

CAP COOPÉRATION - RADSI

La relation de partenariat :
des outils pour construire ou faire évoluer une
relation de partenariat

Béatrice Seror

juin 2011

Sommaire

Introduction	- 1 -
1. Les bases d'un partenariat « réussi »	- 2 -
2. Etudes préalables des parties prenantes : en quoi un diagnostic et une étude précise des parties prenantes sont-ils essentiels ?	4
3. Outils de gouvernance et de transparence : Comment donner une place réelle aux partenaires dans la prise de décision et la résolution des problèmes ? comment organiser la transmission d'information?	5
Les dispositifs de suivi-évaluation	6
Les dispositifs de concertation	6
Le conventionnement	7
Conclusion	7
Pistes pour l'approfondissement	8

Introduction

Le terme partenariat désigne des réalités diverses. Leurs objectifs peuvent être très différents, y compris selon les acteurs qu'ils lient. De manière non exhaustive, avec des exemples qui cherchent à être illustratifs :

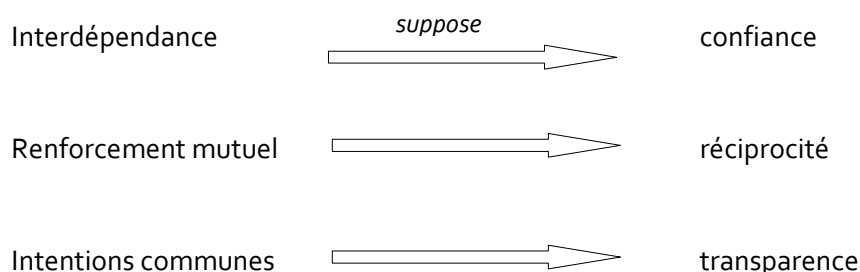
Sont en attente vis à vis de...	Acteurs de la société civile	Collectivités territoriales	Institutions nationales et internationales
Acteurs de la société civile	Echanges interculturels (<i>jumelage dans sa vocation initiale de participer à l'instauration d'une paix durable</i>) Coopération (<i>co-maîtrise d'ouvrage de deux partenaires</i>) Collaborations (<i>complémentarité des compétences pour la mise en œuvre d'une action</i>) Echanges (<i>géographiques, sectoriels, thématiques</i>)	Animation et structuration des acteurs (<i>échanges, renforcement des capacités, représentation</i>) Orchestration (<i>coopération décentralisée, relations maître d'ouvrage / opérateur ou maître d'œuvre</i>) Respect des politiques locales (<i>reconnaissance de la légitimité des institutions locales du Sud</i>)	Orchestration des acteurs (<i>axes prioritaires de coopération</i>) Inscription dans les politiques (<i>implication des services des Etats, y compris et notamment décentralisés, dans les actions de développement local</i>)
Collectivités territoriales	Financement Appui aux porteurs de projets Concertation entre les acteurs Cadre d'intervention local (<i>plans de développement locaux</i>)	Coopération (<i>renforcement mutuel des capacités des collectivités partenaires</i>) Echanges (<i>concertation, représentation politique</i>)	Structuration (<i>échanges, représentation</i>) Orchestration (<i>axes prioritaires de coopération</i>) Coordination, concertation
Institutions nationales et internationales	Financement Appui aux acteurs (<i>échanges, renforcement, représentation</i>) Cadre législatif et politique (<i>implication des services des Etats, notamment décentralisés, dans le développement local</i>)	Financement Animation des acteurs (<i>échanges, représentation</i>) Inscription et articulation des politiques	Financement Coordination, concertation Articulation des politiques

Le partenariat : « une interaction renforçant mutuellement les partenaires en vue de réaliser des intentions partagées » (Alan Fowler¹)

Nous travaillons en partenariat pour mieux réussir ce que nous entreprenons. L'action, qu'elle soit de réalisation, sensibilisation ou renforcement des capacités est centrale. Chacun en recherche la qualité : pertinence, cohérence, efficacité, effectivité, efficience, durabilité. **Mais la qualité de l'action ne peut être dissociée de celle de la mise en œuvre.** Elle interroge donc directement les acteurs qui la portent et la relation qu'ils établissent.

1. Les bases d'un partenariat « réussi »

La relation entre partenaires relève d'un équilibre entre :



La confiance se construit à partir de l'échange et du partage. Ils favorisent l'implication des partenaires et leur inscription dans des dynamiques d'évolution et de changement.

En tant que relation humaine, le partenariat s'inscrit dans le principe du « don / contredon » défini par l'ethnologie, qui implique la réciprocité de l'échange. Sa réussite réside dans le fait que les partenaires y trouvent « leur intérêt », quel qu'il soit. Ces retombées attendues doivent être identifiées. Par exemple :

- au « sud » :
 - ✓ amélioration des conditions de vie des populations par la capacité à mener des projets de développement durables
 - ✓ reconnaissance et légitimité du rôle des collectivités locales (aménagement territorial, développement local)
 - ✓ renforcement et montée en puissance des acteurs de la société civile (associatifs, privés...)
 - ✓ démocratie locale
- au « nord » :
 - ✓ développement de nouvelles approches et actions (coopération décentralisée, mini-crèche familiale au Canada)
 - ✓ enrichissement et ouverture sur le monde (ouverture au contexte mondial pour les collectivités et valorisation des territoires, rencontres interculturelles pour les ASI)
 - ✓ renforcement de la société civile et engagement citoyen (ESS).

Cette condition déterminante pour la construction du partenariat relève de la réciprocité.

Enfin la transparence, sur laquelle se construit la confiance comme le renforcement (leçons des expériences), est vue ici comme mutuelle ce qui l'oppose à la redevabilité qui suppose un compte-rendu de l'un à l'autre.

Certains facteurs peuvent être source de déséquilibre. Ils doivent être pris en compte dès le départ :

Points d'attention	Risques	Conditions de réussite
Différence de capacités de chacun	Subordination Relation encadrant-encadré	<p>1. Analyser :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nos attentes à l'égard du partenaire (pour l'action menée en commun) comme du partenariat (pour moi en tant qu'acteur) - les raisons qui nous amènent à nouer la relation, - la place que nous accordons au partenaire en soi et par rapport à l'action, - de nos atouts et de nos limites par rapport à l'entreprise à mener en commun comme par rapport à la relation avec l'autre - nos capacités et les moyens dont nous disposons pour faire vivre le partenariat autant que pour réaliser l'action <p>2. Développer une (re)connaissance mutuelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ partager les valeurs, les normes, le langage ✓ mettre à plat les attentes de chacun au regard du partenariat et de son évolution) ✓ identifier les capacités et moyens de chacun, ses points forts et de ses limites ✓ disposer d'une bonne connaissance du contexte dans lequel chacun évolue <p>3. Identifier ensemble et de manière partagée les capacités de chacun et les besoins de renforcement qui donneront lieu soit à des collaborations, soit à des actions de renforcement (formation, restructuration...)</p>
Place des fonds	Suspicion Relation donneur-receveur	<p>Définir ensemble les moyens alloués par chacun à la relation et à l'action (financiers, de valorisation)</p> <p>Gérer conjointement les fonds dans le cadre des législations nationales.</p>
Niveau de contrôle	Subordination Redevabilité	<p>Définir ensemble et de manière partagée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ l'action à mener et les objectifs à atteindre en fonction du contexte et en prévoyant les stratégies de pérennisation (conditions de désengagement et stratégies de sortie). ✓ le rôle, les apports et responsabilités de chacun (droits et engagements) <p>la manière dont la relation va se développer, de la structure et systèmes de notre partenariat (stratégies, dispositif décisionnel et opérationnel, système de régulation des conflits, suivi, évaluation...), des moyens alloués par les partenaires pour la faire vivre (relation (organisation interne des services, renforcement des capacités des personnels....)).</p> <p>Réaliser un bilan collectif régulier de la relation, de ce qu'elle a amené aux partenaires et à ce qu'ils cherchent à construire (évaluation)</p>

2. Etudes préalables des parties prenantes : en quoi un diagnostic et une étude précise des parties prenantes sont-ils essentiels ?

Diagnostic institutionnel et organisationnel : analyse du fonctionnement de l'organisation et identification des besoins en terme de renforcement des capacités, en tant que « aptitude de l'organisation à être performante, c'est-à-dire à atteindre ses buts et réaliser sa mission »³.

Ce type de diagnostic permet d'analyser les différentes dimensions qui constituent une organisation, selon les attentes et objectifs qui lui sont alloués. Il permet d'identifier les points forts et les limites et de définir les domaines prioritaires d'amélioration, pour accomplir des activités spécifiques (le renforcement de capacités comme moyen), ou pour pouvoir se développer et accomplir sa mission (le renforcement comme une fin).

Dimension de l'organisation	Éléments constitutifs	Niveau de capacités de l'organisation	Exemple d'actions de renforcement de capacités
Etre dimension politique	Vision, valeurs, identité	Niveau décisionnel, de l'efficacité de la gouvernance <i>(légitimité du pouvoir, capacité à définir des politiques et des stratégies de mise en œuvre, capacité à impulser, orienter et piloter les actions...)</i>	Redéfinition des dispositifs Formation
	Missions, stratégies		
	Structures, systèmes, dispositifs décisionnels		
Faire dimensions opérationnelle et technique	Compétences	Niveau individuel, des capacités spécifiques d'une ou plusieurs personnes <i>(expertise, maîtrise des outils et méthodologies, compétences administratives...)</i>	Formation Collaborations
	Dispositifs opérationnels	Niveau organisationnel, des capacités à atteindre des objectifs pertinents de manière cohérente, efficace, efficiente. <i>(organisation des compétences, management, ressources humaines, communication interne...)</i>	Restructuration
	Ressources physiques et financières		Politique de ressources humaines Réaffectation des moyens Recherche de financements
Interagir dimension institutionnelle	Collaborations opérationnelles	Niveau inter-organisationnel, des capacités de l'organisation à nouer des relations à monter des alliances, des réseaux <i>(collaborations et partenariats, relations avec les acteurs du secteur)</i>	Définition de stratégies de partenariat
	Collaboration financières		Définition de stratégie Redevabilité
	Relations dans le secteur		Définition de stratégies, d'alliance et d'échanges Participation à des espaces collectifs
	Relations en dehors du secteur		Niveau de la société, des capacités à s'inscrire dans son environnement au sens large (politique, sociétal...) <i>(relations externes, construction d'alliances)</i>

Un diagnostic institutionnel et opérationnel relève :

- de la confiance entre partenaires (connaissance mutuelle, transparence)
- de l'apprentissage et du renforcement de capacités (analyse des besoins, acquisitions méthodologiques)
- de l'appropriation de la relation et de l'action (implication dans les processus).

Un diagnostic opérationnel et institutionnel du partenaire sera d'autant plus utile si le partenaire :

- s'approprie le processus, en comprend et en reconnaît l'intérêt en terme d'apprentissage, ce qui suppose qu'il est soit associé mais aussi que les équipes soient impliquées
- est en posture de « responsabilité » (« empowerment » en tant que rendre capable et donner le pouvoir).

Ces diagnostics sont désormais attendus des partenaires « Sud ». Ils doivent aussi être réalisés au « Nord » car :

- si nous cherchons à connaître l'autre avant de lui accorder notre confiance, il en fait de même avec nous
- comme celles de notre partenaire, nos compétences sont limitées et ont besoin d'être complétées.

3. Outils de gouvernance et de transparence : comment donner une place réelle aux partenaires dans la prise de décision et la résolution des problèmes ? comment organiser la transmission d'information?

La place des partenaires est liée à celle que chacun accepte de prendre mais aussi de donner à l'autre, et l'équilibre de la relation à la manière dont les partenaires se positionnent mutuellement sur un pied d'égalité.

Basé sur la confiance que les partenaires doivent construire, le partenariat doit, d'autant plus quant les capacités sont différentes et que les rôles ne sont pas les mêmes :

- s'inscrire dans la durée
- permettre un portage collectif de l'action entreprise ensemble et une maîtrise d'ouvrage partagée
- s'appuyer sur des modes de pilotage qui permettent à chacun de jouer pleinement son rôle décisionnel.

La formulation et le partage sont essentiels tout au long de la relation, qu'il s'agisse:

- des valeurs, des visions et représentations pour une construction politique conjointe dont la définition s'appuie sur des diagnostics de territoire partagés
- de l'action, des stratégies de mise en œuvre, de sa planification et programmation (cadre logique ...)
- des relations avec les opérateurs mobilisés de manière à cadrer leur champ d'intervention pour qu'ils ne puissent se substituer aux acteurs locaux
- des résultats, des points forts et des difficultés de manière à dépasser.

Ainsi, outre l'appropriation qui est favorisée, les partenaires s'inscrivent ainsi d'autant mieux dans des dynamiques d'amélioration et d'évolution.

Mais une gouvernance partagée et conjointe, alors que les partenaires sont éloignés et ne disposent pas des mêmes niveaux d'information, suppose de mettre en place des dispositifs de suivi-évaluation et de concertation qui permettent de:

- vérifier l'état ensemble d'avancement de l'action sur la base d'informations communes
- rendre compte, en interne et en externe, des résultats obtenus pour mieux adapter les méthodologies, voire les objectifs
- co-piloter l'action par la prise de décision conjointe à partir d'outils d'aide à la décision partagés
- augmenter les capacités et les pouvoirs dont disposent les partenaires, notamment du « Sud »
- apprendre de l'expérience et partager les enseignements.

Les dispositifs de suivi-évaluation

Outil de bilan et d'analyse de l'avancement de l'action, le dispositif de suivi-évaluation est composé du système de suivi-évaluation en lui-même et des cadres d'analyse et d'ajustement de l'action.

Un système de suivi-évaluation doit prendre en considération plusieurs éléments³ :

- l'information recherchée. Ce que l'on cherche à suivre se décline en critères et indicateurs spécifiques
- le flux d'information. La collecte et la circulation de l'information doivent être définies, depuis la source jusqu'aux utilisateurs finaux
- les tâches et responsabilités des différents acteurs. Elles doivent être précisées à tous les niveaux, en soi et dans leur articulation : collecte des données, traitement et analyse, interprétation, prise de décision...
- la communication. Elle doit être prévue vers les acteurs de l'action qui doivent connaître son déroulement pour mieux dépasser les limites et difficultés qui peuvent surgir. Elle doit l'être aussi vers les acteurs extérieurs dans une recherche de redevabilité mais aussi de mutualisation des expériences et des acquis.

Mais si le suivi-évaluation est indispensable, gérer les dispositifs peut devenir très lourd et chronophage. Pour être pleinement utiles, ils doivent être renseignés, ce qui se fera d'autant mieux que les acteurs en (re)connaissent l'intérêt. Pour cela, les attentes doivent être partagées et les modalités définies ensemble, dans une recherche de réalisme. En particulier les questions suivantes doivent être posées :

- quels objectifs et fonctions spécifiques du suivi-évaluation pour l'action (pourquoi et pour qui) ?
- quels champs suivis (quels aspects analysés ? quels critères ? quels indicateurs) ?
- comment le mener (quelle approche ? quelles méthodes et outils ? quel rythme ? par qui ? comment ?)

Les contraintes de chaque partenaire doivent être identifiées et prises en compte pour réduire les facteurs de blocage potentiels. Elles peuvent être culturelles (modes et rythmes de vie, valeurs, façons de travailler ensemble...), calendaires (bénévoles et salariés...), techniques (accès aux outils, compétences, moyens...)...

Enfin, les moyens humains, logistiques et financiers doivent être prévus au départ.

Les dispositifs de concertation

Pour assurer d'un pilotage collectif, des espaces d'échanges et de dialogue doivent être créés. Ils permettent la réflexion stratégique conjointe, la médiation entre les acteurs et la prise de décision par consensus¹.

Certains pré-requis apparaissent essentiels :

- des interlocuteurs chargés de la relation doivent être désignés au niveau de chacun des partenaires. Ils serviront de référents et permettront d'organiser les échanges et la concertation
- un dispositif de concertation entre les parties prenantes de l'action, clairement distincts des organes de gestion quotidienne du projet, doit être mis en place, au nord, au sud et entre les deux espaces.

Il doit concerner les élus (comité de pilotage politique) et les techniciens (comité de pilotage technique), séparément et entre eux (commission mixte), de manière à ce que chacun dans son rôle et ses fonctions puisse connaître et tenir compte des contraintes et exigences des autres.

Il doit permettre des rencontres régulières (au moins une fois par an) au cours desquelles chacun informe l'autre de ce qu'il fait et de ce qui est fait de manière à renforcer la pertinence, la cohérence et l'efficacité des actions.

La franchise et la confiance sont de mise, et à cet égard le respect des engagements réciproques est essentiel. Un animateur extérieur peut être mobilisé pour dépasser les incompréhensions éventuelles liées à des dimensions culturelles ou de déséquilibre potentiel du partenariat.

¹ Quatre type de processus de décision peuvent être distingués : le consensus (prise de décision collective), la consultation (demande de l'avis des autres par le décideur), le consentement (demande de l'appréciation des autres par le décideur), la personne seule (décision individuelle du décideur)⁴

- des espaces de concertation plus spécifiques (thématiques, sectoriels, géographiques) doivent être envisagés comme des temps de mutualisation et d'apprentissage mais aussi de concertation et de coordination avec les autres interventions
- des dispositifs de financement doivent être définis. Portés par les deux partenaires, depuis l'identification des besoins et de la stratégie de financement, jusqu'à la recherche et la gestion des fonds, ils participent au renforcement progressif de leurs capacités, notamment de celui « du Sud ».
Ils doivent être équilibrés, chacun amenant des moyens (financiers ou valorisés) selon ses possibilités.
Ils doivent être conformes aux législations locales.
- une formalisation par des conventions qui doivent être partagées et connues des partenaires, et même des autres acteurs de la coopération.

Le conventionnement

La formalisation a plusieurs intérêts⁴ :

- appropriation par les parties prenantes
- renforcement des acteurs (dimension pédagogique)
- négociation au même niveau
- pilotage et identification des priorités
- interpellation d'un partenaire par rapport aux respects de ses engagements.

Elle permet de mettre à plat et de disposer de références communes quant aux décisions prises, de manière partagées, sur l'action et les modes de relations.

Les outils de conventionnement traduisent les relations entre les partenaires, les accords qu'ils ont trouvés, les engagements qu'ils ont définis. Ils sont à plusieurs niveaux, construits de manière successive, et évolutifs :

- les conventions cadres formalisent les objectifs et les principes d'action. Elles peuvent évoluer selon les évolutions des partenaires et de leur propre vision. La manière dont va s'exercer la maîtrise d'ouvrage et les responsabilités de chacun doivent être précisés. Les modalités de financement et circuits financiers doivent être définis conjointement dès cette étape.
- elles sont déclinées en convention d'objectifs et de moyens ou contrat. Plus opérationnelle, elle permet de mettre à plat les objectifs, méthodes, résultats attendus, les dispositifs...
- la convention peut être elle-même déclinée période par période en accords opérationnels, plus ponctuels et qui peuvent porter sur des aspects plus partiels de la relation (programmation, planification)

En cas de délégation (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre), des cahiers des charges doivent être prévus pour cadrer et encadrer le prestataire, qui ne doit pas se substituer aux porteurs de l'action.

Conclusion

En matière de partenariat, notamment d'entreprises, certains considèrent que *« l'asymétrie entre les partenaires doit être maintenue, pour garantir la pérennité stratégique de l'alliance. En effet, la réduction de l'asymétrie tend à diminuer le degré de dépendance mutuelle, tout en affaiblissant l'attractivité du partenariat »*⁶. De ce point de vue, la coopération et la solidarité internationales apparaissent particulières : leur but n'est-il pas le portage plein et entier de leur avenir par les populations locales, et finalement, la disparition des acteurs d'appui internationaux au développement local ?

Dans cette perspective, le partenariat dans ce secteur apparaît comme une étape qui doit aboutir à l'autonomisation des partenaires et au renforcement de leurs capacités de manière à ce que les acteurs « du Sud » puissent remplir leurs missions sans ceux « du Nord »... ce qui n'empêchera pas des relations d'échanges et de partage équilibrées !

La qualité de la relation partenariale est essentielle pour y parvenir. Elle passe en particulier par :

- la qualité des relations humaines (créer un lien de confiance, faire preuve d'ouverture, inscrire la relation dans le temps)
- la convergence de vue sur les finalités du projet et la co-élaboration d'une stratégie de mise en œuvre (travailler en équipe, en concertation et consultation ; respecter les attentes et limites de chacun)
- la complémentarité des compétences et des moyens, et le renforcement des capacités pour que chacun puisse pleinement remplir ses missions
- le degré et mode d'implication des partenaires dans le projet (respecter la mission organisationnelle de chacun, investir conjointement les ressources)
- l'entente sur une répartition des rôles, des activités et des moyens (partager les pouvoirs, les risques et les responsabilités, tenir mutuellement ses engagements)
- la réciprocité, et l'équilibre de la relation par un intérêt fort, pour chacun des partenaires, à la construire
- la transparence, dans un esprit, non pas de redevabilité dans le contrôle, mais de partage dans la confiance.

Des outils méthodologiques existent qui permettent de s'assurer de ces conditions (diagnostics institutionnels et opérationnels, les dispositifs de suivi-évaluation, les dispositifs de concertation, la contractualisation...). Ils s'accompagnent eux-mêmes d'outils d'animation et d'analyse (prise de décision, gestion des risques, sociogramme, influence entre acteurs...) qui favorisent la co-construction des relations. Reste que leur usage exige d'être adapté aux spécificités des situations et des partenaires, suppose une certaine pratique pour ne pas générer des données faussées ou inexploitable, et appelle dans la plupart des cas au recours d'une personne extérieure qui joue le rôle de facilitateur et garantit la co-fondation de la relation.

Pistes pour l'approfondissement

1. « Assurer la continuité d'une action, l'autonomisation des projets de développement initiés par des organisations de solidarité internationale », GRET, Capitalisation F3E, 2002
2. Note de synthèse du module de formation F3E « Introduction au diagnostic organisationnel avec un partenaire », Sarah Methven (Intrac), An Dewaele (South Research), 2006
3. Note de synthèse du module de formation F3E « Accompagner un processus de renforcement des capacités avec un partenaire », An Dewaele (South Research), 2007
4. Guide partenariat « Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud »; Les guides de Coordination Sud
5. « Nouer des partenariats, le rôle négligé de la facilitation », A. Fowler, Capacity.org n°30, 2007
6. Guide à l'intention des équipes de Handicap International « Renforcement des capacités et relation partenariale, Enjeux, modalités, outils », Stefanie Ziegler, 2008
7. « La dynamique asymétrique des alliances stratégiques », Jihene Cherbib et Christophe Assens (Laboratoire de recherche en Management LAREQUOI, Université de Versailles-St Quentin en Yvelines), CERAM Business School/ GREDEG/ Université de Nice Sophia Antipolis/ EDHEC Nice, 2008
8. Guide pratique et méthodologique « Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération internationale » et « Grille d'auto-évaluation d'une coopération décentralisée », E. Barincou (ADF), B. de Reviers (F3E), 2008
9. « Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire. Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maître d'ouvrage des collectivités partenaires », Synthèse d'une capitalisation d'expériences, F3E/ CUF/ PAD Maroc, 2009
10. « Les OngD et la qualité en solidarité internationale », Note de synthèse de l'étude F3E/ Coordination Sud, InterMondes, 2011