de ces ONG, il y a un risque à définir des critères de qualité en fonction de résultats

2. Les critères pour évaluer la qualité d'un partenariat adoptés par Coordination Sud sont : a) Convergence de vue sur les finalités du projet : b) Co-élaboration d'une stratégie de mise en œuvre : c) Degré et mode d'implication de chacun des partenaires dans le projet : d) Entente sur une répartition des rôles, des activités et des moyens : e) Complémentarité des compétences et des moyens : f) Réciprocité : g) Inscription de la relation dans le temps : h) Qualité des relations humaines : i) Transparence. Ces critères ont été définis dans le cadre de la Commission financements et renforcement institutionnel (COFRI) de Coordination SUD, en concertation avec une quinzaine d'ONG françaises. S'il existe un consensus global chez les ONG françaises autour des 5 premiers critères ainsi que du dernier, les critères d'efficacité, d'inscription de la relation dans le temps et de qualité des relations humaines ne font pas l'unanimité.

idéaux à atteindre. Il s'agit plutôt de les décliner en processus et de les utiliser pour évaluer la manière dont les *partenariats* évoluent. Certaines ONG n'ont pas hésité à forger leur propre définition³. C'est le cas, par exemple du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD), du Groupe Recherche Echanges Technologiques (GRET) ou encore de l'Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (AVSF).

Le CCFD considère le *partenariat* comme un processus dynamique d'accompagnement réciproque s'étalant sur plusieurs années, fondé sur le partage de références et de valeurs communes. Les projets ne sont pas une fin en soi mais sont considérés comme des supports à la relation de *partenariat*. Pour le GRET, le *partenariat* désigne la relation avec des organisations comparables à la leur, qui disposent d'une autonomie financière, avec qui ils partagent une vision politique et souhaitent développer des relations dans la durée, au-delà des collaborations opérationnelles. En revanche, les collaborations régulières avec une structure ne sont pas forcément considérées comme du *partenariat*. Outre la question de la réciprocité, la définition du CCFD met l'accent sur un élément important – la durée – qui a, d'ailleurs, été mis en avant par Coordination Sud. De plus, suivant la définition du GRET, deux ou plusieurs organismes ayant des pratiques de collaboration ne veut pas dire qu'ils sont partenaires pour autant.

4. Le partenariat vu par des chercheurs

Plusieurs universitaires ont, de leur côté, proposé de définir le *partenariat* à partir de ses dimensions. Professeur à l'Université George Washington et auteur de plusieurs ouvrages dont *Partnership for International Development : Rhetoric or Results ?* Jennifer Brinkerhoff (2002) identifie deux éléments qui sont essentiels à la définition du *partenariat*. Le premier est la notion de *demutualité*, c'est-à-dire interdépendance et engagement entre les partenaires, égalité dans la prise de décision, droits

3. Voir *Guide partenariat : Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud* (2006) de Coordination Sud. Dans ce guide, chacune des ONG susmentionnées propose sa propre définition du partenariat.

et responsabilités. Ce premier élément fait ainsi référence à l'approche systémique développée dans les travaux de Talcott Parsons⁴ (1937). L'idée de système, rappelons-le, renvoie à celle d'interdépendance entre des éléments dont chacun contribue au maintien de l'ensemble qu'ils constituent, et à la régulation des rapports que cet ensemble entretient avec son environnement (Grafmeyer & Authier 2008). Le deuxième élément avancé par Brinkerhoff est celui de *l'identité de l'organisation*, c'est-à-dire le « *maintien de la mission de chaque partenaire, stratégies et valeurs* ». Ce qui n'est pas toujours le cas dans le cadre des relations entre les ONG du Nord possédant de grands moyens financiers et les organisations du Sud qui fonctionnent grâce à la charité internationale. Les acteurs du Nord (agences bilatérales ou multilatérales, ONG) disposent toujours de leur propre agenda quand ils interviennent dans un pays en développement. Les acteurs locaux, s'ils veulent obtenir un peu de financement, doivent suivre les directives de ces organismes internationaux.

Ces deux dimensions ont, en résumé, permis à Brinkerhoff de formuler sa définition de la manière suivante :

Partnership is a dynamic relationship among diverse actors, based on mutually agreed objectives, pursued through a shared understanding of the most rational division of labour based on the respective comparative advantages of each partner. Partnership encompasses mutual influence, with a careful balance between synergy and respective autonomy, which incorporates mutual respect, equal participation in decision making, mutual accountability and transparency. (Brinkerhoff 2002:21).

Cette définition n'est pas différente de celle de Coordination Sud qui est généralement partagée par les associations françaises. Il s'agit d'une définition normative basée sur les principes de mutualité – *mutuality* – et d'*identité des*

4. Dans son ouvrage *The Structure of Social Action* publié en 1937, Talcott Parsons présente la société comme un vaste système, dont les éléments remplissent quatre fonctions de base : l'adaptation, la poursuite d'objectifs, l'intégration et le maintien des normes.

organisations – Organization identity. L'identité de l'organisation étant étroitement liée à la notion de réciprocité. La perte de l'identité entraîne, selon Brinkerhoff, la perte des avantages comparatifs. A ce moment-là, l'organisation perd sa légitimité aux yeux de ses groupes de population (bénéficiaires). Son efficacité diminue. Ces deux dimensions sont subjectives. Toutefois, Brinkerhoff pense que their identification and description can inform the development of indicators to reduce this subjectivity. The articulation of these dimensions also creates the foundation for a common language among potential partners (Brinkerhoff, 2002 : 27). Comme le souligne Vicky Mancuso Brehm, dans une relation de *partenariat*, la mutualité exige que les deux parties apportent une égale contribution tout en conservant leur autonomie. La responsabilité et la transparence sont importantes pour un *partenariat* efficace (Brehm, 2001). Le principe d'interdépendance est, lui aussi, important pour construire ce *partenariat* efficace. Son absence, souligne Fowler (2000), pourrait entraîner dépendance et clientélisme. Les droits et responsabilités – signalés par Brinkerhoff – sont également essentiels pour un véritable *partenariat* efficace.

S'inspirant d'un rapport produit en 2009, le conseil scientifique du Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD, 2011) propose de retenir trois critères principaux pour définir un *partenariat*. Ces critères sont : dimension institutionnelle, réciprocité, inscription dans la durée. Ces trois dimensions ont permis au CIRAD de définir le *partenariat* comme une relation inter-organisationnelle coopérative et négociée, à bénéfice mutuel et entretenue par un processus de communication continu et s'inscrivant dans la durée. La communication est le seul élément qui différencie cette définition par rapport aux autres. Il faut reconnaître qu'aucune des définitions attribuées au concept de *partenariat* ne fait consensus chez les auteurs et les différents acteurs.

Fort de cela, Jennifer Brinkerhoff (2002) classe en trois grands courants⁵ la littérature relative au concept de *partenariat*. Le premier est un courant normatif qui est promu, en priorité, par les défenseurs des ONG. Les tenants de la perspective normative critiquent, selon Brinkerhoff, les pratiques des gouvernements et des bailleurs de fonds tout en préconisant un rôle plus prépondérant en faveur des ONG et de la société civile. Ce courant, qui voit le partenariat comme une fin en soi, postule que les partenariats devraient chercher à maximiser l'équité et l'inclusion. Le partenariat est l'approche la plus esthétiquement appropriée au développement, à la production et à la fourniture des services, selon le courant normatif qui propose que les partenariats doivent incorporer des engagements de long terme qui comprennent des objectifs explicites de construction de capacités dans le cadre du fameux *empowerment*⁶, et d'apprentissage organisationnel. De l'avis de Brinkerhoff, les promoteurs des ONG peuvent y trouver leur intérêt à utiliser la rhétorique partenariale, à la fois parce que « les partenaires » peuvent être perçus comme étant moralement supérieurs aux entrepreneurs, et aussi parce qu'une telle rhétorique peut s'accommoder d'opportunités de négocier et de créer un espace pour plus d'accords mutuels.

La deuxième approche – plutôt réactive – est une réponse à la perspective normative. Elle se développe notamment au niveau de certains bailleurs de fonds et gouvernements (Banque mondiale, USAID, DFID, etc.). De façon classique, ce courant décrit un travail partenarial de l'organisation en des termes flatteurs, dans une tentative de contrecarrer les critiques du passé. Toutefois, Brinkerhoff (2002) pense qu'il ne faut pas croire que la position de tous les bailleurs de fonds, des gouvernements et du secteur des affaires soit réactive. Une bonne partie des efforts est plutôt

5. Selon Brinkerhoff, ces courants ou catégories se trouvent dans les travaux de Fowler (1997), Garilao (1987) et Van der Heijden (1987) : Malena (1995) : Bush (1992) : Smillie (1995).

6. Sur cet aspect, voir Bernard Hours et al. « L'Ouzbékistan à l'ère de l'identité nationale. Travail, science, ONG », 2009. L'empowerment est un concept idéologique qui « consiste à acquérir du pouvoir grâce à ses capacités [...]. Nous sommes là au cœur de la croyance du libéralisme américain qui présume que le fils d'ouvrier peut devenir capitaine d'industrie grâce à son seul talent », p.282.

bien intentionnée et peut même constituer un échantillon représentatif de la pratique courante. En d'autres termes : la rhétorique est forte mais la pratique est faible. Il est difficile, dans cet ordre d'idées, de faire la distinction entre les objectifs de relations publiques de la pratique réelle sans une perception plus critique des résultats subséquents / qui en découlent.

Le troisième courant consiste en un ensemble de ramifications connexes qui participent d'une approche analytique centrée sur le pragmatisme. La littérature qui est associée à cette approche perçoit le partenariat comme un outil, c'est-à-dire, un moyen pour atteindre d'autres objectifs qui typiquement s'identifient aux critères d'efficacité, d'efficience et de réactivité.

De son côté, Guy Pelletier (1997) énumère cinq principes de base qui sont essentiels à la réussite de toute action partenariale. Tout d'abord, le principe d'intérêt mutuel des partenaires. Dès le départ, le partenariat doit susciter une source d'intérêt pour les différentes parties. En deuxième lieu, le principe d'égalité des partenaires qui repose sur des relations d'égal à égal, non hiérarchiques. Troisièmement, le principe d'autonomie des partenaires où les différentes parties s'engagent de leur propre chef et demeurent libres dans leur action. Quatrièmement, Pelletier évoque le principe de coopération entre les partenaires. Dans ce principe, il précise qu'une entente partenariale s'inscrit dans un projet partagé et celui-ci n'a de sens que s'il y a entraide et échanges signifiants entre les partenaires. En dernier lieu, Pelletier parle du principe d'évolution entre les partenaires dans lequel il avance que l'action partenariale doit s'inscrire au sein d'un espace-temps limité nécessitant une évaluation continue dont la résultante peut se traduire par des changements ou une cessation de l'entente de coopération.

En s'appuyant sur ces différents principes, on peut dire que le partenariat ne s'improvise pas. C'est quelque chose qui se construit et qui s'inscrit dans un cadre spatio-temporel où des acteurs qui ont des objectifs communs s'engagent à travailler ensemble. Le succès d'un partenariat s'appuie sur une relation de confiance (Boisclair & Dallaire, 2008). Cette confiance, selon

Boisclair et Dallaire, ne s'impose pas : elle est présente ou elle se gagne.

5. Le partenariat : une notion problématique à déconstruire

Le concept partenariat est victime de son propre succès. Présenté comme une panacée à tous les maux auxquels sont confrontés les pays en développement, le partenariat a perdu tout son sens étymologique pour devenir un concept idéologique. La tendance qui se développe aujourd'hui est que tout le monde veut être partenaire de tout le monde tout en négligeant les principes de base de tout rapport de partenariat. De plus, même s'il n'est pas mentionné dans la définition du dictionnaire *Larousse* – « système associant des partenaires sociaux ou économiques, et qui vise à établir des relations d'étroite collaboration » –, les partenaires ne sont pas pour autant égaux.

Il y en a toujours un qui se trouve dans une position de dominé. C'est là que réside la question de pouvoir dans une relation partenariale qui est souvent liée à la prise de décision et au financement des activités entreprises ensemble. Le cas des associations du Sud impliquées dans une relation de partenariat avec les ONG du Nord est un très bon exemple. A cause de leur position de donateur, les ONG du Nord exercent à un degré considérable un pouvoir indirect sur leurs partenaires du Sud et influencent leurs stratégies d'action. Dans ces conditions, il est difficile de construire un véritable partenariat équilibré. C'est peut-être l'une des limites des rapports de partenariat qui sont d'ailleurs évoquées dans une étude réalisée en 2001 par Vicky Mancuso Brehm pour le compte de INTRAC. Cette situation est aussi valable pour les grandes ONG internationales partenaires des opérateurs idéologiques et financiers. Fort de cela, Reith ne mâche pas ses mots pour considérer le partenariat comme une sorte de cheval de Troie. Il déguise la réalité de relations complexes en déséquilibres de pouvoir et en inégalités, qui se manifestent souvent comme le contrôle exercé par un « partenaire » sur l'autre (Reith, 2010). La plupart du temps, les ONG qui cherchent du

financement auprès de ces bailleurs se heurtent à de nombreux défis qui renforcent ce déséquilibre du pouvoir.

En acceptant de composer avec ces organismes, elles se trouvent dans une situation de dépendance et incapables de faire valoir la position alternative qu'elles défendaient auparavant. Ce déséquilibre de pouvoir existe également dans les relations des ONG du Sud avec leurs organisations communautaires de base. Le partenariat serait donc « une tactique dans la grande stratégie de domination et d'exploitation des pays du Sud par l'Occident » (Rahnema 2003). Il n'est plus question, dans ce cas, de reconnaître et de valoriser les compétences de l'Autre ni d'établir des rapports d'égalité. Il s'agit tout simplement de traiter l'Autre comme une victime incapable de se prendre en charge. Dans ces conditions, on ne peut parler de partenariat, ni d'égalité entre les partenaires.

6. Le partenariat comme norme de gouvernance globale

Le partenariat s'est désormais imposé comme un champ pratique de mise en œuvre de la politique internationale. L'apparition de ce terme dans le champ du développement s'inscrit dans le cadre d'un changement de paradigme dans les relations entre les pays donateurs, les agences multilatérales et le reste du monde. Dans certains pays, comme la Belgique, l'existence d'un partenariat avec une entité clairement identifiée au Sud, formalisé par des accords écrits, est devenue une condition obligatoire afin de pouvoir bénéficier d'un cofinancement des projets ou programmes des organisations non gouvernementales par l'État belge (Stangherlin, 2001). Depuis plus de deux décennies, on assiste donc à une appropriation de ce concept par les différentes agences internationales opérant dans le champ du développement. Ces « opérateurs idéologiques et financiers »⁷ (Banque mondiale, FMI, USAID, DFID, ACDI, AFD, PNUD, etc.) ont jugé bon de « collaborer avec les pays membres pour lutter contre la pauvreté et contribuer à leur développement économique et social à long

7. Ce terme est utilisé par Bernard Hours pour désigner les bailleurs de fonds internationaux.

terme» (Banque mondiale, 1996). Dans son rapport⁸ daté en 1996, la Banque mondiale estime que «la prise de conscience des limitations du secteur public et l'appel accru au secteur privé pour s'attaquer efficacement aux problèmes auxquels se heurtent les pays en développement ont permis de mieux comprendre ce que les différents acteurs de la société civile peuvent apporter au développement national». Du coup, les ONG – faisant, elles aussi, partie de la société civile – sont convoitées comme l'un des principaux partenaires de cette institution qui a constaté l'échec des relations bilatérales avec les gouvernements. A ce moment-là, la Banque mondiale croit nécessaire de remplacer ces relations par des partenariats entre les gouvernements, les bailleurs de fonds et la société civile et de faire participer les pauvres aux décisions qui les concernent. Ce changement de cap de l'une des plus grandes institutions financières à l'échelle mondiale sonne le glas de la coopération au développement avec les pays du Sud. Le développement est donc remplacé par la lutte contre la pauvreté et l'assistance aux victimes de catastrophes humanitaires.

Les ONG et les organisations communautaires sont souvent celles qui ont le contact le plus étroit avec les pauvres, et qui sont mieux à même de les aider directement. Elles sont en outre bien préparées à les aider à identifier leurs problèmes et leurs besoins les plus pressants. Leurs connaissances et leur savoir-faire au plan local ainsi que leur aptitude à favoriser et à promouvoir la participation de la population leur donnent donc de grands avantages comparatifs et peuvent faire d'elles des alliées expérimentées d'une grande utilité. La collaboration avec les ONG dans le cadre d'opérations financées par la Banque peut accroître la portée et la viabilité des projets, offrir à la Banque d'autres perspectives et faciliter la consultation avec la population locale. (Banque mondiale, mai 1996).

8. Ce rapport titré «Partenariat de la Banque mondiale avec les Organisations non gouvernementales» est déjà signalé dans la partie introductive de ce travail. Il a été préparé par Claudia Fumo du «Groupe sur la participation et les ONG» sous la direction de John Clark. Département de la lutte contre la pauvreté et de la politique sociale de la Banque mondiale.

La Banque mondiale s'appuie notamment sur la place occupée par le tiers secteur sur le marché de l'aide aux pays du Sud. En 1993, les programmes des ONG internationales représentaient 14 % de la totalité de l'aide au développement, soit 8,5 milliards de dollars par an. Grâce aux progrès de la technologie de l'information, les ONG ont perfectionné leurs réseaux et fait entendre leur voix avec plus d'assurance et d'indépendance. L'approche de la Banque mondiale est largement partagée par d'autres bailleurs importants comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) qui collaborait déjà avec les ONG américaines établies dans des pays comme Haïti, le Bangladesh, le Kenya, les Philippines, le Sri Lanka, la Zambie, etc. En janvier 1997, l'USAID a publié en deux volumes un document⁹ intitulé *New Partnerships Initiative* (NPI) dans l'objectif d'établir des partenariats stratégiques favorisant le développement durable parmi les trois catégories d'acteurs clés au niveau local – la société civile, les institutions gouvernementales démocratiques et le secteur des affaires. Dans ce document présenté comme un guide stratégique pour le développement de nouveaux partenariats, l'USAID suggère :

[North-South] partnerships can make it possible to tailor development projects to local needs and concerns, thus leveraging the development expertise and resources of outsiders well beyond Northern capabilities. Widespread capacity building enhances the ability of Southern partners to deliver and expand their services - while reducing costs and increasing legitimacy with local governments and actors.(USAID 1997: 220).

Le partenariat sert de relais au modèle de développement préconisé dans le Point IV du fameux discours du président Harry Truman (Rist, 2007) et s'impose désormais comme norme de gouvernance globale. Même l'ONU a depuis 1998 compris la nécessité de se doter d'une structure baptisée Fonds des

9. NPI était, à l'époque, un nouveau programme développement social conçu par le gouvernement des États-Unis http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/unitedstates1998_eng.pdf

Nations-Unies pour les partenariats internationaux. Ce fonds sert d'interface pour les partenariats conclus entre les organismes du système des Nations-Unies et la Fondation pour les Nations-Unies – organisation caritative publique formée pour gérer le don de Ted Turner d'une valeur d'un milliard de dollars. Il a été mis en place pour exécuter des projets axés sur la santé des enfants, les femmes et la population, l'environnement, la paix, la sécurité et les droits de l'homme. En moins de trente ans, le concept de partenariat a été envahi par les papes du développement qui en ont fait un usage abusif. Dans un laps de temps caractérisé par la montée du néolibéralisme, le partenariat est devenu un outil de gouvernance globale. Il serait absurde aujourd'hui de parler de partenariat : il s'agit de sous-traitance.

7. Du partenariat à la sous-traitance

La pratique de sous-traitance dans le champ du développement est loin d'être une invention des ONG du Nord collaborant avec les associations du Sud. Les ONG étaient toujours associées à la politique des États depuis les années 1960. A preuve, le total des flux d'aide étrangère canalisée par les ONG est passé de 2,7 milliards de dollars en 1970 à 7,2 milliards en 1990 (Marcussen, 1998 : Fowler, 1998). En Haïti, la présence des ONG dans tous les domaines d'intervention – qui relèvent d'ailleurs de la compétence de l'État – a été renforcée depuis les années 1990 (Schuller, 2007). Ce mode de coopération a été imposé par les organismes internationaux d'aide au développement qui préfèrent collaborer avec les ONG, à la place de l'État haïtien considéré comme corrompu. Toutefois, cette nouvelle façon d'agir est loin d'être un chèque en blanc délivré aux organisations du tiers-secteur. Des exigences de professionnalisation (Ryfman, 2006 : Freyss, 2004 : Le Naëlou, 2004) ont été imposées aux ONG qui souhaitent collaborer avec les bailleurs de fonds disposant de leur propre agenda. De telles exigences sont contradictoires à l'engagement militant des ONG qui devaient se professionnaliser et/ou se convertir en bureaux d'études pour répondre aux appels d'offre des organismes

bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement. Ils ont abandonné leur statut de partenaires pour devenir des sous-traitants.

8. La sous-traitance :

un concept économique dans la pratique des ONG

La sous-traitance est une pratique économique ancienne qui s'est accrue depuis le milieu des années soixante-dix, parallèlement à l'introduction de nouvelles formes d'organisations du travail. Ergonome chargée d'études au département Homme au travail de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS), Corinne Grusenmeyer (2007) recense les différentes définitions relatives à la sous-traitance qui sont proposées dans la littérature. Tout d'abord :

On parle de sous-traitance quand une entreprise (le sous-traitant ou preneur d'ordres) fabrique à la demande et selon les instructions d'une autre entreprise (le donneur d'ordres) des pièces ou des produits qui, le plus souvent, sans avoir subi d'autre transformation, s'intègrent dans le produit fini du donneur d'ordres.

Cette définition provient du Service des Etudes des Statistiques Industrielles (SESSI, 2004). Le preneur d'ordres, précise SESSI, demeure vulnérable par rapport au donneur d'ordres (SESSI, 1996). Millot (2001) estime, pour sa part, que la sous-traitance constitue le fait qu'une entreprise dite donneuse d'ordre confie à une autre – le sous-traitant – une ou plusieurs opérations dans le cadre d'un contrat d'entreprise. Grusenmeyer constate que ces différentes définitions ne traitent que de « la sous-traitance industrielle qui, selon la revue Travail (1993, N°28), caractérise d'abord un ensemble de relations d'ordre économique : relations par nature inégalitaires entre un donneur d'ordre et des entreprises « preneuses d'ordres », « donc tributaires de ces ordres, exécutantes » (Grusenmeyer, 2007).

Sociologue et directrice de recherches à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) en France, Annie Thébaud-Mony (1999) note que la sous-traitance – qui est souvent présentée dans le discours managérial comme un « partenariat »

d'entreprises – ne se limite pas à une simple passation de marché : elle constitue un système de pouvoir établissant un lien de subordination entre les deux entreprises et entre leurs salariés, et s'appuie sur des stratégies de flexibilisation de la main-d'œuvre, de sous-traitance en cascade et de recours à toutes les formes d'emplois précaires. Cette approche, tout comme celle de la revue Travail, qui parle de « relations par nature inégalitaires », nous paraît assez illustrative dans notre tentative d'analyser les pratiques de sous-traitance dans le champ des ONG. De plus, dans les relations de sous-traitance, soulignent Gorgeu & Mathieu (1993), il y a fréquemment « asymétrie évidente de pouvoir », voire une certaine forme « d'interventionnisme », ou encore une « disproportion des rapports de force » (Desriaux 2001)¹⁰. Les termes d'« asymétrie évidente de pouvoir » et de « disproportion des rapports de force » sont, par ailleurs, très présents dans les relations inter-organisationnelles dans le contexte Nord-Sud : ce qui nous pousse à parler de sous-traitance non-gouvernementale concernant les ONG qui sont d'ailleurs des entreprises du secteur non marchand.

Plusieurs auteurs (Vircoulon 2010 : Marchesin 2008 : Piveteau 2004 : Bourdarias 2003) ont déjà évoqué dans leurs travaux les fonctions de sous-traitance assurées par les ONG. La sous-traitance s'impose aujourd'hui comme le modèle dominant pour la fourniture de l'aide aux populations démunies et les ONG représentent, dans ce contexte, le principal acteur vers lequel se tournent les agences pour la fourniture de leur assistance sur le terrain (Vircoulon, 2010). La « sous-traitance de l'aide » internationale est devenue, depuis plusieurs années, la norme des relations entre ONG, agences bilatérales et multinationales. En France, l'Agence française de développement (AFD) a paraphé, durant les années 2000, des accords-cadres de partenariat avec les acteurs non gouvernementaux. En 2011, l'AFD a octroyé 40 millions d'euros aux ONG françaises, pour des actions en France et dans les pays du Sud contre 41 millions en 2010 (AFD, Rapport

10. Cités par C. Grusenmeyer, 2007.

2011 et 2010). La situation n'est pas différente dans d'autres pays contributeurs de l'APD. En Autriche, par exemple, les ONG jouent un rôle important dans la mise en œuvre du programme national de coopération au développement. Selon des statistiques de l'OCDE sur les ONG autrichiennes, plus de 50 % du programme d'aide bilatérale du ministère des affaires étrangères de l'Autriche transitent par le canal des ONG qui perçoivent des subventions pouvant aller jusqu'à 50 % du coût d'un projet lorsqu'elles exercent leurs activités dans les principaux pays partenaires, jusqu'à 25 % dans les autres pays en développement et jusqu'à 75 % pour les projets en Europe du Sud-Est, en Europe orientale et en Asie centrale (OCDE, 2005). S'agit-il effectivement de simples sous-traitants ou de partenaires, d'acteurs ou d'instruments, de forces de proposition ou des prestataires de service devant uniquement répondre à des appels d'offre, comme l'atteste la Commission nationale consultative des droits de l'homme ? (CNCDH, 2001).

Conclusion

Le partenariat devrait être, avant tout, une forme de collaboration qui consiste en la construction d'un espace de dialogue tenant compte de la vision des différents acteurs. Il devrait être le reflet d'une coopération solidaire, c'est-à-dire une coopération basée sur la reconnaissance et le respect de l'identité de l'autre, une coopération qui vise à collaborer avec l'autre sans lui imposer une quelconque vision du développement. L'usage que les acteurs de l'aide internationale font du concept partenariat aujourd'hui offre une préséance au concept desous-traitance. Le partenariat, tel qu'il est utilisé aujourd'hui dans les relations Nord-Sud, n'est autre qu'une forme de domination et d'instrumentalisation des acteurs locaux. Du fait qu'ils disposent de grands moyens techniques et financiers, les acteurs de l'aide internationale ont toujours tendance à imposer leur vision à l'État et aux organismes locaux. Les ONG devraient intervenir suivant les priorités préalablement définies par l'État. Tel n'est pas le cas en Haïti où la plupart de ces organisations échappent au contrôle de l'État, tout

en maintenant la population dans une situation d'assistanat et de totale dépendance.

De plus, les associations du Sud ne sont pas les seules à se trouver dans cette situation de sous-traitance. Les grandes ONG du Nord sont, elles aussi, des sous-traitants au service des organismes internationaux d'aide au développement. Ces grandes « entreprises » de sous-traitance que sont les ONG occidentales imposent une condition de sous-traitance dans les relations qu'elles développent avec les associations du Sud qui, dans la majorité des cas, doivent se courber aux injonctions des grands « patrons » du Nord. Ce soi-disant partenariat, tel qu'il se développe dans les relations non-gouvernementales, n'est autre qu'une forme de marginalisation et d'instrumentalisation des acteurs locaux. Dans cette dynamique, on ne peut plus parler de partenariat, mais de sous-traitance non-gouvernementale qui constitue aujourd'hui le nouveau paradigme de l'aide internationale.

Bibliographie

- Agence Française de Développement. (2011). *Développeurs d'avenir durables*. Rapport annuel 2010, Paris.
- Agence Française de Développement. (2012). *Développeurs d'avenir durables*. Rapport annuel 2011, Paris.
- BOISCLAIR, Michel. (2009). Des partenariats université-entreprise : un ingrédient essentiel à la qualité de la formation continue ? Quelques éléments de réflexion pour l'action, *revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 14(3).
- BOISCLAIR, Michel et DALLAIRE, Louis (dir). (2008). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Un regard systémique – Théorie et pratique*, Presses Université du Québec, Montréal, 396 pages.
- BREHM, Vicky Mancuso. (2004). *Autonomy or dependence? Case studies of North-South NGO partnerships*, INTRAC, Oxford. 207 pages.
- BREHM, Vicky Mancuso. (2001). *Promoting effective North-South NGO partnerships. A comparative Study of 10 European NGOs*, INTRAC.

- BRINKERHOFF, Jennifer M. (2002). *Government-nonprofit partnership: a defining framework*, Public Administration and Development.
- CHEVASSUS-AU-LOUIS, Bernard. (2011). *Le partenariat au CIRAD*, Conseil scientifique du Cirad,
- DHUME, Fabrice. (2003). *Partenariat, lien social... Une société du consensus virtuel*, ISCR Méditerranée, Montpellier.
- FOWLER, Alan. (1998/2000). Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead? *Development and Change*, Volume 29, Issue 1, pages 137-159.
- FOWLER, Alan. (2000). Partnerships: Negotiating relationships a resource for Non-Governmental Development Organisations (INTRAC Occasional Papers).
- FOWLER, Alan. (1991). Building Partnerships between Northern and Southern NGOs: issues for the 1990s, in *Development in Practice*, Vol. 1, No. 1, Spring, pp. 5-18.
- FREYSS, Jean (2004). La solidarité internationale, une profession ? Ambivalences et ambiguïtés de la professionnalisation, *Revue Tiers-Monde*, vol. 45, n°180, Paris, pp. 735-772.
- FUMO, Claudia, CLARK, John. (1996). Partenariat de la Banque mondiale avec les organisations non gouvernementales, *Banque mondiale*, Washington, D.C.
- GRUSENMEYER Corinne. (2007). Sous-traitance et accidents. Exploitation de la base données EPICEA. *Les Notes Scientifiques et Techniques de l'INRS*, sl.
- HOURS, Bernard. (2001). « La recherche en coopération dans les sciences sociales au Vietnam ou la réinvention du partenariat », *Journal des anthropologues*, 87. 171-182.
- HOUTART, François (dir). (1998) *Les ONG : instruments du néolibéralisme ou alternatives populaires ?* L'Harmattan, Paris.
- LE NAELOU, Anne. (2004). ONG : les pièges de la professionnalisation. Introduction, *Revue Tiers-Monde*, vol. 45, n°180, Paris. pp. 727-734.

- LE NAELOU, Anne. (2004). Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions, *Revue Tiers-Monde*, vol. 45, n°180, Paris. pp. 773-798.
- MABILLE, François. (2010). *Brève histoire du partenariat au Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement*, Humanitaire [En ligne], 26 | Consulté en ligne <http://humanitaire.revues.org/index836.html>.
- MARCHESIN, Philippe. (2008) *Introduction aux relations internationales*, Karthala, Paris.
- MARCUSSEN, Henrik Secher. (1998). « Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement », in J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau et P.-J. Roca, *ONG et développement. Société, économie, politique*, Karthala, Paris.
- MERINI, Corinne. (1994). *De la formation en partenariat à la formation au partenariat*, thèse de Doctorat de l'Université de Paris VIII dirigée par G. Berger, Paris, 542 pages.
- MESSU, Michel. (2012). *Explication sociologique et domination sociale*, Sociologies, Théories et recherches.
- OCDE. (2005). OCDE, *La gestion de l'aide : Pratique des pays membres du CAD*, Editions OCDE, Paris.
- PAJOT, Clémence. (2006). (Coordination SUD), *Guide partenariat : Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud*, Montpellier.
- PELLETIER, Guy. (Septembre 1997). *Le partenariat : Du discours à l'action*, *Revue des Echanges*, Volume 14, No 3.
- PIVETEAU, Alain. (2004). *Evaluer les ONG*, Karthala, Paris.
- RAHNEMA, Majid. (2003). *Quand la misère chasse la pauvreté*, Actes Sud, col. Essais Sciences Paris.
- RIST, Gilbert. (2007). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po.
- ROCHER, Guy. (1988). *Talcott Parsons et la sociologie américaine*.
- SCHULLER, Mark. (2007). *Killing with kindness? Impact of International Development Aid on Participation and Autonomy*

- within Women's NGOs in Post-Coup Haiti*, University of California, Santa Barbara.
- SEITENFUS, Ricardo. (2015). *L'échec de l'aide internationale à Haïti. Dilemmes et égarements*, Editions de l'Université d'Etat d'Haïti.
- SESSI. (1996). De la sous-traitance au partenariat. Une approche nouvelle des relations interindustrielles, Ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications. Direction générale des stratégies industrielles, n° 65.
- STANGHERLIN, Gregor. (2001). Les organisations non gouvernementales de coopération au développement, *Courrier hebdomadaire du CRISP*/9-10 n° 1714-1715, p. 5-69.
- THÉBAUD-MONY, Annie. (1993). *Sous-traitance, rapports sociaux, citoyenneté, santé, Travail* n° 28.
- USAID. (1997). New Partnership Initiative (NPI) resource guide : a strategic guide to development partnering, Report of the NPI Learning Team, Washington D.C.
- VIRCOULON, Thierry. (2010). *Les Couloirs de L'aide Internationale en République Démocratique Du Congo*, L'Harmattan, Paris.