

**RAPPORT DE L'ETUDE SUR LE PARTENARIAT
ET LE RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL**

janvier 1995

Plan d'évaluation 1992-97

**RAPPORT DE L'ETUDE SUR LE PARTENARIAT
ET LE RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL**

Préparé par

**Sulley Gariba
Yusuf Kassam
Louise Thibault**

G.A.S. Development Associates Ltd., Accra, Ghana

et

E.T. Jackson and Associates Ltd., Ottawa, Canada

janvier 1995

TABLE DES MATIERES

Abréviations	i-ii
Sommaire	iii
1.0 INTRODUCTION	
1.1 Mandat de l'étude et contexte	1
1.2 Échantillon des ONG canadiennes et africaines	1
1.3 Méthodologie	3
1.4 Membres de l'équipe	3
1.5 Contraintes de l'étude	4
2.0 CONCLUSIONS SUR LES TENDANCES ET LES IMPACTS DU PARTENARIAT ET DU RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL	
2.1 Introduction	5
2.2 Conception du partenariat	6
2.2.1 Conception des rapports de partenariat	7
2.2.2 Conception des principes du partenariat	9
2.3 Aspects opérationnels du partenariat et du renforcement organisationnel	10
2.3.1 Principes opérationnels	10
2.3.2 Structures et mécanismes opérationnels	11
2.3.3 Moyens et interactions des partenariats	13
2.4 Impacts du partenariat sur le renforcement organisationnel	15
2.4.1 Renforcement de la capacité organisationnelle	15
2.4.2 Amélioration du développement organisationnel	17
2.4.3 Augmentation de la capacité stratégique	20
2.5 Conclusions	27
3.0 LA DYNAMIQUE DU PARTENARIAT	
3.1 Compatibilité	28
3.2 Moyens	29
3.3 Principes opérationnels	29
3.4 Mécanismes opérationnels	30
3.5 Étendue de l'engagement	32
3.6 Modes d'intervention	32
3.7 Modalités de financement	35

3.8	Durabilité des partenariats	36
3.9	Conclusions	37
4.0	CONNAISSANCES ACQUISES	
4.1	Introduction	38
4.2	Connaissances acquises sur le partenariat	38
4.3	Connaissances acquises sur le processus de désengagement planifié	41
4.4.	Connaissances acquises sur le partenariat entre l'Afrique et le Canada dans le cadre de l'étude	43
5.0	SCHÉMA POUR LE PARTENARIAT ET LE RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL	
5.1	Introduction	45
5.2	Le schéma du partenariat	45
5.3	Les feuilles de travail du schéma du partenariat	50
5.4	Les niveaux de partenariat	54
APPENDICES		
A	Documents de politique sur les partenariats	56
B	Liste des personnes contactées	62
C	Questionnaires d'interview	72

ABRÉVIATIONS

ACORD	Association de coopération et de recherche pour le développement
AEC	Aide à l'enfance-Canada
AMR	Association of Rural Women
BFL	Backing the Frontline
CANAMCO	Canada-Namibia Cooperation
CCFC	Christian Children's Fund of Canada
COCAMO	Coopération Canada-Mozambique
CRUS	Comité régional des unions du Sahel
CSI	Carrefour Solidarité Internationale
FEME-ODE	Fédération des Églises et missions évangéliques du Burkina Faso - Bureau de développement
KARIBU	Adult Education and Community Development Association
NNDC	Nampula NGO Development Centre
OCCZIM	Organization of Collective Cooperatives of Zimbabwe
ORAP	Organization of Rural Associations for Progress
PAC	Partenariat Afrique Canada
SACOD	Southern Africa Communications for Development
SAP	Programmes d'ajustement structurel
SHF	Fonds humanitaire des métallos
SINTIAB	National Food and Beverage Industry Workers Union
SUCO	Service universitaire canadien outre-mer
UGCAN	General Union of Agricultural Cooperatives of Nampula

UGVA

Union des groupements villageois d'Aribinda

VTM

Vidéo Tiers Monde

SOMMAIRE

Cette étude sur le thème du partenariat et du renforcement organisationnel a porté sur un échantillon de dix partenariats entre des ONG canadiennes et africaines en Afrique australe et au Sahel. Au sein de cet ensemble de dix partenariats, dont certains étaient composés de groupes et de coalitions d'ONG, les consultants ont interviewé des représentants de 14 ONG africaines et de dix ONG canadiennes. L'étude de PAC de 1989 intitulée «Le partenariat : Comment concilier rhétorique et pratique», a servi de point de départ pour la présente étude qui s'attache aux aspects opérationnels du partenariat et du renforcement organisationnel et qui a analysé les tendances, les impacts et la dynamique des partenariats.

En se fondant sur l'échantillon des rapports de partenariat examinés dans cette étude, il apparaît évident que dans la majorité des cas, les partenariats ont été établis en se fondant sur bon nombre des principes clés du partenariat et ont mis en cause de nombreuses activités différentes. En outre, l'étude a démontré que la majorité des partenariats ont contribué de façon importante au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des partenaires africains. Tout porte à croire que dans la majorité des cas examinés et dans les limites de certaines contraintes, la notion et les principes du partenariat, ont fortement transcendé la rhétorique des années 80 et sont devenus réalité.

L'étude a révélé qu'il existe divers modèles et niveaux de partenariat. La configuration et la dynamique de chaque partenariat sont déterminées par de nombreux facteurs, y compris : la compatibilité des partenaires, les moyens utilisés, les principes opérationnels, les mécanismes opérationnels, l'étendue de l'engagement, les modalités de financement et les modes d'intervention.

Le kaléidoscope fascinant de partenariats dévoilé par l'analyse de la dynamique des partenariats et les conclusions sur les tendances et les impacts du partenariat et du renforcement organisationnel témoigne de la richesse, de la créativité et du caractère innovateur que les rapports de partenariat sont en mesure de développer. Il existe divers modèles de partenariat. Chaque modèle comporte ses propres points forts et génère un ensemble particulier de possibilités, de défis et d'impacts; et chaque modèle a également ses propres contraintes.

L'étude précise les nombreuses connaissances acquises sur le partenariat entre les ONG canadiennes et africaines, les connaissances acquises dans le processus de désengagement planifié et les connaissances acquises sur le partenariat entre l'Afrique et le Canada dans le cadre de cette étude. En outre, l'étude présente un schéma du partenariat et du renforcement organisationnel, ainsi que des feuilles de travail devant servir d'outil d'auto-évaluation et de réflexion sur les rapports de partenariat. Le schéma est accompagné d'un cadre conceptuel permettant d'examiner et d'évaluer l'évolution des partenariats quant à leur étendue et leur portée.

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Cette étude thématique avait pour but d'examiner les tendances et la dynamique du partenariat et du renforcement organisationnel auprès d'un échantillon d'ONG canadiennes et africaines dont les projets étaient financés par Partenariat Afrique Canada (PAC).

L'étude a été menée dans le contexte de l'objectif de PAC sur le thème du partenariat et du renforcement organisationnel, énoncé dans ses «Orientations stratégiques» (1992-1997) pour son deuxième mandat, soit de «promouvoir une philosophie de partenariat auprès des ONG canadiennes et africaines afin que, au terme de la phase II, les projets et activités auxquels PAC contribue financièrement reposent sur des relations de partenariat plus équilibrées et plus égalitaires.»

Dans le cadre de cet objectif, cette étude vise à contribuer à un processus de dialogue et de réflexion grâce auquel les ONG pourront mettre à jour leurs connaissances pratiques et théoriques du partenariat. Par conséquent, cette étude s'appuie sur l'étude précédente effectuée par PAC en 1989 et intitulée Le partenariat : Comment concilier rhétorique et pratique. Toutefois, ce qui distingue la présente étude de la précédente, c'est a) qu'elle est axée sur les aspects opérationnels du partenariat, et b) qu'elle repose sur un échantillon de partenariats canadiens-africains en Afrique australe et en Afrique de l'Ouest.

L'étude elle-même est un exemple de partenariat dans le domaine de l'évaluation entre des consultants africains et canadiens, soit la collaboration entre G.A.S. Development Associates Ltd. (Accra) et E.T. Jackson and Associates Ltd. (Ottawa).

1.2 Échantillon des ONG canadiennes et africaines

L'échantillon des ONG ayant participé à cette étude se compose de 10 ONG canadiennes et de leurs 14 homologues africains, comme l'indique le tableau 1.

TABLEAU 1

Échantillon des ONG canadiennes et africaines

ONG canadiennes		ONG africaines
1.	OXFAM Canada	Organization of Rural Associations for Progress (ORAP), Zimbabwe
2.	Saskatchewan Linkage Committee (SLC)	Comités du Zimbabwe et du Mozambique pour Backing the Frontline (BFL)
3.	Coopération Canada Mozambique (COCAMO)	Nampula NGO Development Centre (NNDC), KARIBU et General Union of Agricultural Cooperatives of Nampula (UGCAN), Mozambique
4.	Développement et Paix (D&P)	PROGRESSO, Mozambique
5.	Vidéo Tiers Monde (VTM)	EBANO Multimedia (Mozambique), Capricorn Video Unit (Zimbabwe) - organismes membres de Southern Africa Communications for Development (SACOD)
6.	Fonds humanitaire des métallos	General Union of Agricultural Cooperatives of Nampula (UGCAN), Mozambique
7.	Carrefour Solidarité Internationale (CSI)	KILABO, Mali
8.	Christian Children's Fund of Canada (CCFC)	Fédération des Églises et missions évangéliques du Burkina Faso (FEME)
9.	Aide à l'enfance-Canada (AEC)	UCECB, Action Sociale et DPEBAM, Burkina Faso
10.	Inter Pares Canada	Association de coopération et de recherche pour le développement (ACORD) - Burkina Faso

Les projets de ces 10 partenariats avait une valeur combinée de plus de 5,5 millions de dollars.

1.3 Méthodologie

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour recueillir les données nécessaires :

1. Examen de documents

Les documents à examiner comprenaient des demandes de projet, des rapports de projet périodiques, des documents de politique, des rapports annuels et diverses évaluations de projets de partenariat.

2. Interviews

Des interviews s'appuyant sur des questionnaires ont été menées auprès des intervenants clés de tous les partenaires canadiens et africains sur le terrain. En outre, des techniques participatives de discussion et d'interview ont été utilisées avec certains partenaires africains en ayant recours à des groupes témoins, des groupes communautaires et des ateliers. Une interview avec un partenaire canadien, SLC, a été menée par téléphone.

3. Réflexion collective et analyse

Les trois principaux consultants chargés de l'étude se sont réunis pendant trois jours à Accra pour réfléchir sur les résultats de l'étude et pour établir un cadre d'analyse de ces résultats.

1.4 Membres de l'équipe

Les principaux consultants étaient Sulley Gariba (chef d'équipe), M. Yusuf Kassam et M^{me} Louise Thibault¹. Ted Jackson a agi comme conseiller général. En outre, M^{me} Huguette Ruttera et M^{me} Neo Thamae ont travaillé comme personnes-ressources et chercheuses au Canada et en Afrique respectivement, et M^{me} Huguette Labrosse a agi comme principale personne-ressource pour les interviews auprès de certaines ONG canadiennes francophones, en plus de coordonner l'administration du projet.

¹ Le docteur Sulley Gariba est un spécialiste en développement institutionnel et consultant en évaluation, il est aussi président du G.A.S. Development Associates Ltd., Accra, Ghana, et conférencier à l'université du Tamale au Ghana. Yusuf Kassam est un consultant en évaluation basé à Toronto, et Louise Thibault est une spécialiste en développement communautaire et spécialiste des rapports femme/homme dans le développement basé à Montréal. Les trois sont des associés chez E.T. Jackson

1.5 Contraintes de l'étude

1. La portée de l'étude, compte tenu du nombre des ONG canadiennes et africaines de l'échantillon, était trop vaste par rapport au budget débloqué par PAC.
2. Il aurait été souhaitable que les principaux consultants puissent se rencontrer avant d'amorcer leur travail sur place en Afrique.
3. Plusieurs ONG, tant canadiennes qu'africaines, n'ont pas reçu de PAC un message clair quant à la nature et au but de l'étude. Elles avaient l'impression qu'il s'agissait d'un projet d'évaluation, plutôt que d'une étude, ce qui a posé au départ certains problèmes aux consultants pour obtenir leur entière coopération.

CHAPITRE 2

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DES TENDANCES ET IMPACTS DU PARTENARIAT ET DU RENFORCEMENT ORGANISATIONNEL

2.1 Introduction

Ce chapitre résume les résultats de l'étude concernant les tendances et les impacts du partenariat et du renforcement organisationnel entre les ONG canadiennes et africaines. Il examine tout d'abord la conception du partenariat entre ONG canadiennes et africaines, et analyse sa nature et sa portée. Ensuite, il se penche sur les implications de ces tendances sur le renforcement organisationnel des partenaires, qui se manifestent de façon empirique par leurs actions sur le terrain.

Le concept et les principes du partenariat sont examinés dans le cadre du renforcement organisationnel des partenaires africains, étant donné que le renforcement organisationnel est intrinsèquement lié au concept du partenariat. En d'autres mots, le renforcement organisationnel qui, entre autres, sert à permettre aux ONG africaines de s'engager dans des partenariats mutuels, plus équitables et durables avec leurs homologues canadiens, fait partie intégrante du processus d'établissement des partenariats.

Pour analyser les tendances et les impacts du partenariat dans ce chapitre et la dynamique du partenariat dans le prochain, il faut établir un cadre conceptuel général de la notion du partenariat, dans le contexte des nouvelles approches et perspectives des relations Nord-Sud au sein de la communauté des ONG. Tirées de l'étude de PAC de 1989 intitulée «Le partenariat : Comment concilier rhétorique et pratique»,² voici les principales questions répertoriées par les ONG africaines au chapitre de leurs rapports avec les ONG du Nord :

- Être maîtresses de leurs propres destinées de façon à ne plus être soumises aux manipulations du Nord.
- Que les ONG du Nord reconnaissent que celles du Sud sont les principales responsables du développement de leurs propres collectivités.
- Qu'elles respectent leur compétence et leur capacité de gérer les programmes de développement.

² Partenariat Afrique Canada et l'Institut panafricain pour le développement, «Le partenariat : Comment concilier rhétorique et pratique» (Un document de travail pour les ONG), Ottawa, septembre 1989.

- Jouir d'un accès ininterrompu aux ressources du Nord (financement et compétences dans certains domaines) pour pouvoir mener leurs programmes de développement et renforcer leur capacité organisationnelle.
- Trouver des partenaires au Nord qui se feront les apôtres de changements dans les politiques du Nord en vue de favoriser le développement à long terme de l'Afrique.
- Obtenir une plus grande reconnaissance et une plus large collaboration de leurs propres gouvernements.

Dans le contexte de ces questions et des besoins des ONG africaines, la version idéalisée du partenariat entre les ONG canadiennes et africaines (tirée de la même étude de PAC), comprend les éléments suivants :

- Partage des valeurs, des buts et des objectifs
- Solidarité
- Engagement à long terme dans la relation
- Partage des ressources, de l'information et de l'expérience
- Échange mutuel d'idées et d'information
- Confiance et respect mutuels
- Transparence et responsabilité réciproque
- Réceptivité aux milieux politique, économique, culturel et institutionnel du partenaire
- Conscience du fait que les relations sont appelées à évoluer et que les changements interviennent avec le temps
- Coparticipation aux décisions pour assurer réciprocité, confiance et mutualité.³

³ Étude de PAC sur le partenariat (1989), pp. 12-13.

2.2 Conception du partenariat

Tout au long de l'étude, on a noté des écarts importants au chapitre de la conception du partenariat. On voyait notamment le partenariat comme un moyen d'atteindre les objectifs d'un des organismes (souvent l'ONG canadienne), ou encore comme une condition sine qua non pour les deux parties de leur philosophie de développement.

Cette section passe en revue la conception, la pertinence et la pratique du principe du partenariat chez les ONG canadiennes et africaines.

2.2.1 Conception des rapports de partenariat

Le concept du partenariat a une signification différente pour divers organismes. Au niveau des organisations individuelles, les tentatives visant à formuler une vision cohérente du partenariat ont entraîné des discussions à divers paliers des organismes (tant africains que canadiens). Toutefois, bon nombre des organismes faisant l'objet de l'étude, à l'exception de deux, ne se sont pas engagés conjointement dans une définition consciente de leur partenariat avant d'établir des rapports, même si les organismes ont, sous diverses formes, leurs propres opinions au sujet du partenariat.⁴ Pour établir la genèse de leurs penchants en matière de partenariat, il a donc fallu se pencher sur leurs perceptions du développement en général, et du partenariat en particulier.⁵ Les résultats de cette enquête ont révélé trois principaux traits de la conception du principe de partenariat entre les ONG canadiennes et africaines : a) le partenariat comme moyen d'atteindre les objectifs d'un projet ou programme; b) le partenariat comme engagement envers une vision partagée du développement; et c) le partenariat découlant de longues périodes d'interaction dans le cadre de projets/programmes de développement.

Le partenariat comme moyen d'atteindre les objectifs d'un projet ou programme (en se servant de l'instrument de projets visant le renforcement des capacités des habitants des régions rurales)

⁴ On les retrouve dans des énoncés de politique, des orientations de programme et des décisions de routine des conseils d'administration. Voici des exemples de ce genre d'énoncés de politique : Aide à l'enfance-Canada, Programme de développement 1993-1996; et extraits de la Conférence internationale d'Aide à l'enfance-Canada, 18-21 septembre 1992, Toronto, Canada. Voir également Christian Children's Fund of Canada, Philosophy, Policies and Practices of Development (Ébauche), mars 1994, Toronto, Canada.

⁵ L'appendice A fournit un cadre analytique pour les questions qui ont été utilisées pour guider la collecte de données auprès des ONG canadiennes et africaines.

Dans cette conception, les ONG canadiennes et africaines établissent des rapports au service des objectifs de leur programme ou de la collectivité «**cible**», souvent des populations rurales illettrées qui ont besoin de services de développement de base. La majorité de ces types de «partenariat» partent du principe qu'en raison de l'analphabétisation, de l'ignorance et des privations des collectivités «**cibles**», la satisfaction de leurs besoins de base est suffisante pour assurer leur participation à long terme aux décisions.

Dans le cadre de ce système de partenariat, le personnel du projet traite souvent avec des comités villageois amorphes, souvent établis essentiellement pour combler les besoins du projet. De nombreuses ONG ont commencé à remettre en question le soutien de telles initiatives, tant financièrement qu'au plan organisationnel, mais les questions d'autonomie, de participation populaire et de gouvernes continuent d'être mises de côté dans l'intérêt commun de la satisfaction des besoins de développement de base des «bénéficiaires» immédiats. Cette conception du partenariat reflète une situation où la satisfaction des besoins de base et le renforcement correspondant des institutions communautaires est l'objet du partenariat, et cette activité est souvent perçue comme une fin en soi. L'ONG africaine avec laquelle le projet/programme est exécuté peut être appelé «partenaire», mais en réalité, cette ONG est considérée principalement comme un «véhicule» pour transmettre ressources et légitimité à la collectivité «**cible**». Les organismes qui conçoivent le partenariat de cette façon se sont rendus compte qu'ils sont susceptibles de ne pas avoir besoin d'une ONG africaine partenaire, particulièrement lorsqu'ils sont capables d'établir des liens directs avec leurs «collectivités bénéficiaires» par l'entremise du bureau de l'organisme canadien sur le terrain.

Par conséquent, la conception du partenariat comme moyen d'atteindre les objectifs du programme tend à être établie surtout comme une ligne de politique au sein de l'un des organismes, particulièrement l'organisme canadien. Elle tend également à être utilisée comme un ensemble de critères et de principes directeurs pour la sélection de partenaires africains dont l'orientation, les besoins et les capacités correspondent aux buts ou aux objectifs de développement du partenaire canadien.

Le partenariat comme engagement envers une vision partagée du développement (sans mettre nécessairement en cause des projets spécifiques)

Dans un certain nombre de cas, l'étude a permis d'observer que certains rapports précédaient les interventions spécifiques des ONG canadiennes et africaines financées par PAC. Ces partenariats regroupent des groupes religieux et sont axés sur un engagement mutuel à appuyer des groupes communautaires ou de villages, des groupes de femmes et des réseaux régionaux et provinciaux dont la dynamique est souvent indépendante du projet financé par PAC.

Cette conception du partenariat manifeste un niveau élevé d'interaction, de discussion, de solidarité et de consensus entre les partenaires africains et canadiens sur des questions comme les principes généraux de développement, ainsi que les buts et la vision des organismes intéressés. La philosophie et l'orientation stratégique tendent à être élaborées collectivement, et les résultats engage les deux parties de façon mutuelle.

Dans ces circonstances, les «organismes partenaires» ou les ONG sont devenus des véhicules pour concrétiser et institutionnaliser le partenariat, mais la mise en place et la conception de ce partenariat ont précédé cette intervention.

L'un des aspects particuliers des partenariats conçus sans projet est le rôle des rapports personnels des dirigeants et du personnel des ONG (tant canadiennes qu'africaines) qui possèdent la même vision personnelle et professionnelle, même si cette vision n'est pas nécessairement conforme à celle de leurs organisations respectives.

Le partenariat découlant de longues périodes d'interaction dans le cadre de projets/programmes de développement

Dans le cadre de ce concept, les partenaires canadiens et africains favorisent un processus grâce auquel ils établissent des rapports équitables entre eux à la poursuite d'un objectif de développement commun. Souvent, cet objectif n'est pas bien défini au départ. Toutefois, en développant des méthodes de résolution des problèmes et grâce à l'établissement de groupes et à la dynamique entre les parties, on arrive à cerner les problèmes communs et à y trouver des solutions. Au fur et à mesure que ce processus d'interaction prend de la maturité, les rapports qui existent entre l'ONG canadienne et l'ONG africaine passent de rapports axés sur les objectifs d'un projet à des rapports mettant en cause un engagement commun envers une vision plus large du développement.

2.2.2 Conception des principes du partenariat

Dans tous les cas de partenariats qui ont été examinés dans le cadre de l'étude, à l'exception d'un seul, la notion et les principes de partenariat ont été longuement étudiés, même si quelques-uns seulement se sont effectivement engagés dans ce processus conjointement avec leurs partenaires africains. Même si la conceptualisation et la définition du partenariat varient d'une ONG à l'autre, les perceptions les plus communes du partenariat chez les partenaires africains et canadiens englobent les notions d'égalité, de confiance et de respect mutuels, des buts et des valeurs similaires, des objectifs communs, un sentiment de solidarité, un échange d'idées et d'informations, une transparence et une responsabilité mutuelle, une ouverture d'esprit et une certaine souplesse, un engagement à long terme et une grande sensibilité au contexte politique, économique, social et culturel de chaque partie.

Dans le seul cas d'un partenariat essentiellement lié à un projet, le partenaire africain n'avait pas beaucoup réfléchi à la notion et aux principes du partenariat et n'avait pas été exposé au discours sur la question. Le partenaire canadien était pleinement conscient de l'état de leur «partenariat» et avait reconnu ses limites de temps et de ressources pour cultiver de véritables rapports de partenariat.

Dans la discussion des orientations philosophiques vis-à-vis la conception du partenariat, les partenaires africains ont davantage souligné l'importance cruciale de l'égalité dans les partenariats, de la responsabilité mutuelle et de la transparence, de la souplesse, de la prise des décisions de manière conjointe et du respect de leur pleine autonomie.⁶ Dans ce contexte, les partenaires africains étaient bien conscients du dilemme de la fonction inhérente de donateurs des partenaires canadiens qui, de temps à autre, pose certains obstacles à l'établissement de partenariats équitables.

2.3 Aspects opérationnels du partenariat et du renforcement organisationnel

L'opérationnalisation du principe de partenariat observée tout au long de l'étude tend à refléter la conception particulière du partenariat qui sous-tend les rapports établis au départ entre les ONG canadiennes et africaines. Cette section présente les conclusions au sujet des manifestations opérationnelles du partenariat au chapitre des principes, des mécanismes et des structures, des moyens et des interactions du partenariat dans l'éventail des projets et des partenariats étudiés.

⁶ À l'encontre des partenaires canadiens, la majorité des partenaires africains n'ont pas énoncé dans des documents de politique beaucoup de choses sur leurs points de vue et leurs politiques en matière de partenariat. On note à cet égard une exception notable, soit le document très élaboré produit par ORAP, du Zimbabwe, dans lequel les principes de partenariat de l'organisme sont clairement élaborés : «The Maphisa Understanding».

2.3.1 Principes opérationnels

Dans la vaste majorité des cas étudiés, les principes les plus communs en vertu desquels les partenariats fonctionnent en pratique sont le respect et la confiance mutuels, l'engagement à long terme des partenaires canadiens, un ensemble commun de valeurs, de buts et d'objectifs, la solidarité, les contacts personnels, les visites d'échange et la souplesse. Outre ces principes opérationnels, dans les deux tiers des cas étudiés, le partenariat fonctionne également sur les principes de la sensibilité au contexte et au milieu de chaque partenaire, la responsabilité mutuelle, l'ouverture d'esprit et la transparence, le dialogue et le partage d'idées et le respect de la pleine autonomie des partenaires africains.

Dans quelques cas, les principes du partenariat sont enchâssés dans des documents de politique bien précis. Le SLC a un énoncé de politique sur la notion de partenariat ou ce qu'il désigne sous le vocable «mutualité». OXFAM travaille avec ORAP, au Zimbabwe, sur la base de principes de partenariat enchâssés dans «The Maphisa Understanding», document conjointement élaboré par ORAP et tous ses partenaires européens et nord-américains en 1990.⁷ Les principes de partenariat grâce auxquels VTM travaille avec ses partenaires au Mozambique et au Zimbabwe par l'entremise de SACOD sont incorporés dans les divers règlements de la constitution de SACOD. CCFC a élaboré une ébauche d'énoncé de politique sur le partenariat qui doit être approuvée par son conseil d'administration. Dans le cas de COCAMO, même si la notion et les principes du partenariat ont fait l'objet de discussions intensives au cours des dernières années, aucun énoncé de politique n'a encore été établi.

Dans un cas particulier, les partenaires ont formulé des accords protocolaires spécifiques sur le partenariat dans un projet donné de renforcement organisationnel. Ces accords sont formulés par les organisations membres de SLC et leurs partenaires africains respectifs dans BFL (par exemple entre la Saskatchewan Federation of Production Co-operatives et la Organization of Collective Co-operatives of Zimbabwe, et entre le Grain Services Union of Canada et le National Food and Beverages Industry Workers Union du Mozambique). On peut aussi citer comme exemple le mémoire d'entente établi entre KILABO, au Mali, et ses deux partenaires canadiens, CSI et SUKO, ainsi qu'entre FEME-ODE, au Burkina Faso, et CCFC.

⁷ Étant donné que les documents de politique sur le partenariat de SLC «Mutualité» et d'OXFAM/ORAP «The Maphisa Understanding» représentent des initiatives innovatrices qui seront d'un grand intérêt tant pour les ONG africaines que canadiennes, ils sont annexés à cette étude à l'appendice A.

2.3.2 Structures et mécanismes opérationnels

L'une des structures opérationnelles du partenariat (observées surtout dans les cas touchant le Sahel) est la notion de «concertation», «comités de coordination» ou «comité directeur». Même si ces structures sont établies pour opérationnaliser surtout les objectifs du projet, elles ont également tendance à refléter la coalition des groupes «cibles» avec lesquels le partenariat est établi. Ces structures tendent à se rapprocher de la base et à être utilisées comme avenues pour la programmation locale tenant compte des réalités locales et faisant appel à des méthodes participatives d'animation communautaire et de recherche pour faciliter leur travail.⁸

Voici les caractéristiques opérationnelles communes de ce type de partenariat :

- des comités de projet qui concrétisent (ou articulent) les principaux objectifs du programme.
- le travail en réseau de divers groupes communautaires visés par les objectifs clés du programme, même s'il ne s'agit pas d'ONG comme tel. Par exemple, dans le projet d'Aide à l'enfance (Burkina Faso) axé sur les femmes et les enfants, des organismes opérationnels, y compris des organismes gouvernementaux, au niveau local, ont participé directement au travail du comité chargé du projet/programme. Ils fournissent des services de recherche, de défense et de coordination des politiques dans un large éventail de domaines et de secteurs, tous axés sur la promotion de l'égalité des sexes dans le développement.
- fonctionne dans des collectivités éloignées et souvent rurales où il n'y a aucune structure d'ONG au-delà du niveau local.

⁸ Dans une grande partie du Sahel et dans certaines régions de l'Afrique occidentale anglophone, où les activités organisationnelles des ONG sont limitées et assez récentes, cette approche d'opérationnalisation du partenariat est assez fréquemment utilisée. Le projet d'Aide à l'enfance-Canada (Burkina Faso) et le projet de KILABO-SCI (Mali) utilisent tous deux cette approche à l'échelle des villages.

En dépit de leur nouveauté et de leurs avantages, les partenariats visant à favoriser des initiatives communautaires sont limités à l'échelle locale, car ces structures ne sont souvent pas reliées à la programmation au niveau global et au processus décisionnel des organismes partenaires. Par exemple, pour les questions exigeant des changements substantiels qui affectent les objectifs du programme, les décisions ont tendance à être prises par la «haute direction» des organismes de financement (surtout canadiens) et de parrainage (africains). Le dilemme qui en résulte est que les partenariats axés surtout sur la responsabilisation de groupes communautaires bien précis peuvent connaître beaucoup de succès, mais se heurtent à de sérieux problèmes pour transcender le paradigme local et pour établir une certaine légitimité et une responsabilisation à plus grande échelle.⁹

La deuxième structure opérationnelle du processus de partenariat et de renforcement organisationnel comprend des décisions, une programmation et une planification conjointe de la part des organismes partenaires (au niveau global), après avoir établi une conception et une définition mutuelle du principe de partenariat. Toutefois, lorsqu'il s'agit de la mise en oeuvre des projets, (interventions au niveau local visant à satisfaire des besoins essentiels), le partenaire africain devient le «centre d'activités», le principal intervenant. Dans un certain nombre de cas, l'étude a révélé qu'il peut y avoir de multiples partenaires, le partenaire canadien ayant des rapports indirects (principalement au chapitre du financement) avec le partenaire africain sur le terrain chargé de l'exécution du programme. Pourtant, la pratique qui consiste à déléguer le rôle actif de la mise en oeuvre du projet au partenaire demeure fondamentale pour maintenir un partenariat engagé.

Deux cas en Afrique australe (VTM/SACOD et COCAMO et ses partenaires), et deux cas du Sahel (ACORD et son partenaire local CRUS et le partenariat de SUCO et CSI avec KILABO), fonctionnent sur la base d'une programmation conjointe et de structures décisionnelles communes. Dans le cas du partenariat de SUCO et CSI avec KILABO, une planification conjointe s'effectue au niveau du projet et la prise de décision incombe à un consortium des représentants des trois organismes, dont KILABO est l'organisme pivot. Ceux-ci se réunissent régulièrement au Mali pour former un comité directeur qui passe en revue les grandes décisions touchant leur collaboration mutuelle au projet.

L'autonomie relative du partenaire africain pour la mise en oeuvre des initiatives locales n'exclut pas la participation de l'ONG canadienne (ou du Nord) aux aspects techniques de l'interaction ou du projet. Plus précisément, dans des fonctions bien définies comme la gestion des projets, la formation, la recherche, les services d'extension et la diffusion des techniques agricoles, le partenaire canadien intervient souvent directement au niveau local. La moitié des partenariats étudiés en Afrique australe font appel à des coopérants techniques canadiens qui participent au renforcement organisationnel ou à la mise en oeuvre de certains projets des partenaires africains (VTM/SACOD, COCAMO et ses partenaires et SLC/BFL). Toutefois, ce genre de contact fait souvent partie d'une

⁹ Cette question particulière de «la façon de renforcer la capacité organisationnelle au-delà du niveau local» agace de nombreuses ONG qui mettent principalement l'accent sur le développement des capacités «à la base».

entente d'aide technique définie dans le contexte du partenariat, plutôt que de constituer l'une des «fonctions de suivi et de gestion des projets d'un organisme de financement». Voici les principales caractéristiques de ce mode de partenariat :

- la planification conjointe de l'orientation des programmes et des méthodes d'exécution.¹⁰
- une forme quelconque de gestion conjointe, y compris l'utilisation d'un groupe de base regroupant des représentants de tous les partenaires pour discuter des questions touchant la gestion du projet.¹¹
- le recours à une aide technique pour faire participer directement les experts canadiens et d'autres professionnels locaux aux activités du projet.

2.3.3 Moyens et interactions des partenariats

Il y a d'autres aspects opérationnels du partenariat qui s'appliquent aux diverses interactions entre les partenaires dans le cadre du renforcement organisationnel.

Dans les deux tiers des cas examinés, les partenariats impliquent des activités de défense de la part des partenaires canadiens comme VTM, COCAMO, SLC, SHF et OXFAM Canada (dans les cas touchant l'Afrique australe), et CSI, Inter Pares et Aide à l'enfance-Canada (au Sahel) pour les problèmes de développement auxquels sont confrontés leurs partenaires africains. La majorité des partenariats étudiés dans les projets d'Afrique australe (p. ex. VTM/SACOD, OXFAM Canada/ORAP, SLC/BFL, COCAMO et ses partenaires, SHF et UGCAN) impliquent un dialogue politique sur certains problèmes mondiaux comme les programmes d'ajustement structurel, les communications internationales, les questions internationales touchant le travail, les corporations multinationales, la démocratie multipartite, l'économie de libre marché et ses impacts sur les coopératives et les syndicats, les questions relatives au système alimentaire mondial et aux blocs commerciaux.

Trois cas de partenariats, soit VTM/SACOD, COCAMO et ses partenaires et SLC/BFL, prévoient des rencontres conjointes de consultation et ce, sur une base annuelle.

¹⁰ Dans les projets d'alphabétisation et de défense à l'échelle locale, la pédagogie et la production de matériel d'alphabétisation ont constitué une base vitale de la planification conjointe entre les partenaires.

¹¹ Cette forme de gestion prend tout son sens dans le cas de KILABO (au Mali) et de ses deux partenaires canadiens, CSI et SUCO, qui ensemble forment un consortium qui passe en revue périodiquement les questions de gestion, tant au Mali qu'au Canada.

Bon nombre des partenariats étudiés en Afrique australe (environ 50 %) comprennent des liens Nord-Sud, des visites d'étude et un travail en réseau à l'échelle internationale, alors qu'il n'y a qu'un seul cas de ce genre au Sahel. Presque tous les partenariats étudiés dans la région de l'Afrique australe (5 sur 6) ont des liens Sud-Sud, alors qu'un seul des quatre cas étudiés au Sahel a favorisé l'établissement de liens avec d'autres ONG établies au Sahel dans le contexte de son partenariat avec l'ONG canadienne.

À des degrés divers, les deux tiers des partenariats prévoient la participation des ONG africaines aux programmes d'éducation au développement des partenaires canadiens, principalement par l'entremise d'allocutions auprès de leurs organisations respectives ou de leurs membres. Dans un cas bien précis au Sahel, soit le partenariat CSI/SUCO avec KILABO, cette interaction entre les partenaires africains et canadiens existait déjà avant le projet financé par PAC. Des éducateurs de KILABO, ainsi que des animateurs villageois des régions opérationnelles de SUCO avaient effectué de fréquentes visites au Canada pour aider leurs partenaires canadiens dans le cadre de programmes d'éducation au développement.

À n'en pas douter, le dilemme observé dans l'étude de 1989, où on notait une distinction ambiguë entre «partenariat» en tant que processus et «partenaire» dans un projet, existe toujours cinq ans plus tard, dans l'opérationnalisation de ce principe cardinal du développement. En précisant la conception et l'opérationnalisation connexe du principe de partenariat, cette étude a établi que :

- Les organismes qui considèrent le partenariat comme un moyen d'atteindre les objectifs de leur programme ont généralement tendance à opter pour un partenariat fondé sur la gestion directe des résultats des projets, une participation limitée du partenaire africain aux décisions globales et la programmation en sourdine du partenaire africain au travail d'éducation en développement du partenaire canadien. Compte tenu de l'obligation de travailler au plus petit dénominateur commun du partenariat (à l'échelle des groupes de base, de la collectivité ou du village), il est possible qu'il n'y ait même aucun partenaire africain direct avec lequel l'organisme canadien travaille. Plutôt, il pourrait s'agir de plusieurs collectivités rassemblées par des comités de projet ou de programme.
- Ceux qui établissent leur conception du partenariat à la suite d'un dialogue entre organismes partenaires (plutôt que de choisir des partenaires en fonction des objectifs de leurs projets/programmes), tendent à fonctionner conjointement au niveau de la programmation et de la prise des décisions. Souvent, ces rapports vont au-delà des objectifs spécifiques d'un programme pour incorporer un engagement dans les domaines du dialogue politique et des initiatives de défense réciproques. En outre, de tels partenariats prévoient plus de discrétion, d'initiatives et de leadership pour leur partenaire à la base (au niveau des activités de développement).

Il importe de souligner que tous les partenariats ne possèdent pas nécessairement des structures opérationnelles. Comme il a été observé dans le cas du partenariat FEME-ODE et CCFC au Burkina Faso «... les bases sur lesquelles repose ce partenariat sont le partage de certaines valeurs et la bonne

volonté, plutôt qu'une structure opérationnelle et un système de responsabilités partagées.»¹²

2.4 Les impacts du partenariat sur le renforcement organisationnel

Le renforcement organisationnel des partenaires africains facilité par le partenariat peut être classé en trois catégories principales : 1) renforcement de la capacité organisationnelle; 2) amélioration du développement organisationnel; et 3) développement de la capacité stratégique.

2.4.1 Renforcement de la capacité organisationnelle

Nous avons pu discerner dans le cadre de l'étude deux formes de renforcement organisationnel. La première vise le renforcement de la capacité administrative et de gestion des organismes partenaires; la deuxième implique un soutien direct au développement de la capacité organisationnelle des groupes communautaires, axé sur le développement du leadership et des compétences organisationnelles. Ces impacts du partenariat aux niveaux local et global ne sont pas mutuellement exclusifs. Ils tendent à coexister dans bon nombre des cas étudiés.

a) Renforcement de la capacité administrative et de gestion des organismes partenaires

Cette composante du renforcement organisationnel implique le développement des capacités de gestion, le soutien de l'infrastructure administrative et la dotation. Principalement par l'entremise d'ateliers de formation, de cours de formation et de formation en cours d'emploi, le développement de la capacité de gestion comprend le renforcement des systèmes et des compétences de gestion, la gestion comptable et financière (y compris les systèmes informatisés de comptabilité), l'infrastructure de communication et d'autres compétences techniques et professionnelles. Parmi les partenaires africains qui ont reçu ce genre de formation, nous pouvons citer UGCAN, KARIBU, AMR, EBANO Multimedia, Capricorn Video Unit et divers membres de BFL. Au Sahel, la présence de SUCO au Mali, et celle d'Aide à l'enfance-Canada et de ACORD (représentant de Inter Pares) au Burkina Faso, ont grandement facilité le transfert de techniques de gestion des projets à leurs partenaires africains.

Dans le cadre du développement de leur capacité de dotation, la majorité des partenaires africains ont obtenu un appui de leurs homologues canadiens pour l'embauche de personnel et le paiement de leurs salaires complets ou partiels. Dans certains cas, la capacité de dotation des ONG africaines a été renforcée par la présence de coopérants canadiens travaillant avec eux pendant quelques années, par exemple auprès de Ebano Multimedia et avec certains partenaires de COCAMO. Dans un certain nombre de cas, le recours à des coopérants canadiens a eu une importance stratégique pour le partenaire africain. Mis à part les compétences spécialisées qu'ils sont susceptibles d'apporter, leur présence a permis d'apporter davantage de solidarité et de reconnaissance au partenaire africain dans

¹² Lysiane Boisvert et Jean-Baptiste Some, Infrastructure Building in Human Resources. Rapport final de l'évaluation provisoire du projet de FEME-ODE sur le renforcement organisationnel, mars 1994, p. 19.

son domaine de travail. Dans un cas bien précis, des questions délicates en matière de développement, notamment l'élaboration d'une stratégie du genre et développement dans un milieu culturellement antagoniste, ont été désamorçées par le partenariat établi entre un coopérant étranger et un partenaire Burkinabe local.

L'utilisation fréquente des professionnels africains, tant dans des dotations à long terme que dans des cours de formation à court terme visant à solidifier les partenariats, est une tendance particulière découlant du renforcement de la capacité administrative et de gestion des partenaires africains. Au Burkina Faso, Aide à l'enfance-Canada et ACORD ont eu recours à un réseau important de professionnels Burkinabe pour fournir des services de soutien technique et administratif à leurs partenaires africains.¹³ De même, on a compté sur des organismes gouvernementaux offrant des services de soutien pour augmenter la capacité technique des partenaires africains. Dans les deux cas, le partenaire canadien a participé aux négociations, payant parfois les services de ces professionnels et de ces organismes.

On a observé en général que l'évolution de la dynamique du renforcement organisationnel repose sur une approche échelonnée dans le cadre de laquelle l'ONG canadienne intervient d'abord directement en offrant un soutien en matière de gestion, de logistique et de formation. Au fil du temps, ces services sont susceptibles de diminuer, alors que le partenaire africain développe sa capacité de coordonner la formation et de gérer son processus administratif. Le soutien accordé par ACORD/Inter Pares à CRUS constitue un exemple de cette approche au renforcement organisationnel. Les trois premières années de leur interaction ont été caractérisées par la présence de personnel technique de ACORD-UK et de certains professionnels locaux, ainsi que par l'établissement de liens directs avec des organismes d'extension de l'administration locale qui ont fourni un soutien technique aux collectivités de paysans. Graduellement, au fur et à mesure que des regroupements de paysans voyaient le jour dans des villages, de moins en moins de coopérants du Royaume-Uni étaient nécessaires, étant donné que les professionnels Burkinabe locaux étaient mieux placés pour offrir une aide technique et administrative aux groupements émergents. Lorsque, au cours de la quatrième année, des syndicaux provinciaux ont vu le jour, on a opté pour la gestion conjointe de certaines activités, ce qui a permis de diminuer la médiation des services d'extension gouvernementaux. Aujourd'hui, l'émergence de CRUS en tant que réseau interprovincial de syndicats de paysans s'est soldée par la transformation du soutien organisationnel de ACORD, de la prestation d'un personnel minimal à un rôle de coordination et de soutien logistique.

Même si la majorité des cas dans les deux régions étudiées illustraient un large éventail de mesures de renforcement organisationnel, dans un cas au moins au Sahel, le renforcement organisationnel visait le cœur même du partenaire africain. Le partenariat entre FEME-ODE au Burkina Faso et CCFC renforce la capacité administrative et d'exécution de FEME-ODE, grâce à un financement direct pour les achats, la formation en gestion et la rémunération de certains préposés aux services d'extension.

¹³ Dans le cas d'Aide à l'enfance-Canada (Burkina Faso), on prétend même que ces professionnels sont susceptibles d'être à la base d'une ONG indigène qui, en temps opportun, pourrait devenir partenaire de l'ONG canadienne.

b) Le renforcement des collectivités cibles

Cet aspect du renforcement organisationnel est principalement axé sur un cocus des dirigeants communautaires. Il permet d'introduire de nouvelles méthodes organisationnelles, d'alphabétisation et d'aptitudes en calcul auprès de groupes communautaires. De plus, on fournit une formation à un large éventail d'agents d'exécution, de personnel de projet et de travailleurs d'extension. Le contenu de ces activités de formation comprend notamment le développement organisationnel et les méthodes touchant les projets, notamment la gestion des ressources, la gestion des projets et la dynamique de groupe. Ce type de renforcement organisationnel est largement répandu au Sahel, où les populations éparses des régions arides du Burkina Faso et du Mali exigent le renforcement des capacités locales pour être en mesure de composer avec la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Le partenariat entre CSI/SUCO et KILABO, au Mali, mise sur le renforcement du TON, une forme d'organisation traditionnelle de villages. Aide à l'enfance-Canada concentre une bonne partie de ses activités sur le renforcement des groupes de femmes des villages grâce à des programmes d'alphabétisation et à des activités génératrices de revenu. Le soutien de ACORD/Inter Pares accordé à CRUS au Burkina Faso a débuté avec la création d'un vaste réseau d'organisations de paysans dans trois provinces du Burkina Faso (au niveau local) et ce n'est qu'après environ quatre années que ce réseau est devenu un soutien organisationnel plus global.

2.4.2 Amélioration du développement organisationnel

On a remarqué une différence de perception de la notion de «renforcement organisationnel» parmi les projets et les organismes faisant l'objet de l'étude. Même si la majorité des projets au Sahel (à une exception près) visait uniquement le renforcement des capacités organisationnelles (tel que décrit en 2.4.1 ci-dessus), la majorité des cas étudiés en Afrique australe sont allés au-delà du renforcement des capacités pour s'occuper également du développement organisationnel.

Le développement organisationnel des partenaires africains s'est effectué dans un large éventail de domaines, notamment leur capacité de service à leurs clientèles, la mise sur pied et le renforcement de leur conseil d'administration et de leurs comités, l'organisation de réunions et de conférences et la participation démocratique de la population, y compris les femmes, à divers paliers des organisations.

Voici les exemples de développement organisationnel au chapitre du renforcement de la capacité des ONG africaines de desservir leurs clientèles respectifs : UGCAN, KARIBU, AMR, EBANO Multimedia, Capricorn Video Unit, PROGRESSO, les organismes membres de BFL au Mozambique et au Zimbabwe, ORAP (tous les cas en Afrique australe) et le partenariat entre ACORD et CRUS, facilité par le financement d'Inter Pares (au Burkina Faso). Les divers moyens qui ont été utilisés pour renforcer cette capacité d'offrir des services comprennent des cours de formation, du travail en réseau et une aide technique dans des domaines comme la production et la distribution de bulletins de nouvelles, l'apport d'équipement technique et d'infrastructure, ainsi que la mise sur pied d'un mouvement durable de regroupements paysans.

Pour citer quelques exemples, l'équipement technique fourni comprend de l'équipement de production de vidéos pour les partenaires de SACOD; la construction d'installations de formation et la fourniture de toiles pour les toits des installations d'entreposage et de pesées pour les coopératives membres de UGCAN; la fourniture de diverses pièces d'équipement agricole et d'outils, notamment des tracteurs, des semoirs, des charrues à disque, des cultivateurs, des remorques, des trousse de sondage du sol et des trousse d'outils mécaniques pour OCCZIM au Zimbabwe; l'établissement d'un centre de développement et d'éducation sur la santé et la sécurité au travail pour le National Food and Beverage Workers Union (SINTIAB) au Mozambique; l'établissement de deux bureaux provinciaux pour PROGRESSO au Mozambique; et la construction de l'un des centres de développement rural pour ORAP au Zimbabwe.

Les partenaires africains qui ont reçu un soutien pour le renforcement et la consolidation de leurs structures décisionnelles comme les conseils d'administration et les comités, et la tenue de leurs assemblées annuelles ou d'autres rencontres importantes sont NNDC, UGCAN, KARIBU, AMR, les organismes membres de BFL, SACOD à titre d'organisme de coordination, et ORAP.

La participation de la population, y compris les femmes, aux divers paliers des ONG africaines et de leurs programmes constitue également un facteur clé du développement organisationnel. Les structures organisationnelles de la majorité des partenaires africains de l'étude prévoient la représentation démocratique populaire de leurs membres respectifs. On peut citer plusieurs exemples pour illustrer ces structures démocratiques et la représentation équitable de l'équilibre des sexes, qui se manifestent tout particulièrement dans les cas de l'Afrique australe.

- Les 16 associations rurales desservies par ORAP au Zimbabwe élisent quatre représentants chacune au Conseil d'administration d'ORAP, qui se réunit toutes les six semaines. Chaque association représente 5 à 10 «parapluies», et chaque parapluie représente 5 à 10 groupes de familles et chaque groupe est composé de 5 à 10 familles. Les personnes en poste à tous les paliers sont élues et les décisions touchant les priorités de développement au niveau local sont prises par les groupes locaux.
- Les membres de PROGRESSO se réunissent une fois par année. Il s'agit de membres individuels et d'organisations communautaires. L'assemblée générale élit les membres du Conseil d'administration, qui se réunit une fois par mois. Le Conseil d'administration élit le secrétaire général.
- Parmi les cas étudiés en Afrique australe, trois des ONG africaines sont dirigées par des femmes, soit ORAP, PROGRESSO et Capricorn Video Unit. La fondatrice et coordonnatrice générale d'ORAP est l'une des cinq femmes à avoir méritée en 1993 le Swedish Right Livelihood Award. AMR, au Mozambique, est une organisation de femmes issue de UGCAN, et deux organismes membres de BFL sont également des organismes de femmes, soit le Women's Committee d'OCCZIM et la Organization of Mozambican Women.
- En ce qui a trait à l'équilibre des sexes au sein du personnel et des conseils d'administration, le Conseil de PROGRESSO est composé de quatre femmes et de trois hommes et son

personnel compte autant d'hommes que de femmes. Les femmes représentent plus de la moitié des membres des comités régionaux et nationaux de BFL au Mozambique et au Zimbabwe, et le Comité de coordination régional de BFL est également composé d'une majorité de femmes, en plus d'être présidé par une femme. L'intégration des femmes au sein de ORAP s'effectue à tous les paliers. UGCAN dispose d'un comité des femmes. Le personnel de KARIBU se compose de quatre femmes et de six hommes et son conseil d'administration compte deux femmes sur un total de six membres, outre la présidente du Conseil. Des douze tuteurs des programmes d'éducation des adultes et d'alphabétisation de KARIBU, 50 % sont des femmes. Des sept cadres de NNDC, quatre sont des femmes et trois sont des hommes. Il y a autant de femmes que d'hommes au sein du Conseil d'ORAP, et il en va de même de ses effectifs d'environ 102 personnes.

Dans les partenariats du Sahel, le développement organisationnel et le renforcement des ONG comme tel ont été mis en veilleuse en grande partie pour atteindre plutôt des objectifs bien précis au chapitre des projets. La manifestation la plus marquée de développement organisationnel vise l'ACORD et le CRUS au Burkina Faso, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- l'évolution systématique d'un réseau de paysans avec le soutien du partenaire du Nord visant à faciliter les rencontres locales, provinciales et régionales du réseau des syndicats de paysans.
- une séparation distincte des pouvoirs et fonctions entre les syndicats de paysans (qui constituent les institutions de gouvernement démocratique de l'ONG) et le Secrétariat de l'ONG (le personnel, y compris les responsables de l'aide technique) qui travaillent pour le CRUS et pour ses partenaires du Nord.¹⁴
- un équilibre délicat entre la défense de la représentation équitable des sexes chez les groupes de paysans où on perçoit une ouverture stratégique, et une approche indirecte dans les collectivités qui s'opposent davantage aux changements pour des motifs religieux ou de traditions conservatrices.

2.4.3 Renforcement de la capacité stratégique

¹⁴ Cette séparation des pouvoirs et fonctions est unique en ce sens que la majorité des ONG étudiés au Sahel avaient tendance à diminuer l'importance de «l'organisation», mettant plutôt l'accent sur le caractère central du secrétariat administratif ou de l'organisme chargé de l'exécution du projet/programme.

Les liens Nord-Sud et Sud-Sud, le travail en réseau international, l'établissement d'alliances, le dialogue politique et la capacité de dénicher des sources indépendantes de financement constituent certains moyens permettant d'améliorer ce qu'on peut qualifier de capacité «stratégique» des ONG africaines. Tout comme pour le renforcement de la capacité organisationnelle, l'amélioration de la capacité stratégique des ONG africaines a été plus élaborée dans les cas étudiés en Afrique australe qu'au Sahel. De même, les manifestations des orientations stratégiques sont différentes sur le plan qualitatif dans ces deux régions.

Dans les cas étudiés en Afrique australe, l'amélioration de la capacité stratégique du partenaire africain a permis d'améliorer la visibilité des organismes et leur crédibilité auprès de leurs partenaires du Nord, ainsi que de leur propre gouvernement, de contribuer à professionnaliser leur travail et leur a permis de se tenir au fait des nouvelles tendances dans le domaine du développement. Cela a également favorisé leur durabilité au plan financier et organisationnel. Il en résulte un renforcement de la planification, de l'exécution et de l'impact de leurs projets de développement.

Voici certains exemples de l'amélioration de la capacité stratégique des partenaires africains dans les cas étudiés en Afrique australe :

- Les partenaires de SACOD au Mozambique et au Zimbabwe participent à un travail en réseau international et à un dialogue politique sur de nouvelles stratégies de communication grâce à leur participation active aux activités de VIDEAZIMUT (une coalition internationale d'organismes de communications indépendants) et de l'UNESCO, grâce à des liens Sud-Sud et à une collaboration avec des institutions comme le Media Institute for Southern Africa, établi en Namibie, et l'Union de radio et de télévision national de l'Afrique.
- ORAP, au Zimbabwe, participe activement à l'établissement de liens Sud-Sud avec des organismes comme la African Literacy and Adult Education Association, et avec les partenaires namibiens de CANAMCO. ORAP, en étroite collaboration avec OXFAM Canada, travaille activement à favoriser un dialogue politique et des activités de défense qui critiquent les programmes d'ajustement structurel (PAS) et les effets dévastateurs de ces programmes sur la population rurale du Zimbabwe. La coordonnatrice générale d'ORAP s'oppose ouvertement aux PAS au Zimbabwe et a participé à de nombreuses conférences sur les PAS au Canada.
- En collaboration avec la School for International Training (SIT) des États-Unis, ORAP dirige un centre de formation à Bulawayo qui offre un diplôme et des certificats dans le domaine du «développement à la base et gestion des ONG». Le programme de formation vise deux groupes d'étudiants : (1) des cadres intermédiaires expérimentés d'ONG d'Afrique et d'autres pays d'Asie et d'Amérique latine, et (2) de récents diplômés de SIT et d'autres collèges et universités des États-Unis et d'autres pays du Nord (par exemple le Canada, l'Australie et certains pays d'Europe).
- UGCAN, grâce à son partenariat avec SHF, participe à un projet de recherche participative

mettant en cause plusieurs organismes de l'Amérique latine et de l'Afrique et portant sur «les réponses et les stratégies d'organisation populaire face aux programmes d'ajustement structurel». UGCAN est l'un des membres du Forum régional sur la recherche et l'information, dont les autres membres sont la Railway Workers Association of South Africa et le Zimbabwean Congress of Trade Unions. UGCAN a également des liens avec BFL au Mozambique et au Zimbabwe.

- UGCAN, AMR, KARIBU et NNDC, dans le cadre de leur partenariat avec COCAMO, mènent un dialogue politique sur des questions comme la marginalisation du Mozambique dans la politique étrangère canadienne, la démocratie multipartite, les programmes d'ajustement structurel et le rapatriement des réfugiés du Mozambique.

Les partenaires africains qui ont trouvé le moyen d'avoir accès à de multiples sources de financement indépendantes sont ORAP, PROGRESSO, UGCAN, le Comité mozambicain de BFL, et les partenaires de SACOD. Cela représente plus de 90 % des partenaires africains de l'échantillon des cas de l'Afrique australe. De ces partenaires, ORAP est le plus important bénéficiaire d'un financement indépendant provenant de plusieurs sources, tant en termes du nombre de donateurs que du niveau de financement. Une seule des ONG du Sahel (FEME-ODE) a une base de financement plus diversifiée. Cette base s'étend à travers l'Europe dans un réseau d'organismes internationaux, y compris Bread for the World, Christian Aid, Tear Fund (Holland), etc. Les modalités de financement adoptées par ces partenaires européens en est une de financement en bloc séparant uniquement les fonds d'exploitation et les fonds réservés aux programmes. Aucune distinction particulière n'est faite au chapitre du financement des projets. Ainsi, le système de financement des partenaires traditionnels de ODE est assez différent de l'aspect «projets» de son partenariat avec l'organisme canadien, CCFC.¹⁵

Par opposition aux groupes plus structurés d'Afrique australe, les cas étudiés au Sahel (à l'exception de FEME-ODE) visaient des groupes travaillant surtout au niveau communautaire, souvent dans des régions éloignées du Burkina Faso et du Mali. Pour cette raison, la portée de leur renforcement stratégique, tout en étant latente, est néanmoins tout aussi importante. Deux cas démontrent ce renforcement latent et graduel de la capacité stratégique.

Le premier cas implique le renforcement stratégique d'un regroupement de masse pour devenir un mouvement organisé. Le soutien accordé par l'ACORD au CRUS a permis d'augmenter la visibilité des syndicats de paysans dans les provinces défavorisées du nord du Burkina Faso, tant auprès de leur gouvernement que des autres organismes de soutien indépendants du pays. Partout dans cette région opérationnelle, plusieurs organismes d'extension gouvernementaux, marchands et organismes

¹⁵ Cette dichotomie dans l'orientation du financement, jumelée à la plus grande latitude en matière de financement dont dispose FEME-ODE a entraîné des tensions dans son partenariat avec CCFC. Ces tensions indiquaient une situation où le partenaire africain semblait posséder un pouvoir de négociation plus important dans son partenariat avec l'organisme canadien.

internationaux qui auparavant traitaient avec condescendance les paysans et les groupes de villages traitent aujourd'hui avec des syndicats très bien organisés et reliés à des réseaux provinciaux et régionaux. Cela a permis d'améliorer le pouvoir de négociation des paysans de plusieurs façons. Sur le plan administratif, les paysans peuvent désormais attirer une plus grande attention en tant que clients pour des services d'extension et de formation. Sur le plan économique, les ressources collectives des syndicats de paysans leur permettent davantage d'obtenir de meilleurs prix pour leur bétail et de négocier les prix d'achat du grain pendant la saison morte. Sur le plan politique, la perspective de plusieurs milliers de paysans ayant un objectif économique commun au sein d'une organisation a commencé à attirer des alliés éventuels dans les élections locales à venir pour les administrations municipales décentralisées au Burkina Faso.

Ainsi, le renforcement stratégique du CRUS préconisé par l'ACORD a permis d'améliorer la reconnaissance sociale du partenaire local à titre de fournisseur de services de développement de base, plutôt qu'il soit perçu comme le pendant d'un organisme étranger. Ce niveau de développement organisationnel a mené à la tenue, à la fin de 1993, d'une conférence à l'intention des donateurs organisée par le partenaire local (CRUS), avec l'aide de l'ACORD. Cette conférence regroupait près d'une douzaine d'organismes indépendants, soit des ONG et des organismes bilatéraux, et s'est déroulée à Gorom Gorom (une village de paysans dans le nord du Burkina Faso), dans le but de chercher à obtenir un soutien pour un programme de trois ans préparé par le CRUS avec l'aide de l'ACORD. Le contenu de la conférence mis à part, son importance stratégique a été reconnue par les donateurs et par le CRUS, car des partenaires nouveaux et éventuels ont été confrontés à la réalité d'une importante coalition de paysans.¹⁶

Le deuxième cas vise le renforcement d'un cadre d'élite ayant des ramifications pour les collectivités et les organisations africaines qu'il représente. Grâce à un partenariat établi avec deux ONG canadiennes, les dirigeants de KILABO, du Mali, se sont faits connaître des ONG canadiennes et ont participé à plusieurs forums d'ONG, ce qui leur a permis d'améliorer leur capacité de travail en réseau et leurs connaissances intellectuelles.

- Les dirigeants de KILABO ont participé aux assemblées générales annuelles de PAC.
- Les dirigeants de KILABO ont participé chaque année à une formation relative à la gestion d'organismes à but non lucratif. Ces cours de formation étaient offerts par la Gestion Nord-Sud.

Ce renforcement stratégique bien précis a également rapporté des dividendes aux partenaires

¹⁶ Cette approche contraste avec la situation également commune où le partenaire canadien agit comme courtier pour le financement du projet et les ressources matérielles pour le partenaire africain, par l'entremise d'une proposition technique préparée par le partenaire canadien, qui traite ensuite avec l'organisme de financement au nom du partenaire africain. Même si cette façon de faire a popularisé le travail du partenaire africain, l'étendue du renforcement stratégique a été minime.

canadiens.

- La couverture médiatique obtenue fait connaître les véritables impacts du travail de CSI outre-mer, ce qui lui permet d'augmenter sa crédibilité au Canada.
- Grâce à ce contact, d'autres ONG canadiennes ont profité des ressources des dirigeants de KILABO. Un des membres de KILABO a d'ailleurs fait partie du Comité SCS au Mali.
- Grâce à la bonne entente découlant de ces interactions stratégiques, KILABO a coordonné les stages au Canada des bénévoles et des partenaires de travail de CSI au Mali.

Le Genre et Développement (GED) comme moyen de renforcement de la capacité stratégique

La section précédente portant sur «L'amélioration du développement organisationnel» a examiné les questions de la représentation équitable des sexes dans les partenariats faisant l'objet de l'étude. Cette section traite du processus grâce auquel les ONG canadiennes et africaines perçoivent et mettent en pratique le genre et développement dans le cadre de l'amélioration de la capacité stratégique des partenaires.

Pour la majorité des ONG africaines, les pratiques et les politiques GED relèvent du domaine stratégique. La mesure dans laquelle leurs partenaires canadiens promouvoient cet aspect de la philosophie du développement reflète leur compatibilité comme partenaires. Lorsque le partenaire canadien a une conception du GED qui diffère de son partenaire africain, la possibilité de conflits sur les questions relatives à la stratégie, la représentation équitable et l'égalité des sexes tend à être élevée.

Mises à part les considérations génériques d'équilibre des sexes (par exemple du nombre d'hommes et de femmes dans les postes dotés) au sein des ONG canadiennes et africaines, nous avons examiné dans cette étude deux dimensions du GED dans le cadre du processus de renforcement de la capacité stratégique. Il s'agit de la poursuite des besoins pratiques et des besoins stratégiques reliés au genre.

En analysant les impacts du processus de partenariat sur le renforcement de la capacité GED des ONG canadiennes et africaines, nous avons relevé trois tendances, soit a) l'approche **active**, b) l'approche **médiatrice** et c) l'approche **passive**.

L'approche GED **active** est présente chez les organismes (tant canadiens qu'africains) qui traitent les questions d'équité des sexes et du développement à la fois au niveau des besoins pratiques et des

besoins stratégiques. Le programme d'Aide à l'enfance-Canada au Burkina Faso prévoit une analyse approfondie des questions du genre, fournit des ressources (crédit, matériel, formation) à des institutions et à des organisations communautaires pour s'attaquer au déséquilibre entre les sexes en matière d'attribution des ressources, et travaille au niveau des politiques (stratégiques) de ces institutions en effectuant du travail en réseau auprès d'un large éventail d'organismes de coordination, de groupes de femmes, et de ministères gouvernementaux pour assurer le suivi des activités et des politiques GED.

L'approche GED **médiatrice** vise principalement les besoins pratiques liés au genre, mais profite de toutes les occasions pour s'occuper également des besoins stratégiques et d'exercer une influence à cet égard. La prémisse de cette approche médiatrice veut que les questions de GED peuvent parfois s'avérer délicates dans le contexte des diverses cultures, traditions et religions. Au Burkina Faso, le partenariat de l'ACORD avec le CRUS a ciblé des paysannes et fourni des ressources pour les organiser en syndicats de village, ce qui leur permet d'être représentées au niveau provincial. Toutefois, la question de la parité dans la représentation aux niveaux stratégiques du réseau du CRUS continue d'être mise en veilleuse en faveur d'une «approche graduelle d'éducation, de sensibilisation et de formation».

L'approche GED **passive** en matière de renforcement stratégique ne considère pas les femmes comme un groupe cible spécifique. Ce sont plutôt la famille et la collectivité qui sont prises en compte. Les partenaires canadiens et africains qui adoptent cette approche tendent à se renforcer mutuellement grâce à une politique générale sur le GED, reconnaissant que certains groupes sont vulnérables et offrant des ressources pour y remédier, surtout au niveau des besoins pratiques. Au Zimbabwe, ORAP traite les questions liées au genre en se fondant sur la famille comme entité dans la tradition africaine. Au Burkina Faso, FEME-ODE s'occupe principalement des besoins pratiques, offrant des programmes d'alphabétisation à des femmes «dans le contexte de la famille». Cette approche est appuyée par une politique similaire sur le GED mise de l'avant par le partenaire canadien de ODE, soit CCFC. La compatibilité et la complémentarité de l'orientation GED dans ce contexte a servi à la fois à renforcer l'approche particulière mise de l'avant par FEME-ODE, tout en minimisant les conflits sur ces questions.

L'approche GED axée sur les **projets** est une quatrième approche qui a été observée dans un cas seulement au Sahel. Dans le cadre de cette approche, les partenaires semblent n'avoir aucune politique ni principe clair mutuellement endossé. On a plutôt affaire à une litanie d'«objectifs de projet» sur le GED visant souvent le nombre d'hommes et de femmes chez les travailleurs d'extension et un équilibre dans la répartition des ressources aux groupes communautaires. Les actions ont tendance à se limiter aux projets, et on ne fait aucune distinction entre les besoins pratiques et stratégiques des divers groupes. Par conséquent, les résultats ne sont pas clairement prévus et il n'y a aucun engagement entre les partenaires sur les questions de la durabilité et du renforcement des capacités dans les programmes GED. Cette approche dans le cas observé se soldait par une frustration de plus en plus grande du partenaire canadien en raison de l'incapacité du partenaire africain de respecter «l'équilibre des sexes convenu en matière de recrutement».

Pour aider les ONG canadiennes et africaines à analyser les modèles de GED qui permettent le

mieux de faciliter la mutualité dans le développement de partenariats et le renforcement stratégique, nous présentons à la figure 1 une grille GED résumant les modèles observés dans le cadre de l'étude.

FIGURE 1
MODÈLES DES STRATÉGIES GED

ORIENTATION GED	ACTIVE	MÉDIATRICE	PASSIVE
POLITIQUE	Politique articulée et clairement définie sur le GED, appuyée par une analyse détaillée du genre portant sur les secteurs d'activité. Par exemple, Aide à l'enfance-Canada et ses partenaires communautaires effectuent des recherches périodiques sur le rôle du genre, la situation de la femme en agriculture et l'impact de la technologie sur les femmes.	Politique largement définie sur le GED énonçant certains principes clés, mais laissant le plan d'action émerger de façon différentielle et exécutant également les activités sur le GED de façon sélective.	Vaste politique qui affirme les diverses conventions, principes et pratiques sur les droits des enfants, des femmes et des hommes, mais qui les place dans le contexte des relations harmonieuses au sein des familles et des collectivités, et non principalement des relations liées au genre . Aucun plan d'action sur le GED n'est mis de l'avant dans le cadre d'une telle politique. On laisse la détermination à la discrétion des partenaires individuels.
ACTIONS :			
A. PRATIQUES	Traite directement des besoins pratiques grâce à des projets bien précis visant les femmes, le crédit, les intrants, l'alphabétisation, etc.	Tend à favoriser l'utilisation «d'initiatives pilotes» visant les femmes, comme projets de démonstration, par opposition à des projets complets visant les femmes comme tel. Encourage également des activités de réduction de la pauvreté comme un meilleur approvisionnement en eau potable, l'augmentation des revenus des femmes et les techniques permettant d'augmenter la production.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Opte souvent pour des investissements précis pour les femmes, mais dans le contexte de la famille ■ Les mesures de réduction de la pauvreté sont essentielles à la mise en oeuvre de ces activités
B. STRATÉGIQUES	Traite également des besoins stratégiques, y compris la défense des politiques avec les partenaires au niveau local, et parfois au niveau national. Prévoit également un travail en réseau et un renforcement organisationnel pour encourager et soutenir le GED.	<ul style="list-style-type: none"> ■ aide des groupes de femmes à préparer une analyse socio-économique de leur situation, leur permettant ainsi d'améliorer leur accès aux ressources ■ encourage les échanges entre les groupes de femmes ■ organise des séances de remue-méninges pour les organismes de service et les ONG partenaires locales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évite la discussion des questions stratégiques du GED ■ Croit que la dotation en pouvoirs des femmes et des hommes et les changements positifs correspondants dans leur production et leurs relations de pouvoir peuvent intervenir lorsque leurs besoins pratiques sont comblés.
RÉSULTATS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Présence cohérente et manifeste sur le terrain ■ Augmentation des compétences et de la sensibilisation des partenaires au programme GED ■ Engagements substantiels de ressources pour corriger le déséquilibre des sexes permettant de réduire la pauvreté et d'augmenter le pouvoir économiques à la base 	Ce processus a entraîné (dans le cas précis du partenariat ACORD-CRUS au Burkina Faso) l'évolution d'un processus différentiel d'augmentation des capacités qui, tout en étant axé sur le GED, permet au partenaire de prendre la direction tout en facilitant le processus.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réduction générale de la pauvreté et réduction de la vulnérabilité des femmes
COMMENTAIRES	Cette approche tend également à compter sur un niveau élevé d'interventions, y compris l'utilisation de personnel du projet et de travailleurs d'extension des partenaires	Comme résultat de l'utilisation de cette méthode et de l'expérience acquise, ACORD-CRUS ont prévu un dialogue politique chez les paysans et d'autres intervenants au Burkina Faso pour	Dans cette approche, il n'y a pas de dialogue politique sur le GED entre les partenaires; lorsque c'est le cas, c'est souvent uniquement dans le contexte d'un «projet». De plus, l'orientation

	<p>canadiens et africains. Cela pourrait soulever de graves questions quant à la durabilité organisationnelle et institutionnelle de cette approche. De plus, la dépendance envers des agents d'intervention pourra faire en sorte que l'ONG africaine ou les partenaires communautaires développent peu d'autonomie.</p>	<p>préparer un plan d'action pour le GED. La clé de ce dialogue politique est «comment la dynamique du genre peut être réappropriée par les groupes locaux et les participants intéressés.»</p>	<p>exclusive sur les besoins pratiques est susceptible de réduire la pauvreté et la vulnérabilité économique, mais elle augmente souvent aussi la dépendance envers les intrants de l'extérieur et peut en fait augmenter la vulnérabilité à long terme. La dotation en pouvoirs est mise en veilleuse comme principe spécifique, car on s'attend à ce que cela arrive «naturellement», avec le temps.</p>
--	---	--	--

2.5 Conclusions

En se fondant sur l'échantillon des partenariats examinés dans cette étude, il nous apparaît évident que dans la vaste majorité des cas, les partenariats fonctionnent sur la base de bon nombre des principes clés du partenariat et prévoient de nombreuses activités différentes. En outre, l'étude révèle que la majorité des partenariats ont contribué de façon importante au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des partenaires africains. Tout porte à croire que, en dépit de certaines contraintes, la notion et les principes du partenariat, dans la majorité des cas examinés, ont de façon importante permis de transformer la rhétorique des années 80 en pratique.