

# F3E

Fonds pour  
la promotion des  
études préalables  
études transversales  
évaluations

**Capitalisation**

## **Assurer la continuité d'une action**

L'autonomisation des projets  
de développement initiés par  
des organisations de solidarité  
internationale.

● GRET

## SOMMAIRE

---

Avant-propos	5
Synthèse de l'étude. Des repères pour l'action	7
Introduction	13
Première partie	
<b>La spécificité des processus d'autonomisation</b>	<b>17</b>
Description de l'allure générale et premières limites	19
La diversité des activités, des institutions, des processus	24
L'aboutissement des processus d'autonomisation	29
Synthèse de la première partie	39
Deuxième partie	
<b>Conduire des processus d'autonomisation</b>	<b>43</b>
Un processus porté par une double volonté	45
Pérenniser l'activité initiale n'est pas toujours pertinent	56
Synthèse de la deuxième partie	61
Troisième partie	
<b>Inclure l'autonomisation dans la conduite du projet</b>	<b>63</b>
Au premier plan, le facteur humain	65
Développer de concert l'activité et l'institution	73
Synthèse de la troisième partie	83
Conclusion. Réussir un processus d'autonomisation	87
Annexes	
1. Ressources documentaires commentées	91
2. Etudes traitant de l'autonomisation, soutenues par le F3E	96
3. Personnes rencontrées. Comité de pilotage.	97
4. Termes de références	98
Présentation du Gret	105

# **Assurer la continuité d'une action**

L'autonomisation des projets  
de développement initiés par  
des organisations de solidarité  
internationale

● Daniel Neu et Nathalie Gauthier (Gret),  
Daniel Thiéba (Grefco), Khim Sophanna (Cedac)





## Avant-propos

Dans sa mission de promotion des démarches d'études au sein des acteurs de la coopération non gouvernementale, le F3E souhaite favoriser la mise en commun des pratiques de chacun. La capitalisation d'études et d'expériences est un moyen donné aux organisations de solidarité internationale (OSI) d'améliorer leurs interventions.

C'est ainsi qu'une première étude de capitalisation a été réalisée en l'an 2000. Elle traite des actions des OSI dans le secteur du crédit/financement de l'activité économique.

L'initiative de la présente étude est née du constat que de nombreuses OSI, parmi les membres du F3E notamment, se désengagent des actions qu'elles ont initiées sans avoir prévu au départ un tel processus, ou même l'avoir anticipé. Plusieurs des évaluations réalisées dans le cadre du F3E avaient pour objectif de porter un regard sur les perspectives d'autonomisation des projets concernés.

Cette capitalisation s'appuie sur certaines études soutenues par le F3E et d'autres sources documentaires, ainsi que sur des entretiens avec des personnes-ressources et des praticiens francophones et anglophones, du Nord et du Sud. Elle repose également sur des enquêtes de terrain au Cambodge et en Afrique de l'Ouest. L'équipe du GRET, choisie pour effectuer ce travail, avait un triple mandat. Il s'agissait tout d'abord de clarifier les différentes conceptions de l'autonomisation et de proposer une définition, puis d'identifier les principaux facteurs à prendre en compte dans un processus d'autonomisation. Il était enfin demandé de formuler des recommandations pour assurer, dans la mise en œuvre du projet, les conditions favorables au désengagement de l'OSI du Nord et à la prise en charge de l'activité par la(les) entité(s) local(es).

La réalisation de l'étude a été supervisée par un comité de pilotage composé d'organisations membres du F3E, d'un représentant des pouvoirs publics et d'une personne-ressource extérieure. Ceci a permis de bénéficier d'une pluralité de points de vue. Cette étude fera l'objet d'une réunion d'échanges avec les membres et partenaires du F3E en octobre 2002.

Vous souhaitant une bonne lecture, nous accueillerons avec intérêt vos remarques et suggestions sur ce document ou sur un nouveau thème de capitalisation !

L'équipe du F3E.



L'autonomisation est ici le processus par lequel la continuité d'une action ou d'une équipe locale mise en place au Sud par une organisation non gouvernementale (ONG) du Nord, est assurée par la création ou la transformation institutionnelle et par le désengagement de l'ONG initiatrice.

Dans ce document sont exclus les cas de figure où l'activité est initiée en partenariat avec une structure du Sud déjà « installée », ou lorsque l'ONG du Nord appuie une ONG du Sud conduisant déjà ses propres actions. Cependant, la limite entre ces processus d'autonomisation et les relations de coopération entre des partenaires du Nord et du Sud de force inégale est parfois ténue. C'est pourquoi ne sont abordés que les cas où le concept de l'activité est assez clairement « importé » par l'ONG du Nord, et où l'entité du Sud qui reprendra à son compte l'activité n'est pas encore en place – ou seulement partiellement – au départ de l'action. La plupart du temps, le leadership de la structure du Sud qui va porter le futur développement de l'activité est absent au début de la relation Nord/Sud.

La pérennisation d'une activité initiée par une ONG du Nord implique souvent la création ou la transformation radicale d'une institution du Sud. C'est pourquoi les processus d'autonomisation se recoupent assez rapidement avec des notions de renforcement des capacités, de développement institutionnel et de gestion des relations partenariales.

### 1. L'autonomisation se décide à deux, ou plus

#### **Identifier avec qui se lancer dans l'aventure**

Le processus d'autonomisation met en scène au moins deux acteurs et un objet à pérenniser. L'initiative de l'autonomisation émane généralement de l'ONG du Nord qui a lancé le projet. Tant que celle-ci n'a pas une vision claire de la structure ou des organisations locales avec qui conduire le processus d'autonomisation, il ne peut être lancé. Il convient donc de commencer par identifier les personnes avec qui créer la ou les institution(s) locale(s).

Lorsqu'il s'agit d'une ONG locale, le dialogue s'engage d'abord avec l'équipe projet ou l'antenne de l'ONG. Si cette équipe n'a pas encore trouvé son leadership, il sera à identifier dès l'acceptation du principe d'autonomisation.

Dans le cas des mutuelles, coopératives, etc., qui comprennent de nombreux membres, les instances de gouvernance (assemblée générale et conseil d'administration) sont les interlocuteurs tout désignés avec qui négocier le projet d'autonomisation. Avant que l'institution

n'acquière la personnalité morale et ne soit reconnue officiellement, des instances provisoires peuvent être élues pour mener les négociations avec l'ONG du Nord.

### **Se doter d'un objectif commun, à atteindre ensemble**

L'ONG du Nord doit bâtir le projet d'autonomisation avec ceux qui seront ensuite responsables de la continuité de l'action.

Une fois identifiés, les acteurs du processus d'autonomisation peuvent s'accorder sur l'objectif à atteindre. Cela suppose que les parties aient au préalable explicité leurs intérêts respectifs et leurs stratégies propres. Il est également sage de ne pas s'enfermer dans un seul scénario, mais plutôt d'explorer les différentes options possibles de pérennisation.

Un tel accord exige souvent un long dialogue, qui peut s'étaler sur plusieurs mois. L'expérience montre que escamoter cette étape d'élaboration se répercute de façon négative sur la marche ultérieure du processus. Tant que l'autonomisation est perçue comme imposée par l'opérateur du Nord, tant que l'organisation du Sud existante ou à naître ne la perçoit pas comme une opportunité à saisir ou une promesse d'avenir meilleur, le processus a peu de chance d'aboutir à un résultat viable.

## 2. Elaborer une stratégie pour atteindre l'objectif d'autonomisation

### **Diagnostic de la situation initiale et étude de faisabilité**

Une fois les objectifs de chacun clairement énoncés, il s'agira d'en vérifier la faisabilité. Pour cela, le recours à un intervenant extérieur, non partie-prenante, est conseillé.

L'étude de la faisabilité de l'autonomisation porte sur chacune des dimensions financière, institutionnelle, juridique et organisationnelle du processus, voire sur tous ces aspects à la fois. Une telle étude est aussi l'opportunité de vérifier que les services ou les fonctions prévus par le projet répondent effectivement à une réelle demande locale, non conjoncturelle.

L'évaluation des capacités locales à poursuivre sans appui extérieur l'action ou la fonction à pérenniser est primordiale, pour planifier ensuite leur renforcement, le développement organisationnel et le programme de formation à inclure dans le processus. Faute d'expérience et de connaissance suffisante, l'appréciation des capacités locales est rarement formalisée : l'approximation intuitive pénalise l'efficacité des actions. Une expertise extérieure est souvent utile. Dans la plupart des pays du Sud, des consultants nationaux sont aujourd'hui spécialisés dans l'appui institutionnel.

Lorsqu'il est possible, un diagnostic participatif peut accélérer la responsabilisation des acteurs du Sud. Il peut aussi leur procurer une plus grande maîtrise dans le pilotage du processus d'autonomisation.

### **Une stratégie à affiner tout au long du processus**

Une fois les objectifs définis et la situation de départ évaluée, il ne reste qu'à apprécier l'écart entre les deux pour élaborer la stratégie d'autonomisation.

Sans vision claire de la situation à atteindre, élaborer une stratégie claire et détaillée n'est guère possible. Le plus important pour les parties prenantes est de s'accorder sur les prin-

cipales activités au début du processus, quelques grandes étapes et un mécanisme régulier de révision de la stratégie.

Le suivi-évaluation du processus et l'ajustement régulier de la stratégie sont déterminants pour s'adapter aux évolutions du contexte et aux imprévus. L'approche de la situation à atteindre permet généralement d'affiner, parfois même de modifier la stratégie initiale.

### **Un budget, avec une allocation et une durée souples**

La mise en œuvre de la stratégie demande des moyens financiers. Or la plupart du temps, le coût de l'action à conduire et celui du processus de construction ou de renforcement institutionnel sont confondus. Face à l'insuffisance de financement, l'ONG du Nord et les parties prenantes du Sud devront rechercher ensemble des moyens complémentaires.

Ceci d'autant qu'un projet, et donc son budget, peuvent évoluer dans le temps. Les prévisions budgétaires doivent tenir compte d'une nécessaire souplesse, moins du point de vue du montant global, que du point de vue de la durée et des affectations.

## **3. Le pilotage du processus**

### **Pour un partage clair des responsabilités : contractualisation et copilotage**

Le processus d'autonomisation engage deux groupes d'acteurs : celui qui se retire et celui qui prend la relève. Cet engagement fait éventuellement l'objet d'un contrat, qui oblige les parties à négocier et à formuler par écrit leurs engagements respectifs. Autant que possible, le processus doit aussi être piloté par les deux parties.

Parfois inexpérimentée au départ du processus, la partie locale verra son pouvoir de décision progresser au rythme du renforcement de ses compétences. L'essentiel est que le mode de copilotage soit transparent ; la participation au copilotage est une opportunité unique de renforcement des capacités de l'institution locale.

### **Un dispositif de suivi-évaluation**

Quand le processus d'autonomisation requiert de nombreuses étapes et des interventions significatives sur plusieurs dimensions (institutionnelle, juridique, financière, organisationnelle, technique), un dispositif de suivi-évaluation s'avère nécessaire pour orienter et affiner la stratégie en cours de route. Le suivi-évaluation indiquera, notamment, les changements de paliers dans la prise de responsabilité de l'acteur du Sud, et donc dans le retrait concomitant de l'ONG du Nord.

### **Mimer progressivement la situation post-autonomisation**

Au cours du processus, le mode de fonctionnement doit progressivement se rapprocher de celui qui prévaudra une fois l'autonomie acquise. Le processus d'autonomisation implique donc une évolution des modalités de collaboration.

En renouvelant, à chaque palier, le contrat entre les parties, les négociations sur le nouveau partage des rôles et des responsabilités facilite un repositionnement des acteurs, souvent difficile du fait des habitudes prises pendant la phase projet.

## 4. Des repères pour la création institutionnelle

### **Le leadership**

Quand l'autonomisation s'accompagne de la création d'une nouvelle organisation, l'ONG du Nord doit limiter son rôle à de l'accompagnement, afin de ne pas supplanter le nouveau leader. Mais encore faut-il, pour l'accompagner, l'avoir indentifié... Il s'agit là d'une étape cruciale. Tout ce qui touche au cœur de l'organisation, tout ce qui modifie les façons de faire et de travailler ensemble devra être piloté et maîtrisé par la nouvelle organisation elle-même. Ceci implique que l'équipe locale soit préalablement en place.

### **La gouvernance**

La gouvernance de l'institution assure la régulation de son fonctionnement. Elle veille à l'évolution de l'activité, qui doit rester cohérente avec sa vision et respecter ses règles fondamentales (statuts, chartes...). Elle contrôle la direction et assure, le cas échéant, son renouvellement. Elle valide les orientations stratégiques et surveille leur mise en œuvre.

Le choix des personnes qui appartiennent aux instances de gouvernance est par conséquent essentiel. Ces personnes doivent avoir un intérêt effectif dans la continuité de l'institution. Elles doivent aussi avoir collectivement la capacité à remplir les fonctions d'orientation, de surveillance et de régulation de la gestion. Enfin, bien entendu, elles doivent en avoir les moyens. Le temps disponible pour s'investir dans cette fonction et les moyens de se déplacer sont également à prendre en compte.

Le processus de création institutionnelle doit donc prévoir du temps et des moyens suffisants pour explorer de manière approfondie les expériences menées par d'autres et en tirer les principaux enseignements, avant de constituer le dispositif de gouvernance.

### **Des hommes regroupés autour d'un projet institutionnel clair**

Pour qu'une organisation impulsée par l'extérieur ait des chances d'exister, sa création doit être appropriée par ceux qui vont en faire partie (membres des instances de gouvernance, leadership et ressources humaines).

Une façon simple de favoriser l'émergence d'une identité collective et la cohésion des différents groupes autour de la future organisation est d'animer un travail collectif sur la formulation du projet institutionnel de la nouvelle organisation. L'ONG du Nord doit toujours être prête à ce que ce projet ne corresponde pas trait pour trait à ses objectifs initiaux.

### **Une organisation interne capable de s'ajuster aux tâtonnements**

Le transfert de l'activité oriente les choix d'organisation et de gestion de la nouvelle équipe. Pour une même activité, il n'existe pas une seule façon de bien gérer, de bien organiser, de bien travailler. L'ONG du Nord qui a impulsé le processus se retiendra d'imposer une solution organisationnelle. Son rôle consistera plutôt à nourrir la réflexion des nouveaux responsables.

Les premières années de la vie d'une institution sont marquées par la mise au point de son organisation interne et d'un mode de fonctionnement efficace. Les systèmes de gestion mis en place au départ doivent pouvoir être facilement adaptées localement.

### **La reconnaissance et la légitimité dans l'environnement**

Pour être reconnue et légitime, la nouvelle organisation doit faire ses preuves, montrer sa valeur et ses forces. L'ONG du Nord peut faciliter sa reconnaissance en lui laissant par exemple le premier rôle dans les relations avec les partenaires, en l'introduisant auprès des bailleurs de fonds, ou en valorisant sa contribution passée à la mise en œuvre du projet, etc. Le recours à une stratégie de communication externe volontariste est recommandée. Plus l'organisation sera connue, moins elle sera vulnérable.

## 5. Des repères pour un retrait progressif

### **Des parades à la disparition de certaines fonctions de l'ONG du Nord**

Une nouvelle activité dérange presque toujours des intérêts particuliers, perturbe des systèmes de pouvoir en place, attire des convoitises. Sa pérennité dépend de la façon dont elle est perçue par son environnement, des réactions qu'elle suscite, des soutiens qu'elle trouve en cas « d'agression » ou de difficultés.

Dans des contextes de droits incertains ou de société très hiérarchisée, une ONG du Nord remplit souvent une fonction anti-conflictuelle et de « protection ». Sa proximité gêne l'expression des ambitions locales et protège le projet d'éventuels « prédateurs ».

La difficulté du retrait de l'ONG du Nord ne réside pas seulement dans l'anticipation des problèmes, mais aussi dans la recherche des parades. Ces dernières se trouvent au sein de l'institution elle-même et dans son ancrage à son environnement politique et social. Elles dépendent d'acteurs qui n'ont pas été assez associés au « projet », conduit trop exclusivement entre l'ONG et l'équipe locale. Il est trop tard à la fin du projet de chercher à mieux l'inscrire dans son contexte institutionnel.

### **Renforcer les capacités collectives**

Le renforcement de la capacité collective ne se résume pas au développement des compétences individuelles. De ce fait, l'outil formation rencontre vite ses limites.

La capacité collective peut être décomposée en « savoir-être », en « savoir interagir » et en savoir-faire. « Savoir-interagir » renvoie à la capacité d'une organisation à s'insérer dans son environnement, à appartenir à des réseaux, à collaborer avec les autorités ou encore à négocier avec des bailleurs de fonds. Il est évident qu'on ne construit pas une telle capacité en s'appuyant uniquement sur des formations.

Le renforcement de la capacité collective requiert un programme d'appui spécifique dont le contenu est défini sur la base d'un diagnostic de la capacité de l'organisation à mener à bien son projet institutionnel (mission, stratégie).

### **Le profil de l'assistant technique**

L'autonomisation est un processus de changement complexe, qui soulève des résistances et remet en cause des équilibres de pouvoir. Pour le conduire en évitant les crises et en aplissant les résistances, il s'agit de bien connaître et comprendre les rapports de force en

place. Ceci nécessite une connaissance fine de la culture locale et une pratique assez longue des personnes clefs dans le processus.

Outre cette compréhension vitale du contexte, la conduite de l'autonomisation pour le compte de l'ONG du Nord requiert des compétences solides en animation et en médiation.

### **La relation après l'autonomisation**

Il est rare que la pérennité du projet soit solidement établie au terme du processus d'autonomisation. Quelques années de fonctionnement autonome sont nécessaires pour apprécier la viabilité de l'action ou de la nouvelle organisation créée.

Pendant ces premières années tests, l'appui de l'ONG du Nord est parfois nécessaire, notamment pour surmonter une crise. Une rupture brutale de la relation est souvent préjudiciable à la consolidation de l'autonomisation.

Au-delà de ce recours d'urgence, les deux organisations peuvent aussi avoir des intérêts communs durables et évoluer ensemble vers des relations plus équilibrées, au-delà de la période d'autonomisation.



## Introduction

### 1. Le contexte et l'objectif de l'étude

---

#### • Une question d'actualité

L'autonomisation n'est pas une idée nouvelle, c'est pourtant une préoccupation très actuelle. Son exigence se trouve accrue et soulignée par le contexte. La montée en puissance des sociétés civiles du Sud, la pression des bailleurs de fonds, l'accumulation de références, etc., sont autant d'éléments qui placent cette question au cœur des débats sur les méthodes d'intervention, au même titre que les partenariats Nord/Sud.

De plus en plus de projets de développement sont conduits en lien avec des organisations locales. Mais l'action avec ou par les acteurs locaux n'est pas toujours possible. Dans certains pays, ou dans certains domaines d'intervention, les possibilités de partenariats n'apparaissent pas - ou bien n'existent pas - d'entrée de jeu. L'intervention directe des opérateurs externes n'en est pas moins pertinente, à condition que l'autonomisation soit réussie. Dès lors, l'enjeu se situe au niveau des méthodes d'intervention : comment concevoir et conduire un processus d'autonomisation à partir d'une démarche projet ?

Les processus d'autonomisation sont très diversifiés. Cette diversité tient principalement à la nature de ce qui est autonomisé. Il faut distinguer en particulier les fonctions et les actions. Le degré d'anticipation, ou de préparation, sera fondamental dans la conduite du processus. Selon que l'autonomisation est prise en compte dans la conception du projet, qu'elle apparait en cours d'intervention ou bien qu'elle s'impose sans que cela soit voulu ou prévu par l'intervenant, le processus présentera des visages très différents.

Les opérateurs externes se retrouvent assez démunis face à ce défi complexe de l'autonomisation. En effet, si de nombreux ouvrages en sciences sociales du développement, en sociologie des organisations ou traitant des problématiques de gestion en situation interculturelle analysent les processus, aucun ne traite exclusivement de ce sujet sous un angle pratique.

#### • L'objectif de l'étude

C'est dans ce contexte que le F3E a commandé un travail de valorisation des expériences et de formalisation des savoirs au sein d'un ouvrage synthétique et aussi exhaustif que possible. Le but de cet ouvrage est d'une part de guider les praticiens devant concevoir et animer un processus d'autonomisation, et d'autre part de les orienter vers les sources bibliographiques susceptibles d'alimenter leurs besoins plus spécifiques.

## 2. La méthodologie

---

### • Quatre postulats à la base de la méthodologie

Cette capitalisation des expériences d'autonomisation repose sur les postulats suivants :

- on connaît déjà un certain nombre de choses sur le sujet, on sait en particulier « ce qu'il ne faut pas faire » ;
- cerner les enjeux de l'autonomisation suppose de confronter les points de vue du Nord et du Sud ;
- l'autonomisation est un sujet complexe, à la croisée de nombreuses problématiques du développement (dépendance, autonomie financière, outil projet, etc.) et de divers champs de compétences (développement institutionnel, méthodologie d'intervention, transfert de savoir-faire) ;
- les expériences d'autonomisation ne sont pas abordées de la même façon dans les différents pays du Nord.

### • Quatre orientations méthodologiques

Ces postulats ont conduit aux choix méthodologiques suivants :

- organiser, dans un cadre d'analyse unique, les savoirs utiles existants sur l'autonomisation et surtout tester avec des praticiens du Nord et du Sud la pertinence des facteurs à prendre en compte et des recommandations ;
- aménager, à toutes les étapes clefs du processus d'autonomisation, la confrontation des points de vue entre des personnes qui ont été elles-mêmes acteurs de tels processus (« autonomiseurs » et « autonomisés ») ou bien qui les ont accompagnés ou évalués ;
- donner une place importante au travail documentaire et aux entretiens avec des personnes ressources connues pour leur réflexion sur ces questions. Le document oriente le praticien vers les ressources bibliographiques existantes en fonction de son questionnement et de sa problématique propres ;
- confronter l'approche adoptée avec celles de deux autres pays européens pour tirer quelques enseignements méthodologiques de nos différences.

### • Une démarche fondée sur la confrontation des points de vue et des analyses

Le travail de capitalisation s'appuie sur de l'analyse documentaire et des entretiens. Il se compose des principales étapes suivantes :

- un travail de recherche bibliographique ;
- une série d'entretiens avec des personnes ressources et des praticiens au Nord ;
- une formalisation à mi-parcours d'un cadre global d'analyse des enjeux de l'autonomisation ;
- l'enrichissement et la validation de ce premier cadre par des enquêtes de terrain (Cambodge et Afrique de l'Ouest), et des entretiens en France et en Europe.

## 3. La conduite de l'étude

---

### • Deux pays pour les entretiens au Sud

Le Cambodge et le Burkina Faso ont été choisis pour recueillir les points de vue des acteurs du Sud sur l'autonomisation. Ces deux pays semblaient illustrer la diversité des

situations et des contextes des processus d'autonomisation. Au Cambodge, les organisations de solidarité internationale (OSI) sont présentes depuis un peu plus d'une décennie. Elles se sont presque toutes lancées dans des processus d'autonomisation ces cinq dernières années. Les ressources humaines de haut niveau sont rares au Cambodge et constituent donc un enjeu fort des processus d'autonomisation. En outre, le développement des organisations locales y est assez récent. Les opérateurs externes manquent de références sur place.

Le Burkina Faso s'impose du fait de l'implication forte des OSI françaises, et parce qu'il est dans une certaine mesure représentatif d'une région d'intervention, l'Afrique de l'Ouest, privilégiée par les organisations françaises.

#### • Une équipe Nord-Sud aux références variées

L'étude a mobilisé quatre personnes :

- Daniel Thiéba apporte le regard d'Afrique de l'Ouest sur ces processus d'autonomisation. Il a participé activement à la mise en forme du cadre d'analyse global. Il a de plus été chargé du recueil d'expériences et de points de vue au Burkina Faso ;
- Khim Sophanna s'est particulièrement chargé de collecter des histoires d'expériences au Cambodge. Il a rencontré une dizaine de personnes ressources et visité six organisations émanant de processus d'autonomisation ;
- Daniel Neu et Nathalie Gauthier ont coordonné l'étude et ont rédigé le corps du document.

Les encadrés sont extraits des entretiens et des paroles d'acteurs recueillies au Burkina Faso ; d'autres sont extraits des récits d'expériences d'autonomisation retranscrits par Daniel Thiéba et Khim Sophanna. Ces récits sont rédigés avec de faux noms d'ONG, de façon à préserver l'anonymat. Les auteurs ont toutefois veillé à ne pas déformer les propos rapportés, de manière à restituer fidèlement la confrontation des points de vue du Nord et du Sud, épine dorsale de ce travail de capitalisation d'expériences.

#### 4. Le plan. Des objectifs à la mise en œuvre des processus d'autonomisation

Ce document s'adresse aux opérateurs français qui s'apprêtent à autonomiser un projet. En lisant cet ouvrage, l'opérateur devrait être mieux armé pour traiter les trois questions suivantes :

1. Comment réunir les conditions favorables à la pérennité de l'activité après la fermeture du projet ?
2. Quelles sont les étapes à franchir pour évoluer de la situation projet à l'autonomie de l'activité ? Quel processus et quel pilotage pour parvenir à l'autonomisation ?
3. Comment aborder la mise en œuvre de l'activité, de manière à assurer la réussite du processus d'autonomisation ?

L'ouvrage s'ouvre sur une synthèse qui restitue en quelques pages les principaux repères pour baliser la démarche d'un opérateur quand il lance un processus d'autonomisation.

Le corps du document se compose de trois grandes parties :

- la première partie délimite la problématique : *la spécificité des processus d'autonomisation* ;
- la deuxième partie présente les principaux éléments à prendre en compte par un opérateur qui programme un processus d'autonomisation : *conduire des processus d'autonomisation* ;

– parce que l'autonomisation intervient après une phase de projet classique, la troisième partie met en évidence les interactions entre la conduite du projet et l'autonomisation : *inclure l'autonomisation dans la conduite du projet*.

Une bibliographie commentée clôt cet ouvrage. Elle est plus qu'une simple liste de références, les commentaires guident l'opérateur à la recherche de références plus détaillées sur tel ou tel élément de l'autonomisation.

## **5. Comment utiliser cet ouvrage ?**

---

Pour le lecteur qui découvre la problématique de l'autonomisation, nous conseillons une lecture exhaustive, dans un premier temps.

À la fin de chaque partie, les principaux enjeux qui viennent d'être analysés sont résumés. Ces synthèses sont une porte d'entrée pour l'opérateur averti qui peut ainsi vérifier si cette partie lui apporte des éléments sur des questions qu'il se pose. Ces résumés facilitent par ailleurs une lecture sélective et permettent à celui qui découvre le sujet de faire le point à chaque étape de sa lecture.

L'ouvrage apporte peu de réponses, il tente surtout d'aider à la formulation des enjeux de l'autonomisation. La bibliographie commentée oriente ensuite le praticien vers les sources plus spécialisées en fonction de ses besoins.

## **6. A propos de la terminologie**

---

Aux termes ONG initiatrice, ONG internationale ou ONG parent\*, est préféré l'emploi de « ONG du Nord », plus général et plus utilisé.

Le partenaire du Sud à qui l'ONG du Nord transfère le projet est ici désigné sous le terme de « institution ». Il est employé au sens « d'organisations durables », donc souvent dotées de la personnalité morale, sans que ce critère soit suffisant ou exclusif. Les institutions qui ont pour origine un projet d'une ONG du Nord recouvrent des formes et des statuts très différents : groupements de professionnels ou d'usagers, entreprises privées, coopératives ou mutuelles, ONG du Sud, etc.

\* Traduction de l'anglais « *Parent organization* » utilisée par l'institution du Sud à qui l'ONG du Nord ainsi désignée, confie la continuité de l'activité.

première partie



**La spécificité  
des processus  
d'autonomisation**



### 1. Tentative de définition

#### **L'objet de l'étude**

---

La pérennisation d'une « activité » initiée par une ONG du Nord implique souvent la création ou la transformation radicale d'une « institution » du Sud. L'autonomisation est ici le processus par lequel la continuité d'une action ou d'une équipe locale mise en place au Sud par une ONG du Nord, est assurée par la création ou la transformation institutionnelle et par le désengagement de l'ONG initiatrice.

Sont exclus les cas de figure où l'activité est initiée en partenariat avec une structure du Sud déjà « installée », ou lorsque l'ONG du Nord appuie une ONG du Sud conduisant déjà ses propres actions. Cependant, la limite entre ces processus d'autonomisation et les relations de coopération entre des partenaires du Nord et du Sud de force inégale est parfois ténue. C'est pourquoi ne sont abordés ici que les cas où le concept de l'activité est assez clairement « importé » par l'ONG du Nord, et où l'entité du Sud qui reprendra à son compte l'activité n'est pas encore en place – ou seulement partiellement – au départ de l'action. La plupart du temps, le leadership de la structure du Sud qui va porter le futur développement de l'activité est absent au début de la relation Nord/Sud.

#### **Ce qui est exclu du champ de l'étude**

---

- Lorsque l'ONG du Sud préexiste à l'activité initiée par l'ONG du Nord ou lorsque l'ONG du Nord intervient en appui à une ONG du Sud qui conduit déjà ses propres actions.
- L'émancipation d'une ONG du Sud, notamment vis-à-vis de ses partenaires financiers privilégiés.
- Les relations d'appui institutionnel, ou de coopération inégale entre partenaires du Nord et du Sud.
- Les activités dont la pérennisation ne nécessite pas de construction institutionnelle nouvelle, et dont la continuité est assurée par des organisations informelles de petites dimensions : des structures villageoises, infravillageoises, ou communautaires, qui assurent parfois la pérennité de services de proximité (comités point d'eau, boutiques de détail) sans avoir besoin d'être consolidées par une institution faïtière (services d'approvisionnement

en pièces détachées, commerce de gros). Dès lors, si l'activité peut être pérennisée sans qu'il soit nécessaire d'intervenir à un autre niveau, l'enjeu majeur est moins la pertinence et la cohérence de l'activité que l'innovation institutionnelle locale.

### **Les limites de cette définition, les difficultés du sujet**

Cette définition est imparfaite. Elle laisse pour l'instant dans l'ombre la notion même « d'autonomie ». Nous y reviendrons en développant ci-après les objectifs des processus d'autonomisation, et donc indirectement leurs fins.

Cette définition montre donc, dès à présent, que le terme d'autonomisation renvoie à d'autres domaines, désormais au cœur des stratégies d'intervention des ONG de développement. La notion de partenariat et sa déclinaison concrète, la gestion des relations partenariales, sont ainsi depuis longtemps l'élément central de leurs discours et de leurs pratiques. Insatisfaites de l'outil qu'est le « projet », elles déclinent désormais le concept de processus. Conscientes que leur mission n'est plus la conduite en direct d'opérations, elles se consacrent davantage à l'appui aux acteurs locaux, au développement institutionnel et au renforcement des capacités.

Jusqu'où fallait-il traiter ces domaines clefs dans un texte centré sur l'autonomisation ? Dans un souci de concision, ce document a été rédigé en estimant que ses lecteurs auraient de sérieuses références en la matière.

#### **Les ONG britanniques et l'autonomisation**

##### **Exit strategy, localization et capacity building**

Le concept d'autonomisation n'existe pas dans le jargon des développeurs anglo-saxons. Ils parlent de stratégie de sortie (exit strategy en anglais) pour traiter des processus de désengagement d'une ONG du Nord de son terrain d'intervention. Et ils parlent de localisation (localization ou indigenization en anglais) pour évoquer la substitution d'un leadership local à la direction expatriée.

Dès 1995, DFID, l'agence de coopération internationale du gouvernement britannique, a encouragé les ONG anglaises à recentrer leurs interventions sur des fonctions d'appui. Cette évolution était déjà engagée depuis plusieurs années par les agences de coopération scandinaves.

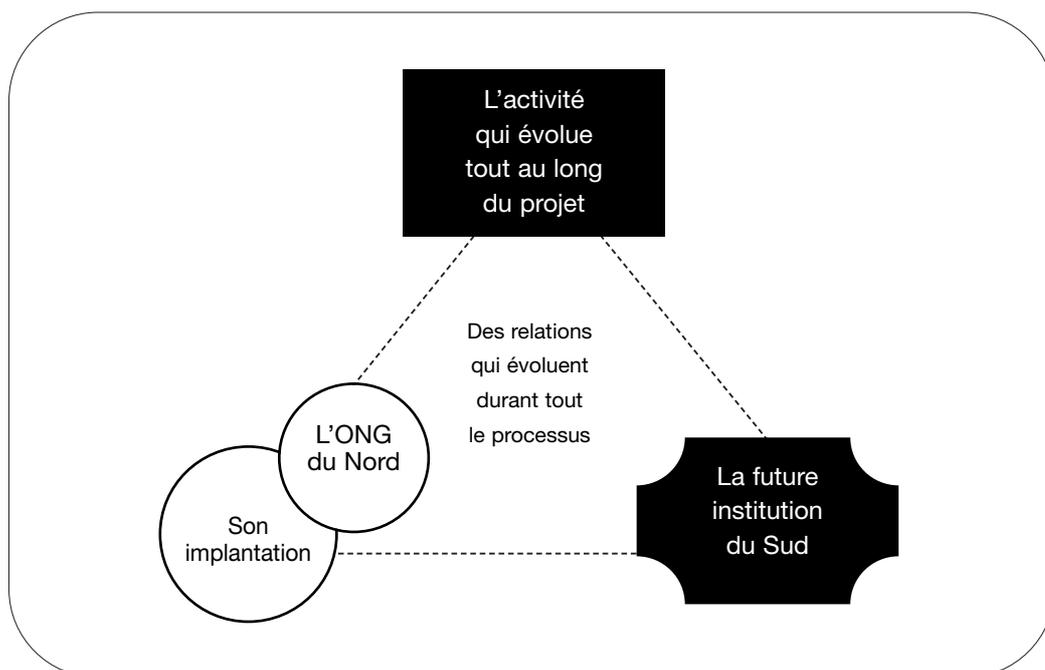
Cette pression a conduit les ONG anglaises à s'interroger sur leur rôle dans la coopération internationale pour le développement. Rapidement, les plus puissantes se sont détournées de la mise en œuvre directe d'actions au profit de projets centrés sur le renforcement des capacités. D'intervenants, elles devenaient facilitateurs. Les plus petites associations, environ deux tiers des ONG britanniques, ont encore du mal à s'adapter à cette évolution.

La réorientation affirmée des ONG anglaises vers des fonctions de renforcement des capacités et de facilitateur s'est traduit par un intense travail de recherches et d'échanges autour des questions de développement institutionnel et de partenariat. De nombreuses publications restituent ces travaux. Une liste des références les plus connues se trouve en annexe.

## 2. L'allure la plus fréquente : trois pôles, deux phases

Deux schémas figurent la plupart des processus d'autonomisation :

### Trois pôles



Les trois pôles sont :

- l'ONG du Nord et son implantation locale, antenne ou structure projet ;
- les groupes de personnes, la presque institution, l'institution, ou les institutions, qui vont être étroitement associés au développement de l'activité elle-même, et qui vont la reprendre, ou en reprendre une partie ;
- l'activité qui évolue tout au long du processus.

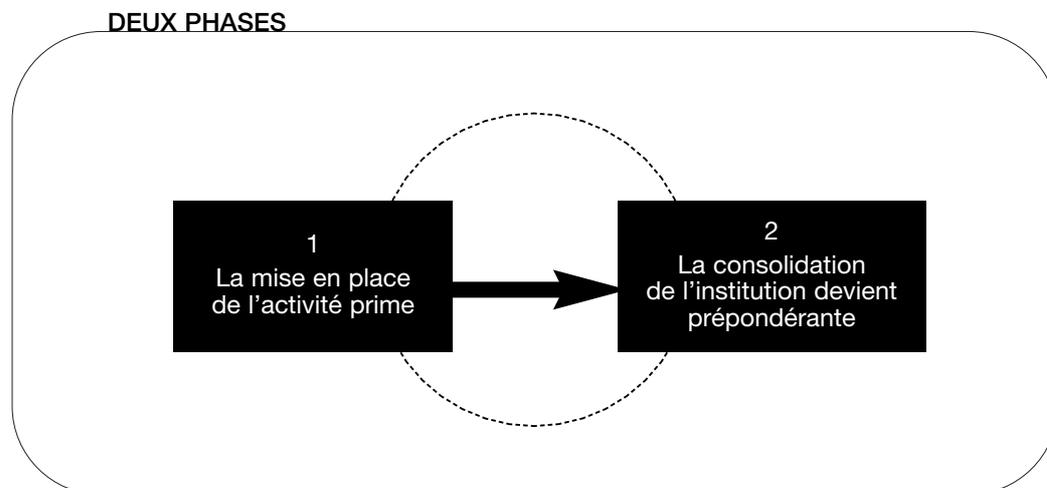
Les relations entre ces trois pôles sont elles aussi évolutives durant le processus.

L'institution du Sud et l'ONG du Nord sont composées de groupes d'individus aux intérêts et aux stratégies variés. De même, les relations entre les trois pôles ne sont pas monolithiques, elles varient au contraire en fonction des rapports de force entre ces groupes, de part et d'autre.

### Deux phases

Deux phases liées constituent le processus :

- la première, où la mise en place de l'activité prime ;
- la seconde, où la consolidation institutionnelle domine.



Si ce schéma semble le plus fréquent dans les faits, il est parfois critiqué et contredit, notamment par des ONG suisses et britanniques. Certaines ne veulent pas dissocier ces deux volets, d'autres prônent une inversion : créer l'institution d'abord, mettre au point l'activité ensuite, sur la base d'une relation de partenariat alors moins ambiguë.

### 3. Une démarche souvent critiquée

#### **D'autres démarches sont possibles**

Quel que soit ce schéma, l'autonomisation est souvent critiquée en elle-même. La démarche, qui consiste à « importer » une activité via un projet, et à pérenniser cette activité par une construction institutionnelle nouvelle, est loin d'être la seule possible. Ses détracteurs lui préfèrent d'autres formes d'intervention : un partage plus équilibré, dès le départ, des responsabilités entre acteurs du Nord et acteurs du Sud, des processus de renforcement des capacités de ces derniers, ou bien encore des montages où ils assurent eux-mêmes la maîtrise d'œuvre des actions avec l'appui de leurs partenaires.

« *Et quand ces « acteurs du Sud » n'existent pas encore, que faut-il faire ?* », répondent les « pratiquants » de l'autonomisation. « *Ils existent plus souvent qu'on ne croit* » ; « *On s'appuie sur des dynamiques locales pour permettre à ces acteurs d'apparaître plus progressivement et plus sûrement, avant de parler activité* » rétorquent leurs opposants.

Ce débat n'a guère de sens quand il est mené hors de toutes références contextuelles. Les paroles d'acteurs et les cas concrets rapportés dans ce document l'illustrent. Certes, de nombreux exemples montrent que ces processus d'autonomisation sont plus souvent des échecs que des réussites. Il n'en demeure pas moins que des dynamiques marquantes et positives se sont construites au cours de ces dernières décennies sur des stratégies de type « autonomisation », notamment dans le champ de la microfinance.

### **Un avatar de la démarche projet ?**

---

Le recours trop systématique à ce type de démarche, conduites trop unilatéralement par l'ONG du Nord est, au fond, plus en question que la démarche elle-même.

Certaines ONG du Nord, qui conduisent ce type de processus, sont très dépendantes de fonds extérieurs auxquels elles accèdent via le montage de projets successifs. D'autres utilisent essentiellement leurs ressources propres. Elles ont des approches souvent différentes. Les premières accordent en général la priorité à « l'activité » et gèrent leurs interventions sur des cycles courts. Ces différences sont mises par certains sur le compte de « la démarche projet » et des outils habituellement utilisés pour la financer.

### **Tout projet n'a pas vocation à être pérennisé**

---

D'autres voient dans l'autonomisation un dévoiement de l'accent mis, ces dernières années, à la fois sur le critère de viabilité, et sur les concepts de renforcement des capacités et de développement institutionnel. Leur synthèse trop systématique serait à l'origine d'une mode qui laisserait croire qu'il n'y pas de « bons projets » qui ne se prolongeraient pas par la construction d'une nouvelle institution.

Il faut au contraire réaffirmer qu'une telle construction ne doit pas être un objectif en soi, et que toute structure projet n'a pas forcément vocation à se survivre à elle-même.

Au-delà des deux schémas un peu simplistes présentés dans les pages précédentes, une description générale des processus de pérennisation-autonomisation n'est pas aisée. Les cas collectés pour illustrer cette étude sont d'une extrême diversité. Une typologie sommaire est proposée ci-dessous, bâtie à partir de trois entrées : l'activité, l'institution en voie d'acquiescer son autonomie, et le type de processus mis en œuvre.

### 1. Les activités à pérenniser

La nature des activités pérennisées est un des déterminants de l'autonomisation. Elle décide bien souvent des modalités d'accès à l'autonomie financière. Dans une moindre mesure elle préfixe certaines caractéristiques de l'institution en voie d'autonomisation (sa nature juridique, la dimension de son équipe salariée, etc.).

#### **Les services publics marchands aux populations**

L'accès à l'eau potable, à l'électricité, aux moyens de communication, aux services financiers, ainsi qu'aux intrants et à certains services agricoles ont bien des points communs. L'autonomie financière de l'institution dépend de la vente des services qu'elle offre. Cela implique souvent des contraintes en terme d'efficacité, notamment quand l'équilibre financier de l'institution induit des économies d'échelle et donc des structures de grande dimension.

Ce mode obligé d'autonomie financière est parfois à l'origine de tensions entre les intérêts de l'institution elle-même et ceux de ses usagers ou clients. Ces tensions s'accroissent quand l'activité vise des publics particulièrement défavorisés. Elles constituent une menace pour la cohésion de l'institution quand ses usagers ont des intérêts trop divergents, notamment quand ils appartiennent à des couches sociales très différentes.

Les institutions qui assurent la pérennité de ce type d'activités ont des allures d'entreprise, privée, coopérative ou mutualiste, ou d'association d'usagers.

### **Les services aux opérateurs, aux maîtres d'ouvrage, aux entreprises et aux institutions de services**

---

Appartiennent à cette catégorie d'activités la fourniture de services en ingénierie et conseil (ingénierie sociale ou technique) d'expertise (technique, comptable, de conseil en gestion...). Elles ont en commun avec les précédentes de devoir acquérir leur autonomie financière par la vente de leurs services. Elles ont également des contraintes d'efficience, mais ces dernières renvoient plus aux compétences de leurs membres et moins à des questions d'organisation et de procédures.

Les institutions supports de ces activités sont également de nature entrepreneuriale (GIE, SARL, bureau d'études associatif, parfois regroupement de personnes morales usagers, etc.). De plus petite dimension et tournées vers un autre type de clientèle, elles connaissent plus rarement les tensions internes signalées pour le groupe précédent.

### **Les activités « d'appui au développement »**

---

Ce sont typiquement les activités des ONG d'appui et des bureaux d'études associatifs, mais aussi celles des organisations professionnelles qui apportent à leurs membres des services « non marchands » de conseils (conseils agricoles) et de formation. A la différence des précédentes, l'autonomie financière de ces institutions-support dépend durablement des bailleurs de fonds ou d'organismes publics, qu'elles leur vendent des prestations de services ponctuelles, qu'elles en attendent des subventions, ou qu'elles jouent pour eux le rôle de maître d'ouvrage délégué des projets.

### **Les services sociaux non marchands**

---

La césure entre les services désignés ici comme « non marchands » et les activités évoquées au paragraphe précédent sous le vocable « activités d'appui au développement » est parfois ténue. C'est notamment le cas des interventions proches des services publics (éducation, santé, formation professionnelle) ou ciblées sur des territoires ou des populations « en grande difficulté ».

Cette césure est plus nette quand il s'agit de services (soins, formation, accompagnement social) qui s'adressent à des groupes sociaux particuliers (handicapés, enfants des rues, réfugiés...). La nécessaire pérennisation de ces activités passe par la création d'institutions spécifiques, à caractère non lucratif, dont l'autonomie financière nécessite un recours durable à des ressources financières extérieures qui, pour l'essentiel, ne proviennent pas des bailleurs « classiques » du développement.

## **2. Les institutions autonomisées**

---

### **La diversité des statuts**

---

La revue des activités a introduit ci-avant la diversité des statuts des institutions nécessaires à leur pérennisation. Trois types « d'entreprises » apparaissent.

- *Les entreprises* (« strictement privées ») de type SARL, les prestataires individuels, parfois organisés en groupe d'intérêt économique quand cette forme juridique existe, et leurs réseaux) : elles restent, sauf exception, de petite dimension dans les exemples rencontrés

lors de cette étude. Les institutions financières de la microfinance non mutualiste sont des cas à part.

- *Les entreprises « mutuelles »* (les organisations d'usagers, les organisations professionnelles, notamment agricoles). Cet ensemble est hétérogène. Il regroupe des institutions très différentes en taille, parfois organisées selon des modes pyramidaux complexes (les unions et fédérations) lorsqu'elles réunissent un grand nombre d'adhérents sur des territoires étendus. Ces institutions peuvent assurer une seule fonction (un service à leurs adhérents) ou un ensemble de fonctions parfois difficiles à concilier (services marchands – approvisionnement, non marchands – conseil, formation, ou des fonctions de représentation et de défense syndicale). Ces organisations peuvent trouver leur cohésion sur des bases très différentes, professionnelles, sociales, territoriales.

- *Les « ONG locales »*. Là encore, cet ensemble recouvre une assez grande diversité d'institutions, situées entre deux types extrêmes ainsi caricaturés :

- des associations de « professionnels » : ce sont les clones des équipes projets ou des antennes des ONG du Nord. Elles regroupent ou vont regrouper ses anciens salariés au sein de structures associatives dont ils sont ou vont être à la fois les salariés et les presque seuls membres ;

- des associations de citoyens : elles regroupent des hommes et des femmes mobilisés autour de la même cause qui n'est pas la défense de leur intérêt commun. Elles n'ont pas forcément recours à une équipe de salariés permanents. Quand elles y ont recours, ces salariés ne sont pas systématiquement membres de l'association.

### **La diversité des obstacles à l'autonomie institutionnelle**

---

Chaque type d'institution rencontre des contraintes spécifiques sur le chemin qui conduit à son autonomisation. Les enjeux d'ordre organisationnel, l'installation d'un leadership durable et la constitution de la gouvernance dominent les processus d'accompagnement des « entreprises » de grande taille. La cohésion et l'émergence d'une « vision » commune demande des efforts particuliers au sein des associations d'usagers de grandes dimensions. Les institutions de petites dimensions ont souvent des difficultés à mobiliser durablement les compétences qui leur sont nécessaires... Les chapitres suivant développeront ces aspects.

## 3. Les processus

---

Les processus d'autonomisation peuvent donc passer par la création ex nihilo d'une institution ou bien entraîner des transformations – plus ou moins radicales –, d'organisations pré-existantes. La pérennisation de l'activité initiée par l'ONG peut ne pas être son seul objectif. Ces processus peuvent ou non prévoir l'instauration d'une relation de partenariat forte et durable entre l'ONG du Nord et l'institution du Sud. Ils peuvent enfin être conçus dès le lancement du « projet » de l'activité ou n'intervenir que tardivement.

### **Les créations ex nihilo ou les transformations radicales de structures existantes**

---

Ces créations prennent trois formes différentes<sup>1</sup> :

- l'autonomisation d'une équipe projet qui met en œuvre l'activité et se transforme en institution autonome, en fin ou au cours du projet ;
- la création d'une institution nouvelle qui met en œuvre l'activité et dont l'autonomie s'accroît au fur et à mesure du projet. Elle est appuyée par une structure projet très légère qui, dans ce cas de figure, n'assure jamais elle-même l'activité ;
- la transformation de l'antenne locale d'une ONG conçue au départ pour durer, qui se transforme après une assez longue période en ONG locale.

### **La transformation d'une seule organisation, ou des constructions nouvelles à partir de l'organisation existante**

Cette transformation peut être un changement d'objet qui se traduit par des modifications profondes des statuts et de l'organisation d'une institution existante.

Ou bien elle prend la forme d'une construction nouvelle qui s'appuie sur des institutions existantes : fédération d'organisations locales ou regroupements de producteurs, de transformateurs et de commerçants spécialisés au sein d'une organisation filière...

#### **Expérience en Afrique de l'Ouest**

##### **D'un syndicat à une fédération d'organisation de producteurs, un pari en passe d'être gagné ?**

Le syndicat national des agriculteurs du Bordurlande réunissait quelques producteurs et notables locaux sous la houlette d'une personnalité d'envergure nationale dynamique. Il se limitait à des fonctions de représentation et de lobbying vis-à-vis de l'Etat jusqu'à l'arrivée d'un projet « filières agricoles » conduit par une agence de coopération bilatérale. Ce projet s'appuie sur les quelques personnes dynamiques du syndicat pour développer des organisations filières tournées vers le marché intérieur. Le syndicat devient une fédération d'organisations de producteurs, qui met un certain nombre de services opérationnels à la disposition de ses membres. Cette transformation, qui s'accompagne d'une modification radicale des statuts de l'institution, résulte d'une intervention très volontariste du « projet ». C'est un pari économique, organisationnel et institutionnel en passe d'être gagné... mais qui ne l'est pas encore.

### **Quel est l'objectif de l'autonomisation : l'activité ou l'institution ?**

Dans certain cas, l'objectif du processus d'autonomisation est clairement et uniquement la pérennisation d'une « activité » précise, par exemple la mise en place de services aux populations, services financiers, accès à l'eau potable, approvisionnement en intrants agricoles...

Dans d'autres cas, la création de l'activité particulière sert à mettre en place une équipe, ou parfois dès le départ une institution, appelée ensuite à diversifier ses activités.

<sup>1</sup> Quelques expériences de création « ex nihilo » d'ONG locale rencontrées pour cette étude, se situent à la limite des processus d'autonomisation. Elles ne sont pas véritablement initiées par l'ONG du Nord, mais par un noyau de quelques personnes du Sud qui avaient le projet de créer leur structure avant de rencontrer l'ONG du Nord. Elles ne passent cependant à l'action qu'après être entrées en relation avec elle. L'existence de ce noyau initial, qui va assurer le leadership du processus d'autonomisation, change radicalement la nature de ce dernier.

#### 4. Le contexte, autre élément majeur pour décrire la diversité

Les contextes dans lesquels se déroulent les processus d'autonomisation sont évidemment un autre déterminant de leur diversité. La situation politique et économique du pays décide pour une part de la pertinence des activités et des formes d'institutions envisageables. La qualité des ressources humaines et les références locales en matière d'institutions non gouvernementales commandent en partie le cheminement et le rythme du processus. La culture et les pratiques locales devraient être déterminantes dans le choix des formes d'institutions envisagées... D'où l'importance de l'analyse préalable de ce contexte et de la prise en compte de la dimension culturelle.

##### *Les données culturelles*

Un grand nombre d'interlocuteurs ont insisté sur la nécessaire prise en compte de la dimension culturelle, déterminante dans « l'appropriabilité » des modes d'organisation et de management et des formes d'institutions importées par une ONG étrangère ou un projet conduit par un étranger<sup>1</sup>.

Les déboires des ONG françaises qui ont commencé à intervenir en Asie du Sud-Est en tentant de reproduire des stratégies d'intervention et en proposant des formes d'organisations locales issues de leurs longues pratiques africaines sont, de ce point de vue, tout à fait révélateurs.

<sup>1</sup> La prise en compte des données culturelles dans les opérations de coopération au développement, et pas seulement dans les processus d'autonomisation, mériterait à elle seule un long exposé, voire un travail de capitalisation inter-ONG. Les valeurs sur lesquelles nous fondons nos comportements, y compris dans la sphère que nous délimitons un peu arbitrairement au « professionnel », sont loin d'être universelles. Les questions de légitimité, d'autorité, de hiérarchie, de dignité, de rapport à l'écrit, d'accès à la parole sont à interpréter en fonction des sociétés où nous nous les posons, où nous devrions les poser. La prise en compte de ces questions ne renvoie pas seulement aux nécessaires efforts de connaissance de ces cultures dont les ONG françaises s'exonèrent trop souvent. Elle interroge aussi leurs capacités à métisser leur propre culture et à intégrer durablement dans leurs équipes, à des niveaux élevés de responsabilités, des personnes qui elles-mêmes partagent plusieurs cultures.

La diversité des processus d'autonomisation ne facilite pas la lecture de leurs points communs, ni la formulation d'une définition plus descriptive que celle proposée ci-avant. Cette difficulté peut être contournée en essayant de décrire l'aboutissement de ces processus : à quoi doivent-ils conduire ?

Autrement dit : quelles doivent être, au terme de ces processus, les qualités de « l'activité », de « l'institution » et la « relation » ONG / institution qu'ils ont permis de transformer ?

Poser ainsi la question permet d'en aborder une autre : comment se terminent ces processus, quand ils réussissent ?

#### 1. La notion d'appropriation et l'intégration dans le milieu

En règle générale, les ONG pensent d'abord la pérennisation des activités qu'elles initient en termes opérationnels, fonctionnels et financiers. Elles sont attentives à l'efficacité, à l'efficience et aux impacts attendus de leurs « projets ». Inutile de revenir ici sur ces « qualités » couramment analysées et développées.

Les chercheurs et les observateurs locaux, rencontrés au cours de ce travail, estiment qu'il vaut mieux attirer leur attention sur deux autres points qui sont, remarquent-ils, moins spontanément ou moins aisément pris en compte : l'appropriation de l'activité par les acteurs les plus immédiatement concernés par sa mise en œuvre, et son intégration dans son milieu.

##### **L'appropriation de l'activité par les acteurs les plus concernés par sa mise en œuvre**

Apparemment, un service a peu de chance de pouvoir être pérennisé dans un milieu donné s'il ne remplit pas les conditions suivantes :

- il satisfait « pleinement » un nombre suffisant d'utilisateurs ;
- l'équipe (ou les équipes) appelée à devenir une (des) institution(s) maîtrise durablement sa mise en œuvre. Elle a adopté un mode d'organisation efficace qui lui convient ;
- la plupart des acteurs directement concernés par ce nouveau service sont persuadés que leurs intérêts coïncident avec sa pérennisation ;

– les deux premières conditions remplies, l'autonomie financière du « système » mis en place est, au minimum, très plausible.

Les histoires des autonomisations ratées ou particulièrement difficiles montrent que contrairement à ce que croit souvent l'ONG, le bon fonctionnement de son « projet », tant qu'elle y intervient encore très directement, ne garantit pas que ces conditions soient satisfaites. La satisfaction apparente des usagers, l'engagement des membres de l'équipe et de ses partenaires, et leur maîtrise de l'activité au moment où l'ONG commence à prendre du recul, n'est pas toujours la preuve de l'appropriation de cette activité.

### *Des satisfactions apparentes*

La satisfaction des usagers comme l'engagement des membres de l'équipe projet ou de ses partenaires peuvent exprimer des stratégies d'adaptation à la présence de l'ONG : « tant qu'ils sont là, il faut prendre ce qu'ils nous offrent ». L'unanimité apparente masque parfois des intérêts divergents qui ne s'exprimeront qu'après son départ. Les intervenants venus d'ailleurs sont parfois des « fabricants de consensus », consensus qui ne survivent pas à leur départ.

### *Une maîtrise apparente*

La mise au point de l'activité se traduit par la mise en place d'une organisation formelle (un organigramme, des définitions de postes, des règles de gestion, etc.). Elle se concrétise par des relations, et des apparentes habitudes de travail qui dépassent la simple application des aspects formels et codifiés de l'organisation.

La maîtrise de cette organisation par l'équipe de la future institution ne signifie pas forcément que ses membres l'aient définitivement adoptée. Ils n'ont immédiatement ni les références, ni les moyens de la faire évoluer dans la première phase du projet, tant que l'ONG est très présente sur le terrain. Les enjeux de cette « adoption » ne sont pas seulement de l'ordre des techniques d'organisation. Ils sont aussi culturels.

Les ONG du Nord pensent trop souvent que leurs références en matière d'organisation sont universelles, et que leur « appropriation » n'est qu'une question de transmission de savoir-faire. Les sociologues nous apprennent le contraire : ces références sont aussi culturelles. La construction d'un nouveau mode d'organisation à partir de références « importées » ne s'apparente pas à un phénomène de transfert ou de « greffe », mais à des processus de métissage ou de « digestion ». Faute d'y être suffisamment attentives, les ONG imposent, sans toujours s'en rendre compte, des modèles que leurs partenaires savent « mimer » tant qu'elles sont fortement présentes, mais qu'ils vont largement déformer au fur et à mesure de son éloignement.

Par exemple, les aspects formels et informels de l'organisation d'une équipe sont toujours marqués par le style de management de son responsable. Ce style tient non seulement à sa personnalité mais aussi, évidemment, à sa culture. Celle-ci détermine entre autre ce qui fonde, à ses yeux, sa propre légitimité pour exercer la responsabilité qui lui est confiée. La maîtrise collective de l'organisation mise en place par un chef de projet expatrié a toutes les chances d'être ébranlée lorsque ce dernier sera remplacé par un responsable local. Les perturbations qui apparaissent alors sont souvent le signe d'un processus d'appropriation plus réel.

## Expérience en Afrique de l'Ouest

### Convertir des exécutants en leaders

L'association de solidarité internationale française « Micro Crédits » a développé une méthodologie pour répondre aux besoins en services financiers des femmes dans les quartiers défavorisés de la capitale. Pendant les deux premières années du projet, une équipe réduite composée d'un chef de projet expatrié et de trois animateurs a passé tout son temps dans les quartiers pour mettre au point des produits financiers au plus près des besoins des femmes, tout en remplissant les contraintes de pérennité financière et donc de changement d'échelle.

Une fois les produits dûment expérimentés auprès de 800 femmes, le projet était mûr pour le changement d'échelle, qui a exigé le recrutement et la formation de nouveaux animateurs. Puis la mise en place d'un système d'audit interne. Puis le développement d'un système d'information. Puis la décentralisation de la gestion.

La petite équipe des débuts a rapidement été dépassée, de nouveaux conseillers techniques sont venus l'appuyer. Au bout de quatre années de course folle après la croissance et de succès, le siège de MC a soulevé la question de l'autonomisation du projet. Le chef de projet et les deux conseillers techniques expatriés portèrent alors un nouveau regard sur leurs performances. De quoi disposaient-ils ? D'une organisation efficace, de bons outils de gestion et d'une équipe d'exécutants fiables. Mais ces exécutants se moquent de la philosophie du projet et du public cible, ils sont loyaux à un employeur qui les paie à la hauteur de leurs efforts. La conception des produits et des outils de gestion est le fruit du travail du chef de projet expatrié. Sans expertise externe, l'équipe nationale ne peut faire évoluer les produits et les outils. Dans l'urgence, la course après la croissance, le chef de projet n'a jamais mobilisé un des cadres pour travailler en binôme avec lui. Il a représenté seul le projet auprès des autorités nationales et des bailleurs de fonds. Avec lui, c'est l'image et l'histoire de la représentation du projet qui s'envoleront.

L'autonomisation, pour le chef de projet, se pose ainsi : comment convertir ses meilleurs exécutants en leaders, en innovateurs, en stratèges et en négociateurs de haut vol ? Comment leur communiquer la vision et la mission du projet ? Si les ressources ne peuvent être puisées en interne, comment trouver à l'extérieur les nationaux prêts à porter ce projet, à en endosser la philosophie et en assumer les lourdes responsabilités, notamment financières ? Et ce quand les dés sont déjà joués, l'activité déjà configurée.

### L'intégration de l'activité dans son milieu

Presque toujours, une nouvelle activité dérange des intérêts particuliers, perturbe des systèmes de pouvoir en place, attire des convoitises. Sa pérennité dépend donc aussi de la façon dont elle est perçue dans son environnement, des réactions qu'elle va y susciter, des soutiens que l'institution pourra trouver en cas « d'agression » ou de difficultés.

La plupart des ONG en sont conscientes. Mais elles ont parfois une vision trop étroite ou trop restrictive de cet environnement. Elles limitent alors leurs démarches participatives et leurs diagnostics initiaux aux utilisateurs potentiels du service qu'elles s'approprient à créer et à leurs localités. Elles n'attachent pas une attention suffisante à leur environnement institutionnel. Elles isolent involontairement leur dispositif - projet de cet environnement.

## 2. Les qualités de l'institution à la fin du processus

### Les qualités d'une institution durable ne se limitent pas à une organisation efficace

Une institution durable doit posséder la plupart des qualités opérationnelles et fonctionnelles d'une « antenne » ou d'une structure projet efficace. Mais ces qualités, en général acquises lors de la mise au point de l'activité, ne suffisent pas. Pour qu'une « organisation efficace » devienne une « institution », il faut non seulement qu'elle acquière une personnalité morale, mais aussi les qualités qui lui permettront d'évoluer dans un environnement probablement changeant, de maintenir sa cohésion dans la durée, de renouveler ses équipes.

#### *L'identité collective*

A la différence des équipes constituées pour une durée limitée et pour exécuter un projet décidé par un tiers, les « institutions » se définissent par une identité collective et une « vision » qui leur sont propres.

Leur identité collective et le sentiment d'appartenance des individus qu'elles réunissent sont une des conditions de leur cohésion. Ces deux qualités apparaissent assez naturellement au sein d'institutions construites à partir de groupes sociaux qui possèdent déjà des références identitaires fortes (territoire, métier, ethnie, idéologie). Elles ne sont pas spontanément acquises par des équipes projets ou par des associations d'utilisateurs plus composites. Elles doivent donc être cultivées de façon volontariste. Pour être partagés, le sentiment d'appartenance ainsi que l'attachement à un ensemble de valeurs et à un objectif commun doivent être exprimés et affirmés. L'identité collective se construit à travers des événements et des symboles. Cette construction volontariste est indispensable, même lorsque l'institution est l'émanation d'un groupe social très cohérent, car le risque est alors que l'institution se confonde avec le groupe. Ce volontarisme est d'autant plus nécessaire que les actions qui vont contribuer à la construction de « l'identité » de l'institution n'ont pas d'effets immédiats sur les qualités des activités mises en œuvre.

#### *La vision*

Le sentiment d'appartenance des individus à leur institution ne suffit à assurer ni sa cohésion, ni la cohérence de ses actions. L'une et l'autre dépendent de la « vision » que l'institution a de sa mission, de ses valeurs, de son projet, de son avenir, de sa place. Comme l'identité collective, cette vision ne se transmet pas de l'ONG du Nord à la future institution. Cette dernière doit l'élaborer elle-même, progressivement, la formaliser et la partager. Cela demande du temps, des moyens et un peu de méthode.

#### Une autonomisation « à vue »

“ Selon mon expérience, l'ONG mère a joué le jeu de l'autonomisation d'une certaine manière, mais elle a voulu que nous nous mouillions dans leur vision. Ce qui n'était pas acceptable. ”

*Parole d'un praticien burkinabé.*

### ***La capacité stratégique et les moyens de son développement, l'adaptabilité, les capacités d'innovation***

La durée de vie d'une institution dépend de sa capacité à évoluer. Les processus d'autonomisation conçus pour permettre seulement la prolongation de l'activité telle qu'elle fonctionne à la fin du projet, sans permettre à l'institution d'anticiper son développement, sa diversification, sa transformation en fonction des évolutions de son contexte, sont voués à l'échec.

La « vision » est la première condition de cette capacité à évoluer. Elle ne suffit pas. L'institution doit posséder les outils qui lui permettent, pour une période donnée, de traduire sa « vision » en stratégie. L'élaboration d'une stratégie nécessite de s'évaluer et d'analyser les évolutions de son contexte, et d'avoir l'habitude de pratiquer ces deux exercices. L'aptitude au changement est aussi une question d'ouverture, de curiosité et de goût pour l'innovation. Aucune de ces qualités n'est indispensable à une « équipe » projet. Aucune n'est innée au sein d'une association d'utilisateurs. La capacité à innover est aussi une question de méthode.

Cette aptitude à l'évolution ne dépend pas seulement de capacités intellectuelles collectives. Elle nécessite aussi de réunir les moyens financiers indispensables pour investir (ce qui relativise la notion d'autonomie financière). Elle implique aussi, souvent, de pouvoir faire appel à des références et à des compétences qu'on ne possède pas en propre. La solidité d'une institution dépend ainsi de sa capacité à nouer des relations avec d'autres, de son inscription dans des réseaux de partenaires potentiels... qui ne se limitent pas à l'ONG du Nord.

### ***L'image et la crédibilité face à l'environnement institutionnel***

Cette capacité à nouer des relations et à trouver des appuis en dehors de « l'ONG mère » est aussi une question d'image, de crédibilité, d'aptitude à la négociation et parfois de confiance en soi.

Or bien souvent, tant qu'elle est présente sur le terrain, l'ONG du Nord et ses représentants accaparent les relations entre « son projet » et ses partenaires institutionnels. L'activité est connue comme « le projet de l'ONG untel ». La crédibilité du projet reste longtemps attachée à l'image de ses ex-patriés. Quand les initiateurs se retirent, l'institution locale part bien souvent de rien pour asseoir son image et établir sa crédibilité. Elle doit conquérir sa reconnaissance alors qu'elle existe parfois depuis des années dans l'ombre de l'organisation qui portait le projet et gérait ses financements.

#### **Des institutions en quête de crédibilité**

“ Le désengagement effraie souvent les organisations professionnelles. A juste titre parce que quand les équipes d'appui se retirent, il y a une confiance qui s'établit difficilement avec les institutions bancaires. ”

“ Les ONG du Nord comme les donateurs ne se sentent pas suffisamment sécurisés. Ils multiplient les procédures de contrôle et cela entrave et la marge d'autonomie et l'efficacité du travail. Le défi consiste alors à mettre en place des mécanismes fiables de contrôle et d'audit : cela est possible dans une approche de négociation sur les conditions de partenariat. C'est la direction dans laquelle il faut partir, sinon on ne permet pas la responsabilisation et l'autonomisation véritables. ”

*Paroles de praticiens burkinabé.*

## **Une qualité essentielle : une gouvernance motivée, efficace et éclairée**

Par commodité, nous utilisons ici le mot « gouvernance » pour désigner les instances élues des associations et des organisations d'usagers et les conseils d'administration des entreprises de grande dimension, ainsi que les règles qui déterminent leur fonctionnement et leur renouvellement, et « les moyens » dont elles disposent pour assurer leurs rôles<sup>1</sup>.

### *Un élément déterminant de la viabilité des institutions*

La gouvernance de l'institution assure la régulation de son fonctionnement. Elle veille à l'évolution de l'activité, qui doit rester cohérente avec sa vision et respecter ses règles fondamentales (statuts, chartes...). Elle contrôle la direction et assure, le cas échéant, son renouvellement. Elle valide les orientations stratégiques et surveille leur mise en œuvre.

La gouvernance est le garant de la continuité de l'institution. Les personnes qui constituent cette gouvernance n'assureront correctement leurs fonctions que si :

- elles ont un « intérêt » effectif à le faire : cet intérêt, ou cette motivation, qui implique l'existence d'un lien de proximité entre la personne et l'institution, peut être de nature très diverse (mieux vaut être capable de le comprendre quand on intervient dans des processus de cooptation d'un conseil d'administration). Quand la constitution de la gouvernance de l'institution implique de coopter des personnes qui ne sont pas impliquées dans l'activité, mieux vaut amorcer cette cooptation assez tôt, assez longtemps avant l'acquisition officielle de la personnalité morale ;
- elles en ont collectivement les capacités : ces personnes peuvent avoir besoin de formation complémentaire pour comprendre et assurer leur rôle. Leur fonction d'orientation et de surveillance, et la maîtrise de leur fonctionnement collectif constituent trois domaines de capacité différents ;
- elles en ont les moyens : les administrateurs des ONG du Nord, qui passent parfois, elles aussi par de solides crises internes, savent que cette fonction n'est pas une sinécure. Elle demande du temps, et des moyens pour se déplacer. Ne pas prendre en compte cette contrainte aboutit à exclure les plus pauvres ou les plus éloignés.
- les instruments d'information, de suivi, voire de contrôle de l'activité, sont en place et leur sont accessibles : la mise en place des outils qui permettent à un conseil d'administration d'être correctement informé du fonctionnement de l'activité demande un vrai savoir-faire, qui doit rester présent ou accessible à l'institution. A l'exception des institutions de petite dimension, ni conseil d'administration, ni d'ailleurs une direction ne peuvent contrôler efficacement l'activité sans recourir à des mécanismes de surveillance ou d'audit externe.

<sup>1</sup> Il existe d'autres acceptions du mot « gouvernance ». Certains l'utilisent pour décrire très globalement les systèmes de pouvoir qui « gouvernent » une institution ou un pays en y incluant l'ensemble des centres de pouvoir et de décision concernés, les règles officielles qui les régissent et sont sensées organiser leurs rapports réciproques, ainsi que la façon dont ces règles sont appliquées. Ils peuvent y inclure les déterminants sociaux sur lesquels se fondent les légitimités et les rapports de forces qui surdéterminent le fonctionnement de ces centres de pouvoir.

D'autres emploient « gouvernance » pour désigner la façon dont est gouvernée une institution en y englobant les instances de décisions, leurs règles explicites et leur fonctionnement objectif.

D'autres enfin regroupent sous ce mot l'ensemble des organes de décision d'une institution en y incluant, contrairement à ce qui est proposé ici, les cadres salariés qui assurent des fonctions de direction. Ceux-ci, désignés dans ce chapitre par le vocable « direction », sont inclus dans la notion de « leadership » développée ci-après.

L'ONG du Nord a des responsabilités dans la formation et la mise en place des gouvernances des institutions qu'elle accompagne vers l'autonomie. Quand elle intervient dans ce domaine, elle doit se rappeler, là aussi, que ses références en matière d'organisation ne sont pas universelles, mais fortement marquées par ses propres références et sa propre culture.

### Rencontre entre agriculteurs français et sahéliens

#### **Nous, on est sans voiture, sans route, sans téléphone, sans PTT...**

L'association «Paysans Sans Frontières » a suscité la création d'une organisation paysanne pour assurer la continuité des services qu'elle propose depuis plusieurs années aux producteurs de céréales d'une région sahélienne. Pour élargir la vision des administrateurs de cette organisation, PSF a organisé des échanges entre cette OP et un syndicat départemental d'agriculteurs français. Un groupe d'administrateurs de chacune des organisations a rendu visite à l'autre. Les Sahéliens se sont d'abord rendus en France avant d'accueillir leurs collègues français.

Ces derniers sont un peu déçus à la fin de leur voyage. Ils s'attendaient à rencontrer une organisation plus dynamique, où les paysans prenaient une part plus importante dans l'organisation des activités. Ils le laissent entendre à leurs interlocuteurs. L'un d'entre eux leur dit : « Vous avez un peu raison, notre organisation est moins dynamique que la vôtre, mais maintenant, si vous voulez bien, on va échanger nos situations. Vous, vous continuez sans voiture, sans téléphone, sans route, sans PTT et nous, nous récupérons le tout. On se retrouve dans deux ans pour voir comment nos deux organisations ont évolué ».

#### ***Des difficultés spécifiques selon la "nature" des institutions***

La constitution ou l'émergence d'une gouvernance capable de bien assurer ses rôles se heurte à des difficultés différentes selon la nature de l'institution. En voici deux illustrations :

● *les gouvernances introuvables des associations de professionnels* : quand les antennes ou les équipes projets des ONG du Nord prennent ou acceptent de prendre leur autonomie, elles optent, la plupart du temps, pour un statut associatif (elles n'ont en général guère le choix). Elles prennent la forme d'associations, dont la majorité, voire la totalité des membres, anciens salariés de l'ONG du Nord, deviennent leurs propres salariés. Soit ils restent entre eux, soit ils intègrent quelques personnalités extérieures à leur conseil d'administration. Dans les deux cas, l'institution reste fragile :

- dans le premier, la position des administrateurs-salariés, et leur relation avec la direction de l'association est ambiguë. Ils supervisent son action tout en étant ses subordonnés... Le conseil d'administration n'a pas de recul en cas de crise interne ;

- dans le second, les personnalités cooptées sont rarement suffisamment motivées pour jouer complètement leur rôle. Elles sont de bon conseil quand tout va bien. Mais elles ne s'impliquent pas suffisamment en cas de crise pour aider l'association à s'en sortir.

● *des gouvernances « d'usagers » à la recherche de leur cohésion* : la constitution des instances des organisations professionnelles, mutualistes ou d'usagers, est en général plus simple. Leurs membres élisent des représentants selon diverses modalités possibles. Le fonctionnement de ces instances est soumis à trois enjeux majeurs :

- les instances des structures associatives de grande taille ou de leur fédération réunissent toujours des personnes originaires de régions ou de quartiers différents qui n'ont pas l'oc-

### Au Cambodge

#### Les effets pervers du manque de « directors » compétents

Au Cambodge, les « board of directors » des ONG nationales sont tenus par un petit nombre de personnalités qui se retrouvent dans plusieurs « board » à la fois. Il est commun pour le directeur d'une ONG d'aide à l'enfance de siéger au « board » d'une ONG « concurrente », le directeur de cette dernière lui rendant la faveur...

La difficulté de mobiliser des gens compétents pour siéger au « board » ne s'explique que partiellement par la rareté des ressources humaines. Les associations sont essentiellement des associations de salariés, encore assez peu ancrées dans la société cambodgienne. C'est pourquoi les concepts de gouvernance et de conseil d'administration restent mal compris. Seuls les leaders des associations, les cadres des projets et des organisations internationales sont sollicités pour ces fonctions. Il est encore trop tôt pour mesurer les effets pernicieux de ce cercle fermé de directeurs et d'administrateurs des associations locales. On peut toutefois douter de la qualité de la surveillance de la direction exécutive par les administrateurs. D'ailleurs ces derniers, sursollicités, membres de plusieurs « board », sont peu disponibles pour tenir leur fonction, et assez peu motivés.

casation de se rencontrer autrement. Mais, en dehors de ces réunions, il n'est pas toujours facile de les informer. Dans un tel contexte, il faut donc se montrer particulièrement volontariste pour élaborer une « vision et une cohérence commune » ;

– dans toutes les sociétés, les personnes désignées pour assurer une fonction de représentation sont choisies en fonction de critères de légitimité à l'œuvre dans cette société (l'âge, la notabilité de la famille, la moralité, le diplôme, la profession, etc.). Ces critères ne correspondent pas toujours aux capacités et aux motivations nécessaires à la fonction d'administrateur, notamment dans les sociétés très hiérarchisées ;

– l'entente et la confiance entre les représentants des membres et la direction de ces structures associatives sont des enjeux majeurs pour la bonne gouvernance. Le fonctionnement du binôme formé par le président et le directeur de l'institution est un élément important de cette confiance et de cette entente.

#### *Des difficultés spécifiques selon le contexte, la question juridique*

Les contextes d'intervention constituent une source de difficultés spécifiques. La création d'une institution locale autonome paraît tantôt une innovation, tantôt au contraire une

#### Des difficultés de la gouvernance

“ Un des gros défis de l'autonomisation réside dans la dimension institutionnelle. Les organes politiques des associations mutualistes ont du mal à contrôler les techniques. Les techniques leur donnent la parole et ils répondent « c'est vous qui savez ». Pour surmonter cet obstacle il faut investir durablement dans la formation et la stratégie de renforcement institutionnel, ce que les assistants techniques ne parviennent pas à effectuer adéquatement. ”

“ La structure qui prend la relève est souvent traversée par de multiples intérêts et stratégies. Les leaders sont habitués d'une culture de la méfiance : ils ont tendance à coopter des personnes qui ne les dérangent pas, souvent ça devient une histoire de famille. ”

“ Le problème de la gestion des associations prenant la relève est aggravée dans les sociétés fortement hiérarchisées ; il y a une difficulté à asseoir et faire fonctionner des règles démocratiques. ”

*Paroles de praticiens burkinabé*

pratique courante. Selon le cas, les acteurs locaux engagés dans cette création trouveront ou non, autour d'eux de nombreuses références et appuis extérieurs possibles qui leur permettront d'être plus rapidement autonomes vis-à-vis de l'ONG du Nord. Selon ces contextes, ils auront une plus ou moins grande liberté de manœuvre vis-à-vis de l'administration et des pouvoirs locaux.

Les institutions trouveront plus ou moins facilement, dans l'arsenal juridique et réglementaire de leur pays, les formes de personnalités morales et les statuts types adaptés à leurs activités. La consolidation juridique de certaines d'entre elles, comme les organisations de la microfinance ou certaines formes d'organisations de producteurs, nécessite des évolutions de la législation nationale bien lentes au regard des besoins de ces institutions en voie de création.

### 3. Les qualités de la relation ONG / institution à la fin du processus

#### **A partir de quand peut-on parler d'autonomie ?**

L'autonomisation est un processus d'évolution de la relation entre une institution locale et une ONG initiatrice. Cette évolution passe presque toujours par quelques étapes clefs, qui ne se succèdent pas forcément dans le même ordre.

Quelques étapes clefs :

- **la fin de la direction expatriée** : la plupart des ONG, notamment des ONG françaises, initient leurs projets en confiant la direction de ceux-ci à des expatriés. Le passage à une direction locale est toujours un moment important du processus ;
- **l'acquisition de la personnalité morale** : l'étape la plus marquante de ce processus est l'acquisition de la personnalité morale par ce qui était au départ un groupe informel d'usagers, un regroupement sans statut d'associations formelles, une équipe projet, ou une antenne de l'ONG du Nord ;
- **de l'appui permanent à l'appui distancié** : le passage d'une direction expatriée à une direction locale n'est pas toujours synonyme de la fin de la présence permanente de l'ONG du Nord, dont le personnel se situe alors en appui permanent à l'institution. La fin de cette forme d'appui représente une autre étape importante ;
- **de l'appui programmé à la réponse aux demandes d'appui** : même lorsque cet appui n'est plus assuré que par des missions ponctuelles, l'ONG du Nord peut en garder l'initiative et la maîtrise pendant un certain temps. (Elle est ainsi encore financée par le bailleur du projet pour assurer cet appui). Un pas vers l'autonomie est franchi quand l'institution décide elle-même des missions d'appui dont elle a besoin et des personnes à qui les confier ;
- **le petit équilibre pour les organisations de services** : l'acquisition progressive de l'autonomie financière rythme également la progression de la future institution. Dans le cas des activités de services, le « petit équilibre » marque une étape importante vers cette acquisition. Il s'agit du moment où les recettes procurées par la « vente » du service à ses usagers équilibrent les dépenses courantes nécessaires à son organisation ;
- **la fin du monopole de l'intermédiation financière**. Au stade du petit équilibre, l'institution nécessite encore un appui financier pour se développer. Pendant un certain temps, l'ONG initiatrice garde un rôle prépondérant dans les relations entre les bailleurs de « son projet » et l'institution. Certains ne parlent d'autonomie que quand ce rôle prend fin.

### **Une relation qui se poursuit souvent au-delà de « l'autonomie »**

---

L'acquisition de la personnalité morale, la fin du monopole de l'intermédiation financière et de l'appui programmé ne signifient pas nécessairement la fin de toute relation entre l'ONG du Nord et la nouvelle institution autonome du Sud. Souvent fragile pendant encore quelques années, les raisons pour celle-ci de recourir à l'ONG initiatrice varient selon les situations :

- faute de fonds propres suffisants, elle peut être incapable de survivre à une dégradation accidentelle, même passagère, de ses résultats financiers ;
- après le départ de personnes qui jouaient jusqu'ici un rôle essentiel dans son organisation ou dans le fonctionnement de ses instances, elle ne parvient pas à se rééquilibrer ;
- plus globalement, ses instances ne sont pas bien armées pour affronter des situations de crise qu'elle n'a encore jamais rencontrées.

En cas de crise, la jeune institution n'a guère d'autre recours que se tourner vers l'ONG du Nord. Or cette dernière n'a pas toujours les moyens de réagir rapidement à la dégradation imprévue de la situation.

Au-delà des situations de crises qui créent parfois de nouvelles situations de dépendance, les deux partenaires ont souvent des intérêts communs durables. L'institution du Sud a besoin de diversifier ses partenariats et de s'inscrire dans des réseaux. L'ONG du Nord peut lui fournir son premier carnet d'adresses, et lui faire partager ses propres réseaux. La réciprocité peut être vraie. Lorsque l'ONG du Nord s'engagera dans un nouveau projet analogue, l'institution dont elle a facilité l'émergence sera un partenaire précieux.

Les processus d'autonomisation des antennes des ONG du Nord donnent souvent lieu à la création d'ONG locales dont les intérêts rejoignent ceux de l'ONG du Nord. Il leur est ainsi parfois utile de garder un nom et un logo proches de ceux de l'ONG fondatrice. Toutes deux gèrent alors ensemble la même image, ce qui implique des politiques de communication et des politiques « qualité » coordonnées. Elles partagent parfois les mêmes partenaires financiers. Leurs actions ne peuvent évoluer de façon complètement indépendante les unes des autres.

### Les enjeux de l'autonomisation du point de vue de leur aboutissement : associations de professionnels ou d'usagers

Les processus d'autonomisation s'apparentent trop fréquemment au transfert d'une activité déjà en place, celle d'un projet ou d'une antenne d'une ONG du Nord, vers une « institution » qui n'existe pas encore.

En caricaturant, ces processus hésitent entre deux solutions :

- la création d'une association de « professionnels » qui réunit le personnel de l'équipe projet ou de l'antenne de l'ONG du Nord ;
- la montée en puissance d'associations d'usagers ou de bénéficiaires des services mis en place par le projet ou l'ONG.

Les tableaux ci-après illustrent cette alternative et présentent, en les simplifiant, les enjeux de ces deux types d'associations. Le mot « association » est utilisé dans son sens le plus général, sans référence à une forme juridique précise : association, coopérative, organisation mutualiste, groupement d'intérêt économique, etc.

Il s'agit moins d'éclairer un choix obligé entre deux solutions que de montrer que la réussite de ce type de processus aboutit parfois à un montage institutionnel complexe associant plusieurs types d'institutions. Prévoir les relations qui devront s'instaurer entre elles est une nécessité.

*Voir tableaux pages suivantes*

TABLEAU 1. EXEMPLES D'ORGANISATIONS

	<b><u>Les associations de professionnels</u></b> sont constitués de l'équipe projet et des salariés locaux de l'antenne de l'ONG du Nord.	<b><u>Les associations d'usagers</u></b> comprennent les « usagers » des services mis en place par le projet, leurs regroupements locaux, les organisations préexistantes et les partenaires du projet qui vont reprendre ses activités à leur compte.
<b>Les projets de microfinance</b>	Des équipes projets relativement fournies, structurées et hiérarchisées des « projets » de dimension importante deviennent une entité autonome en gardant, éventuellement, des relations contractuelles avec les organisations d'usagers.	Les emprunteurs et les épargnants, bénéficiaires de ces projets, souvent organisés en caisses locales, elles-mêmes regroupées en fédérations régionales, tentent d'assurer la continuité du service.
<b>Les projets hydrauliques</b>	Une petite équipe projet qui cherche à valoriser des compétences plus ciblées en devenant une entreprise associative de prestation de services.	Les usagers et les associations de quartiers gestionnaires des infrastructures mises en place par le projet s'organisent pour assurer les fonctions indispensables à la maintenance et à l'extension de ces infrastructures.
<b>Les ONG d'appui aux organisations de base</b>	Le noyau de quelques techniciens et de formateurs polyvalents au service de l'ONG du Nord pendant de longues années qui se préparent à se transformer en ONG locale indépendante.	Les associations de base se regroupent pour poursuivre et faire évoluer le programme initié par l'ONG du Nord.
<b>Les projets de développement agricole</b>	Une petite équipe de techniciens se transforme en ONG de service ou en entreprise associative.	Les organisations paysannes dont les membres bénéficient des services d'amont ou d'aval initiés par le projet (par exemple l'accès à des aménagements hydro-agricoles) s'organisent pour gérer ses services dans la durée.
<b>Des centres sociaux ou éducatifs initialement montés et gérés par des ONG du Nord</b>	Les cadres locaux créent une ONG spécialisée ou une association de gestion de ces centres.	Des associations d'usagers (parents d'élèves) ou des ONG de citoyens reprennent à leur compte la gestion de ces centres et de leur personnel.

TABLEAU 2. LES ENJEUX

Les enjeux	Les associations de professionnels	Les associations d'usagers
<p><b>En terme de « vision »</b></p>	<p>Le projet collectif des équipes projet ou des antennes des ONG du Nord est parfois trop tourné vers le passé et vers la reproduction du vécu de la phase projet.</p> <p>Souvent, les associations de ce type ne sont viables que si elles s'approprient un nouveau projet associatif qui ne se limite pas à la reproduction du passé, ou à la continuité des acquis du projet.</p> <p>Il peut y avoir des contradictions entre un projet associatif nouveau et l'objectif de maintenir l'intégrité du groupe initial : le projet peut impliquer une évolution des activités d'un groupe et donc des compétences collectives qui ne coïncident pas avec l'intérêt de tous ces membres.</p>	<p>Durant la phase projet, la « vision » des associations d'usagers se limite souvent au relation avec l'équipe projet et à la mise en œuvre immédiate, opérationnelle, des services.</p> <p>L'autonomie implique une vision plus large, plus tournée vers le long terme, plus politique, qui nécessite une bonne analyse de l'environnement institutionnel et de ses enjeux.</p>
<p><b>En terme de gouvernance</b></p>	<p>Souvent les salariés fondateurs sont aussi les membres les plus nombreux et les plus influents dans les instances de l'association (CA et AG).</p> <p>Lorsqu'ils cooptent des membres extérieurs à leur groupe initial, ces derniers ne s'impliquent pas toujours suffisamment au sein de l'association avec laquelle ils ont finalement peu d'attaches.</p> <p>Les institutions de ce type restent donc souvent fragiles. Leur système de gouvernance n'est pas adapté à faire face à des conflits internes (entre salariés fondateurs) et à des crises graves où les intérêts immédiats des salariés fondateurs s'opposent à ceux de l'institution.</p>	<p>Les systèmes de gouvernance des associations d'usagers doivent être en place bien avant la fin du projet, de manière à assurer la continuité du service. Or ce n'est pas toujours le cas. Les projets organisent souvent l'échelon local en premier, car ce dernier est indispensable à la mise en œuvre des activités. Au final, ils laissent fréquemment des institutions fédératives relativement fragiles.</p> <p>Ces institutions fédératives, trop souvent conçues comme une simple interface entre les usagers et les projets, vont devoir assumer des fonctions nouvelles au départ de l'ONG du Nord. Mais le fonctionnement projet ne leur aura pas forcément permis d'acquérir les capacités collectives indispensables.</p> <p>La régulation entre la base et le sommet est un autre enjeu des gouvernances des associations de ce type. Elle ne passe pas forcément par des systèmes démocratiques au sens où l'entendent les Occidentaux.</p>

Suite du tableau page suivante

<p><b>En terme de leadership</b></p>	<p>Le leadership de l'association doit être en place et reconnu comme tel avant l'autonomie formelle. Il doit être lui-même porteur du projet d'autonomisation de la structure.</p> <p>Les intérêts des personnes associées au sein de ce leadership doivent être cohérents entre eux et coïncider avec ceux de l'institution qu'ils se proposent de diriger. (Ces intérêts ne sont jamais seulement matériels mais ils le sont aussi toujours un peu).</p> <p>Un bon second d'un chef de projet ou un bon responsable d'antenne n'a pas forcément les qualités et la légitimité d'un leader.</p>	<p>Les leaders de ces associations d'utilisateurs doivent être reconnus par leurs mandants et crédibles aux yeux des partenaires institutionnels de leurs organisations. Ils doivent donc posséder une double légitimité, qui aura été cultivée dès la phase projet.</p> <p>Lorsque l'association d'utilisateurs doit recourir à une équipe salariée importante, ou lorsqu'elle se trouve confrontée à des contraintes opérationnelles fortes, l'entente au sein du couple que forme le président et le directeur de l'association est un enjeu majeur.</p>
<p><b>Vis-à-vis de la qualité des services</b></p>	<p>Les intérêts d'une association de professionnels qui met en œuvre des services ne coïncident pas forcément avec ceux de ses usagers.</p> <p>La solidité d'un édifice institutionnel fondé sur une telle association passe souvent par la création d'instances de régulation entre usagers et prestataires.</p>	<p>Les intérêts des différents groupes d'utilisateurs ne sont pas forcément identiques.</p> <p>La cohésion des organisations à base communautaire ou territoriale ne fait pas spontanément bon ménage avec la prise en compte des groupes marginaux ou des groupes minoritaires.</p>
<p><b>Difficultés spécifiques</b></p>	<p>Le transfert de l'activité d'un projet à une institution autonome peut impliquer la transmission d'un capital ou d'un actif important (fonds de roulement nécessaire à une activité commerciale, actif d'une institution de micro finance, équipements, et infrastructures).</p>	<p>Les lois et les textes réglementaires nationaux sont parfois une contrainte forte à la constitution d'associations d'utilisateurs autonomes.</p> <p>Dans de nombreux pays l'émergence de collectivités territoriales change parfois la donne des processus d'autonomisation des structures de services publics locaux.</p> <p>La question de la maîtrise d'ouvrage qui pré-détermine celle de la propriété des infrastructures supports de ces services doit être envisagée dès la conception du projet.</p>

deuxième partie



**Conduire  
des processus  
d'autonomisation**



### 1. Un processus conduit en tant que tel

#### **Une hypothèse initiale, ou pas trop tardive**

Les autonomisations décidées en fin d'intervention sont généralement vouées à l'échec. Les multiples cas passés en revue dans le cadre de cette étude confirment que les processus d'autonomisation ont plus de chance de réussir quand ils sont décidés et sont conçus dès le départ de l'intervention de l'ONG du Nord. Ils échouent en général quand ils sont décidés trop tardivement. En fin de projet, le temps et les disponibilités budgétaires ne sont plus suffisants pour conduire un processus d'accompagnement institutionnel digne de ce nom.

La mise en œuvre de l'activité sous la forme d'un « projet » directement conduit par l'opérateur du Nord a des effets négatifs si elle se prolonge pendant une longue période. Elle suscite un mode d'organisation et un ensemble d'habitudes, d'attitudes et de positionnements caractéristiques, au sein de l'ONG du Nord comme au sein des futurs « autonomisés ». Ces « produits » du fonctionnement de type projet s'avèrent ensuite nocifs pour la construction d'une institution autonome. Il est très difficile de les infléchir en quelques mois.

#### ***Une démarche souvent négligée au profit de la mise au point technique de l'activité***

Les processus d'autonomisation doivent être conduits en tant que tel, selon une stratégie explicite. Conçus et pensés trop tardivement, ils apparaissent comme un « sous produit » des objectifs opérationnels des projets. Pour nombre d'opérateurs, la priorité porte trop exclusivement à la mise au point technique de l'activité qu'il s'apprête à créer.

Cela reflète la « culture » à dominante technique de ces opérateurs, et les contraintes de « visibilité de l'action » auxquelles ils sont soumis. Parfois imposés par les bailleurs, des objectifs ambitieux en termes de résultats et de délais surdéterminent la mise en œuvre des projets.

Or la conduite d'un processus d'autonomisation nécessite une stratégie tout aussi élaborée que la mise au point « technique » de l'activité. Elle nécessite donc aussi des compétences et une approche spécifiques. Elle implique d'associer d'autres partenaires : l'opérateur qui met en œuvre le projet de création de l'activité gagnerait à rechercher à l'extérieur des compétences qu'il ne possède pas. L'exclusivité du « couple » que forme l'ONG du Nord, opé-

ratrice, ou à l'initiative de l'intervention, et l'institution du Sud qui doit reprendre à son compte l'activité est souvent un facteur défavorable.

### *Une démarche conçue exclusivement comme moyen de pérenniser l'action*

Lorsque les ONG du Nord décident « d'autonomiser » leurs antennes, elles conçoivent trop facilement cette démarche comme un simple processus de viabilisation et de transfert de « leurs activités » alors que tous les exemples, de réussite comme d'échecs, montrent qu'il s'agit de bien autre chose. La consolidation de leurs futurs partenaires autonomes est trop souvent pensée (et perçue) par les ONG du Nord comme un moyen de pérennisation de leur action, plus rarement comme une démarche d'appui à la création d'une nouvelle institution « autonome », dotée de sa propre personnalité, capable de produire sa propre « vision ».

Conjuguer les stratégies institutionnelles et opérationnelles est indispensable.

La conception des aspects « opérationnels » de l'intervention doit tenir compte de ses objectifs institutionnels. Faute de quoi, les premiers aboutissent à un dispositif de mise en œuvre de l'activité dont l'autonomisation s'avère très difficile, à cause de son organisation, ou de sa géographie.

#### **Expérience en Afrique de l'Ouest**

##### **Une autonomisation contradictoire avec les choix opérationnels antérieurs**

L'ONG « Vive le Sahel » conduit un programme d'appui à des organisations paysannes de dimension villageoise, gestionnaires de banques de céréales dans un pays sahélien très étendu, où les moyens de communication sont particulièrement déficients.

Pour diminuer les risques et favoriser les échanges économiques entre ses partenaires, Vive le Sahel les a choisis dans différentes régions éloignées les unes des autres. Au bout de quelques années, elle envisage d'autonomiser son intervention en suscitant la création d'unions régionales et d'une fédération nationale.

Les contraintes logistiques que sa stratégie opérationnelle initiale imposent à des organisations villageoises qui n'ont que leur activité et ce partenariat en commun, sont difficilement compatibles avec sa stratégie institutionnelle finale.

#### **Les processus d'autonomisation demandent du temps et de la cohérence**

Le temps et la continuité sont les principaux acteurs des processus d'autonomisation... Or les ONG n'en disposent pas toujours suffisamment.

##### ***Le facteur temps***

La construction d'une institution nouvelle, ou la réforme radicale d'une institution existante autour d'une « vision » et d'une identité collective, dotée des capacités stratégiques, d'une gouvernance solide, bien installée dans son environnement demande du temps. Elle suit souvent un processus itératif difficilement planifiable. On peut en imaginer à l'avance les étapes successives. Mais il est bien difficile d'en prévoir la durée, qui progresse le plus sou-

vent par bonds et par crises successives. Dans la plupart des cas, ces institutions sont des associations, des organisations coopératives ou mutualistes, ou des associations de professionnels de petites dimensions. La vie de ce type d'organisations ressemble rarement « à un long fleuve tranquille », même lorsqu'elles atteignent un certain âge, même lorsqu'en France elles se situent dans un environnement plus favorable que dans les pays du Sud. Les ONG associatives du Nord ne le savent que trop bien.

### *La continuité et la souplesse*

Cette construction nécessite donc une action dédiée très tôt à cet objectif, étalée dans le temps et gérée dans sa durée. L'accompagnement de la progression vers l'autonomie doit pouvoir suivre le rythme mal prévisible des groupes d'hommes et de femmes qui s'organisent et se structurent progressivement. Or les ONG du Nord, dont les projets dépendent des bailleurs institutionnels, ont rarement les moyens de cette continuité et de cette adaptabilité. Leurs actions sont contraintes par des procédures financières « projets », rythmées sur des cycles de trois à quatre ans, exigeant des budgets rigides et détaillés. L'outil financier « projet », dont la critique n'est plus à faire, est mal adapté au processus d'autonomisation.

### **Expérience en Afrique de l'Ouest**

#### **Les méfaits d'un changement stratégique tardif**

« Paysans sans frontières » a développé un dispositif d'appui-conseil-formation aux petits paysans d'un département. Au bout de quatre ans, l'équipe locale maîtrise bien son sujet. Ses services sont efficaces et appréciés. Les paysans se sont organisés au niveau local pour les valoriser. Leurs organisations commencent à se structurer au niveau des cantons. Les responsables cantonaux se rencontrent régulièrement au niveau du département.

PSF dont un expatrié assure encore la direction du projet, commence à penser « autonomisation ». Il en discute avec les organisations paysannes et opte, avec elles, pour la création d'une fédération départementale et la transformation de son équipe locale au service de ladite fédération. Les deux partenaires imaginent que les activités économiques, la vente de prestations à ses membres et leurs cotisations assureront, ou presque, l'autonomie financière de l'organisation paysanne.

Un an plus tard, la construction de la fédération se heurte à bien des obstacles. PSF craint qu'il faille encore bien du temps avant que ses leaders n'atteignent la cohésion et la maturité suffisantes pour gérer « son » équipe de techniciens que l'hypothèse d'être placée sous la responsabilité de leaders paysans n'enchantent guère. Elle y oppose une résistance passive. La question de l'autonomie financière du dispositif reste un casse-tête. Une année de discussions a montré que l'idée initiale, l'autonomie financière de la fédération par ses activités et la vente de ses services, était totalement illusoire.

Le processus d'autonomisation s'enlise. PSF change alors de stratégie. Il vaut mieux, pense-t-il, créer d'un côté une organisation paysanne, de l'autre une ONG de service. La seconde facturera ses prestations à la première et à ses membres ; P.S.F. continuera à subventionner les deux de façon dégressive ; l'ONG de service devra également diversifier ses activités et proposer ses services à d'autres opérateurs ainsi qu'aux bailleurs de fonds installés dans le pays.

Mais ce changement de stratégie ne plaît pas du tout aux responsables paysans qui se sentent mal jugés, trahis, dépossédés du « projet ». Les relations se détériorent. Ce changement laisse l'équipe dubitative : ses compétences, son organisation et sans doute sa composition vont devoir s'adapter à ce nouveau plan. Le processus d'autonomisation passe par une période de « point mort ».

La continuité n'est pas qu'une affaire de moyens. Elle est aussi affaire de stratégie. Les processus d'autonomisation pâtissent des changements de stratégie trop radicaux et imposés en cours de route. Ces changements deviennent difficilement évitables quand cette stratégie n'a pas été pensée dès le départ et prise en compte pour calibrer l'activité elle-même.

Une des clefs de la réussite des processus d'autonomisation réside dans la capacité de l'opérateur à définir à l'avance, avec l'équipe locale ou ses partenaires, ce qu'ils s'apprêtent à construire ensemble, et comment ils vont le construire... Et à se contredire ensuite le moins possible. Cette « vision » peut rarement être décrite en détail, dès le départ. Elle se construit progressivement en associant les différents acteurs sur lesquels va reposer le processus. Mais ces lignes directrices doivent être mises en place et explicitées très tôt. Cette construction spécifique nécessite un minimum de capacité d'anticipation.

### **Ces processus demandent des moyens dédiés, des méthodes et des outils de suivi-évaluation ad hoc**

---

La formalisation d'une stratégie explicite de création ou de transformation institutionnelle permet, à partir d'objectifs formalisés, d'identifier des activités qui leurs soient spécifiquement dédiées.

Cet ensemble se décline en visant l'acquisition des principales qualités identifiées au chapitre précédent. Certaines s'acquièrent « naturellement » avec l'apprentissage de la maîtrise de « l'activité ». D'autres nécessitent un travail spécifique, en dehors des domaines immédiatement utiles pour "l'activité", notamment : la vision, la mission, la cohésion autour d'une identité collective, les capacités stratégiques, l'inscription dans son environnement en termes d'image et de crédibilité.

Il est difficile d'être plus explicite ici sur les contenus possibles de ces plans d'actions, tant ces derniers dépendent des contextes des projets, des types d'institutions en création, de leurs ressources humaines et de la nature des activités qu'elles s'apprêtent à assumer.

Quelques remarques paraissent cependant utiles :

- ces plans d'actions se construisent étape par étape comme ceux de tout « projet processus » dont ils ne sont qu'un cas particulier ;
- les personnes et les groupes appelés à jouer un rôle moteur dans les futures institutions doivent être associés très tôt à la conception et à la mise en œuvre de ces plans. Ils doivent y jouer un rôle grandissant, pour finir par en être collectivement le principal maître d'ouvrage ;
- ils doivent donc pouvoir s'approprier assez tôt les outils qui en facilitent la construction ;
- les qualités énoncées ci-dessus demandent la plupart du temps à ces personnes et à ces groupes de pouvoir inscrire les activités de leur future institution dans un cadre politique et économique plus large que leur environnement immédiat ;
- une « vision » se bâtit souvent en allant voir ailleurs, des expériences similaires à la sienne, conduites dans des contextes différents du sien ;
- la cohésion se construit plus par des événements vécus en commun, que par des discours ou des textes communs.

Ces processus demandent en particulier des outils de suivi et d'évaluation ad hoc<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Un domaine ou des investissements collectifs inter ONG seraient peut-être utiles

Comme le pilotage de tout projet, la conduite d'un processus d'autonomisation nécessite la mise en place de dispositif de suivi évaluation, dès sa conception. Or de tels dispositifs, clairement formalisés, sont assez rares. Les ONG rencontrées au cours de cette étude étaient rarement outillées pour les concevoir<sup>1</sup>.

## 2. Une double volonté qui traduit des intérêts différents

Les processus d'autonomisation ne réussissent que s'ils sont le fruit d'une double volonté, celle de l'opérateur ou de l'ONG qui conduit le « projet » de création et de pérennisation de l'activité, celle des membres de l'équipe ou des adhérents de la future institution autonome. Dans la réalité, cette double volonté n'est pas toujours aussi évidente que les uns et les autres l'affirment.

En cas d'échecs, on s'interroge parfois a posteriori : erreurs de méthode ? manques de savoir-faire ? Le plus généralement, c'est la volonté des deux parties qui a le plus manqué. Certaines tentatives d'autonomisation apparaissent finalement comme des jeux, mis en œuvre pour respecter des apparences ou se mettre en conformité avec des discours, mais qui ne répondent pas aux intérêts réels mais inavoués des parties prenantes.

### **La volonté de l'ONG "autonomisante" n'est pas toujours très claire**

#### *Les ONG du Nord ne sont pas de « purs esprits »*

Elles ne les avouent pas toujours, mais les ONG du Nord, dans leur diversité, ont leurs propres intérêts qui ne coïncident pas forcément avec ceux des « autonomisés ». Elles ont aussi leurs propres contraintes, qu'elles mettent plus volontiers en avant.

Les processus d'autonomisation engagés tardivement cachent parfois des processus de désengagement « obligé », déterminés par l'incapacité de l'initiateur du projet à renouveler les financements qu'il avait mobilisés pour le lancer. Ce peut être aussi une façon de ne pas avouer son échec, à soi-même ou aux autres.

La création d'une ONG locale à partir de son antenne initiale peut être objectivement gênante pour la stratégie « pays » d'un bureau d'études associatif. En essayant de transmettre l'appui de « leurs » organisations de base à une institution d'appui locale, les militants de l'ONG du Nord perdent aussi le sentiment de leur utilité, une relation directe avec le terrain et une possibilité de voyages. Cela compte finalement aussi un peu dans leur engagement désintéressé.

<sup>1</sup> La remarque vaut pour des domaines proches comme l'appui aux institutions, le partenariat, et l'appui au développement des capacités collectives, désormais reconnus comme des enjeux centraux de l'action des ONG.

Les partenariats à la fois inégaux et durables finissent à la longue par créer des dépendances réciproques également contraignantes pour le partenaire dominant. Ses membres, surtout quand ils se renouvèlent, aimeraient bien voir ailleurs. Ses équipes ont envie d'exercer leur créativité professionnelle sur d'autres terrains. Mais ils ne peuvent pas le faire tant que leurs partenaires traditionnels absorbent une si large part de leurs fonds et de leurs énergies. A l'inverse, pour les ONG qui sont quasi « monoprogramme », l'autonomisation de leur presque unique terrain peut être un « séisme » interne dont elles ne mesurent pas l'effet à l'avance.

### *Les intérêts de l'ONG du Nord ne sont pas toujours faciles à décrypter*

Parfois multiples et contradictoires, les intérêts d'une ONG, qui la poussent ou qui la freinent à s'engager dans un processus d'autonomisation, ne sont pas toujours faciles à comprendre. Ils peuvent refléter des intérêts divergents, entre ses instances politiques et ses équipes opérationnelles, entre le siège et le terrain, voire entre les individus eux-mêmes. Les acteurs burkinabé rencontrés au cours de cette étude ont exprimé plus d'une fois le senti-

#### **L'autonomisation, ils en parlent, mais la veulent-ils vraiment ?**

“ Entre la structure locale, les organisations « bénéficiaires », le siège de l'ONG en Europe il y a des intérêts ou des perceptions différentes la plupart du temps sur les implications et la signification de l'autonomisation. Tant que cela n'est pas clarifié, il est difficile de réussir. ”

“ Autonomiser pour faire quoi ? Quelle en est la finalité ? Poser cette question amène à s'interroger sur l'utilité future des ONG du Nord et leur reconversion. Une fois que les ONG du Nord ont clarifié cela (entre cadres mais aussi avec la base des militants), cela devient plus facile à négocier. Les ONG doivent se reconvertir notamment dans l'appui politique, le lobbying, en particulier au Nord, en prenant appui sur le contexte de la globalisation et de ses responsabilités sur le mal développement, l'appui à la recherche de financement. ”

“ Si l'autonomisation a des chances de se réaliser plus facilement avec les organisations socioprofessionnelles (cas des services marchands autonomisés), ce n'est pas le cas pour les ONG. Une ONG du Nord a de réelles difficultés de légitimer l'appui à une autre ONG du Sud, cela à cause surtout des militants de base ; ils ont comme un besoin d'identification et donc de relation directe avec les « pauvres » représentés justement dans des organisations socioprofessionnelles. La base a une connaissance affective des problèmes de développement et considère les réalisations de terrain comme son bébé. Quand nous avons été loin dans notre processus d'autonomisation, l'association mère a été réticente à financer des activités nouvelles initiées entièrement par nous. C'est ainsi que la plupart du temps les ONG d'appui du Nord ont du mal à poursuivre le partenariat ; ils ont tendance à arrêter la relation. Cette observation concerne surtout les ONG françaises. ”

*Paroles de praticiens burkinabé*

ment que les expatriés freinent les processus qui vont à l'encontre de leurs intérêts (cette opinion, représentative ou pas, fondée ou non, est révélatrice d'une perception qui mérite d'être prise en compte).

A de rares exceptions près, les ONG d'appui au développement, en tous cas les ONG françaises, ne sont pas complètement libres de leurs choix. La conduite de leur projet est souvent contrainte par leurs bailleurs. Ces derniers sont critiqués pour leur incapacité à financer des « projets processus » avec la souplesse et la continuité nécessaires. Les ONG s'en plaignent : « Ils exigent des objectifs contradictoires, des résultats trop ambitieux, des processus d'autonomie trop rapides ». « La seule chose qui les intéresse, c'est de faire des économies sur les postes des expatriés en les remplaçant le plus vite possible par des locaux ». Certes, mais il faut dire aussi que la recherche appuyée de la viabilité, et l'expression d'un certain volontarisme en matière d'autonomisation, ont d'abord été le fait de certains bailleurs institutionnels, avant d'être celui des ONG « professionnelles ». Cette exigence n'a pas seulement eu des effets négatifs sur leurs pratiques.

### **La volonté des "autonomisés" n'est pas toujours très ferme non plus**

---

L'ombre protectrice de l'ONG du Nord est certes frustrante, mais parfois bien confortable.

#### *La présence de l'ONG du Nord apporte un confort aux individus et à l'activité.*

Les individus et les acteurs locaux appelés à s'inscrire dans des processus d'autonomisation ne sont pas, non plus, de « purs esprits ». Le statut de salariés, ou de partenaires privilégiés d'une ONG du Nord offre parfois aussi bien des avantages, en termes matériel ou d'image.

Il ne s'agit pas seulement d'avantages aux bénéficiaires des acteurs. La présence de l'ONG du Nord est parfois perçue comme durablement positive pour l'activité. L'étranger peut aussi protéger les résultats de l'activité contre les prédateurs du milieu. Sa neutralité et son extériorité sont parfois bien utiles pour faciliter la création de consensus locaux. Est-ce l'effet pervers de son installation trop prégnante dans le milieu ? Est-ce le reflet de la réalité du contexte à un moment donné de son évolution ? Méfions-nous des religions toutes faites en la matière.

#### *L'institution "autonomisée" a sa propre stratégie... parfois équivoque et qui ne se limite pas à la reprise de l'activité que lui propose l'ONG du Nord.*

Comme ceux de l'ONG du Nord, les intérêts de la future institution autonome résultent de la combinaison d'intérêts multiples et souvent divergents d'individus ou de groupes. Le départ de l'expatrié est parfois un des éléments importants dans le processus qui conduit à l'autonomisation. Il va renforcer le pouvoir de certains et affaiblir la position d'autres. Tous n'ont pas les mêmes intérêts.

Mais les enjeux ne s'expriment pas seulement en sommes d'intérêts particuliers plus ou moins conciliables ou opposés. Ils traduisent aussi des divergences de projets collectifs plus ou moins explicites entre l'ONG du Nord et la future institution du Sud. La première recherche souvent l'aboutissement de « son projet », tel qu'elle l'a conçu, en y mettant parfois beaucoup d'elle-même. La seconde cherche à se l'approprier, parfois pour la mettre au service de sa propre « vision » (qui n'est pas toujours clairement formulée).

### L'expérience de Khim Sophanna, évaluateur cambodgien

#### L'autonomisation perçue comme un abandon

La présence des ONG est récente au Cambodge, elle date des accords de Paris de 1991. Auparavant, le terme organisation (Angkar en Khmer) avait une connotation très négative parce qu'il avait servi à désigner le gouvernement et la structure politique des Khmers Rouges. Aujourd'hui le terme organisation évoque les hauts salaires que gagnent les chanceux qui ont réussi à infiltrer le monde de la coopération internationale.

Au début des années 1990, seuls ceux qui parlaient l'anglais ou le français ont réussi à décrocher un emploi dans une des très nombreuses organisations internationales qui sont venues s'installer au Cambodge. Les ONG internationales ont recruté du personnel cambodgien pour réaliser leurs projets, il s'agissait surtout d'aide humanitaire d'urgence. Travailler pour une organisation internationale constituait alors une véritable aubaine pour les Cambodgiens.

Leur statut dans la société s'élève et cet emploi apporte de nombreux autres avantages (un salaire, des avantages sociaux en dollars américains, une rémunération plus élevée et plus régulière, le prestige de travailler avec des étrangers et de parler des langues étrangères, la possibilité de s'afficher en compagnie d'étrangers, de se déplacer dans des voitures luxueuses et enfin de travailler dans de bonnes conditions).

Malheureusement, ce paisible « bonheur professionnel » se trouve bousculé. A partir de 1995 environ, dans la grande majorité des ONG, on commence à parler de désengagement, et le personnel national s'inquiète.

Les raisons de l'inquiétude sont multiples :

« Nous sommes abandonnés par des organisations internationales qui prétendaient venir nous aider dans la durée, nous nous sentons déprimés et résignés. »

« Nous allons perdre la face à cause des doutes qui pèsent sur la suite : les salaires risquent de diminuer, notre statut social va baisser, l'insécurité professionnelle sera plus grande, etc. ».

« Nous allons perdre l'opportunité d'aller en formation à l'étranger. »

« Trente années de guerre et de conflits ont ruiné la confiance des Cambodgiens dans la plupart de leurs institutions. Les gens se font très peu confiance. Les Cambodgiens préfèrent travailler pour un étranger, s'il paraît puissant financièrement et intellectuellement, plutôt que pour un de leur compatriote. »

« Nous ne pensons pas être capables d'obtenir des soutiens financiers parce que nos capacités et nos ressources humaines sont trop faibles. Nous ne savons pas rédiger une proposition de projet, nous ne savons pas négocier avec un bailleur de fonds, et surtout nous ne savons pas comment contourner les pratiques de corruption... »

« L'environnement légal et judiciaire n'est pas favorable à la bonne gestion d'une ONG locale. »

« Nous ne serons pas crédibles devant les bailleurs de fonds internationaux, devant les bénéficiaires et même devant le propriétaire du bureau ! »

Tant que ces inquiétudes ne sont pas calmées, il paraît bien périlleux de s'engager dans un processus d'autonomisation. Les deux acteurs doivent d'abord engager un dialogue pour dé-diaboliser les conséquences du retrait (partiel) des expatriés et des ONG internationales.

Les processus d'autonomisation ne peuvent être des processus de transmission d'une activité à l'identique, entre l'ONG initiatrice et une structure repreneur. Ce sont presque toujours des processus de transformation, de « digestion ».

### **Un copilotage implique l'explicitation des différents points de vue et stratégies**

Les processus d'autonomisation ne sont, au fond, que des relations partenariales particulières. On peut leur appliquer les mêmes remarques et les mêmes conseils.

#### ***La nécessité pour chacun d'explicitier sa perception de la stratégie de l'autre, et d'en débattre.***

Chacun interprète la stratégie de l'autre à partir de son propre point de vue et de ses propres références. Ce constat d'évidence vaut pour toute relation de partenariat. Mais elle prend une importance particulière en matière d'autonomisation. La double nouveauté de l'activité importée et de l'institution à créer rend les ré-interprétations d'autant plus fortes et d'autant plus inévitables. Les paroles d'acteurs rapportées dans ce document en témoignent.

Il est donc encore plus utile d'explicitier sa propre perception de la stratégie de l'autre, et de chercher à comprendre comment lui-même interprète la vôtre. Il ne s'agit pas de jouer les Machiavel, mais de se persuader que l'autre n'a pas les mêmes points de vue que soi, pour mieux en débattre avec lui. Mieux vaut concilier des stratégies explicitement différentes, que de nier des divergences d'intérêts. Mais cette conciliation implique des outils de copilotage spécifiques.

Il y a peu de chances pour que l'ONG du Nord et la future institution du Sud aient toujours les mêmes intérêts, et qu'elles aient l'une et l'autre comme seul objectif la pérennisation de l'activité et la réussite de leur projet commun. Mieux vaut explicitier ces différences et piloter le processus d'autonomisation en essayant de concilier des attentes et des stratégies différentes exprimées comme telles, plutôt que gérer cet exercice comme si les alternatives possibles dans la conduite du projet étaient équivalentes pour chacun des deux partenaires.

#### ***Concilier les stratégies exprimées a les conséquences pratiques suivantes :***

- la même personne peut difficilement jouer trois rôles à la fois : défendre le point de vue de l'ONG du Nord ; se positionner en médiateur entre les deux parties « dans l'intérêt général du projet » ; faciliter la réflexion et l'expression du point de vue de la future institution du Sud. Or ces trois missions figurent parfois ensemble dans les termes de références des « chefs de projets » des ONG du Nord, chargés de piloter des processus d'autonomisation ;
- cette conciliation a besoin de lieux et de rythmes spécifiques. Les instances de pilotage stratégique doivent être clairement distinctes des organes de gestion quotidienne du projet. Cette règle générale, qui vaut pour tout projet, devrait s'appliquer systématiquement au processus d'autonomisation ;
- en général, cette conciliation s'effectue par strates, successives et évolutives. Les partenaires s'accordent d'abord sur des objectifs et des principes, qui sont formalisés par des « contrats-cadres » dont la portée est générale. Ces contrats sont ensuite déclinés période par période en accords plus opérationnels, plus ponctuels, qui portent parfois sur des aspects plus partiels.

Ce mode de contractualisation sur deux niveaux d'accords n'est, encore une fois, pas spécifique aux processus d'autonomisation. Il vaut pour la gestion des relations de partenariat

en général. Il peut cependant se concrétiser de façon originale dans les cas qui nous intéressent ici. Les bases de « l'accord cadre » restent plus évolutives ; elles sont en général revues au fur et à mesure que l'institution se construit et précise sa propre vision de son avenir.

### 3. Deux conceptions possibles pour amorcer l'autonomisation

#### Deux démarches possibles

En caricaturant, on peut décrire deux grands types de démarches théoriques, susceptibles d'aboutir à la construction d'une institution autonome, capable de pérenniser une activité importée dans un milieu donné :

- dans la première, l'opérateur commence par mettre au point et par développer l'activité. Il facilite ensuite la construction d'une institution autonome qui reprendra l'activité à son compte. Cette construction procède par transformation de l'équipe projet ou des partenaires locaux de cette équipe ;
- dans la seconde, l'opérateur cherche à constituer d'abord la « gouvernance » de l'institution, à réunir les principaux éléments de son leadership. Il suscite la création d'une institution qui sera ensuite son partenaire pour la mise au point et le développement de son activité.

Les multiples cas recensés lors de cette étude se situent entre ces deux extrêmes sans jamais ou presque s'y conformer exactement, mais en grande majorité, notamment chez les ONG françaises, ils procèdent de la première démarche, avec des nuances : les préoccupations d'ordre institutionnel interviennent plus ou moins tôt dans la conduite de l'opération.

Le choix entre les deux approches ne semble pas se poser en termes théoriques. Il dépend de la culture de l'ONG initiatrice, qu'il faut plutôt considérer comme une donnée que comme une variable. Il traduit des contextes et des paysages institutionnels différents dans lesquels l'une ou l'autre approche semble s'inscrire plus ou moins naturellement. Il est en partie déterminé par la nature de l'activité qui, dans un milieu donné, exige un ensemble d'innovations complexes ou des simples adaptations extrapolées à partir d'expériences antérieures proches. Il est enfin souvent surdéterminé par les contraintes financières de l'opérateur du Nord.

#### L'équilibre entre l'opérationnel et l'institutionnel, une des clefs dans les cas où la priorité est donnée à l'activité

##### *Un équilibre dans le temps*

Sophistiquer l'activité pour atteindre l'équilibre financier avant d'entamer un processus d'autonomisation institutionnelle n'est pas toujours une bonne solution.

L'équilibre financier des « services marchands » est un enjeu majeur pour les projets qui se proposent de créer des services « durables » dans des domaines aussi variés que la micro-finance, l'accès à l'eau potable, l'approvisionnement en intrants agricoles... Ces projets ont

le choix entre deux stratégies d'autonomisation. Les uns préfèrent développer l'activité jusqu'à ce qu'elle soit très proche de l'équilibre financier avant d'entamer sérieusement le processus d'autonomisation institutionnelle : la croissance d'abord, la construction institutionnelle ensuite. Les autres s'attaquent plus tôt à cette construction et imaginent que la nouvelle institution conduira elle-même le processus de développement de l'activité qui la mènera à l'équilibre financier.

Ce dilemme entre priorité à la croissance, ou parfois à la diversification de l'activité, et construction institutionnelle ne se pose pas seulement aux promoteurs de services marchands, mais à la plupart des projets qui se proposent de créer une activité qui ne trouvera son équilibre et sa cohérence que par ses dimensions ou sa complexité.

Là encore, il est bien difficile de proposer une théorie pour choisir l'une ou l'autre approche.

La première approche, qui semble avoir la préférence des bailleurs, aboutit parfois à des entreprises complexes, de grande dimension, difficilement maîtrisable par une institution naissante. Elle met très tôt la barre très haut pour ses dirigeants. Le succès des premières années de pleine autonomie repose alors souvent sur quelques cadres aux rôles trop prépondérants pour que cela ne se traduise pas par une certaine fragilité. A peine en place, les administrateurs et les cadres salariés n'ont plus le droit à l'erreur. Ils n'ont plus guère la possibilité de parfaire leur apprentissage. Ils ne peuvent que mettre en œuvre l'activité telle qu'elle est en place. Il leur est plus difficile de la faire évoluer pour mieux se l'approprier.

La seconde approche conduit parfois à l'impasse quand l'institution se construit sur une base géographique et sociale trop restreinte, qui ne lui permettra pas ultérieurement d'atteindre l'équilibre financier. Elle met alors en place des leaders dont la légitimité ou les capacités se révéleront plus tard trop limitées pour accompagner la croissance. Elle laisse croire que l'équilibre financier n'est qu'un objectif accessoire.

### *Un équilibre dans le pilotage*

Par la force des choses, les objectifs opérationnels prennent souvent le pas sur les objectifs institutionnels.

La conciliation entre des objectifs opérationnels et des objectifs institutionnels est une des clefs des processus de pérennisation – autonomisation. Elle n'est pas qu'une question de chronologie. Elle dépend pour une grande part de la façon dont est mise en œuvre l'activité elle-même (voir troisième partie de ce document).

Mais en règle générale, les contraintes de la logique « projet » amènent bien souvent les ONG du Nord à privilégier excessivement des objectifs opérationnels, plus aisément mesurables, plus durablement acquis et sur les lesquels elles sont plus souvent et plus indiscutablement évaluées.

L'accent mis au cours de ces dernières années sur la viabilité des projets, la primauté désormais donnée à la création et au renforcement des institutions locales, contribuent à créer une certaine mode en faveur des processus d'autonomisation. Il faut certes s'en réjouir. Pour autant, cette évolution a des effets pervers. Les tentatives de création d'institutions locales dans le prolongement d'une intervention d'aide au développement deviennent quasi systématiques. Elles apparaissent comme une conclusion obligée, comme la forme principale, quasi exclusive de valorisation locale des acquis d'une telle intervention.

Dans certains cas, avant d'engager automatiquement ce processus, il vaut mieux s'interroger sur la pertinence et sur la faisabilité d'une telle démarche :

- cette interrogation aboutit parfois à des refondations qui sont plus porteuses d'avenir que certains « acharnement thérapeutique » ou « autonomisation-alibi » voués à l'échec ;
- elle permet souvent d'actualiser des stratégies trop anciennes qui ne tiennent pas compte des changements de contexte ou des acquis des premières phases du projet, intervenus entre l'époque où elles ont été conçues et celle où elles vont être mises en œuvre ;
- elle fournit l'occasion aux « futurs autonomisés » de commencer à mieux s'approprier un processus qui les concerne au premier chef. Il faut insister sur ce point : la réussite des processus d'autonomisation implique que les deux protagonistes principaux en négocient et en partagent la conception et la conduite. Cela nécessite qu'ils fassent la même analyse de sa faisabilité.

### 1. Vérifier la pertinence et la faisabilité de l'autonomisation

#### **Le contexte, la pertinence et la cohérence externe**

##### *Le contexte d'une intervention a parfois radicalement évolué*

Au moment où l'ONG du Nord concrétise son discours sur l'autonomisation et quand ses partenaires revendiquent cette autonomie, le contexte de l'activité n'est fréquemment plus le même que lors de son lancement. Nombre de situations de crise, ou de post-urgence, sont emblématiques de ces décalages. En quelques années, les besoins, les compétences nécessaires pour les satisfaire et les outils financiers disponibles pour les mobiliser peuvent changer du tout au tout.

Les changements peuvent néanmoins être plus subtils. Les modes des bailleurs et les priorités politiques changent et modifient radicalement les opportunités financières.

### Expérience en Afrique de l'Ouest

#### **Quand l'institution émergente doit affronter un nouveau contexte**

Au début des années 80, le gouvernement d'un pays sahélien et ses bailleurs institutionnels accordent une forte priorité à l'amélioration de l'accès des populations rurales à l'eau potable. Il y a fort à faire. Leur stratégie est fondée sur le renforcement de l'efficacité des services publics, en particulier des directions régionales de l'hydraulique. Une ONG suisse élabore un important projet d'appui institutionnel à ces directions, complété par des interventions directes d'appui à l'organisation des usagers. Son intervention est conduite dans la perspective d'une autonomisation de la structure projet, dirigée dès le départ par des cadres locaux de haut niveau.

Cinq ans plus tard, ce projet est considéré comme une réussite. Il a atteint la plupart de ses objectifs opérationnels. La structure projet fonctionne selon un mode très autonome. Il ne reste plus qu'à acquérir la personnalité morale... et à renouveler son plan de charge.

Mais le contexte a changé. Le retard en matière d'accès à l'eau potable a été partiellement comblé. Il ne constitue plus la même priorité. Les directions régionales n'ont plus besoin des mêmes appuis. Leur efficacité s'est effectivement améliorée, leur mission a évolué, elles ne gèrent plus les mêmes moyens. Les ONG locales se sont multipliées. Elles apportent un appui aux maîtres d'ouvrages locaux selon des problématiques territoriales qui remplacent les anciennes approches thématiques.

Les cadres de la structure projet, avec l'appui de l'ONG internationale, prennent conscience de ces évolutions. Ils se préparent à fonder un bureau d'études associatif qui proposera des services assez différents de ceux assurés par leur ancien projet, plus en amont des interventions, moins opérationnels. Ce changement est douloureux ; le futur bureau ne pourra pas garder l'ensemble des collaborateurs de la structure projet. Il implique que ces cadres acquièrent de nouvelles compétences et développent un nouveau carnet d'adresses. Leur marché n'est plus national mais régional.

#### ***L'autonomisation n'est pas toujours la bonne façon de conclure un projet***

Certaines amorces d'autonomisation ne sont en fait que des habillages élégants qui masquent des désengagements. Consciemment ou non, l'ONG du Nord ne cherche alors qu'à masquer son échec, ou elle ne souhaite que pouvoir remobiliser ses moyens sur un autre terrain.

Elles sont aussi parfois des tentatives de prolonger des aventures humaines particulièrement riches, nouées entre des hommes et des femmes qui se sont pleinement engagés dans des projets ou des dispositifs d'appui de longue durée, souvent initiés dans des contextes difficiles. Pour ces hommes et ces femmes, il est légitime de chercher à poursuivre la forme d'intervention qui les a profondément marqués, qui est devenue emblématique de leur institution. Ils s'y essaient parfois même quand le bien-fondé de cette intervention s'estompe, ou quand elle a définitivement lassé ses partenaires financiers. Mais ces tentatives trop tardives de prolongation, par le biais d'autonomisation des équipes locales, sont souvent vouées à l'échec. Elles n'évitent pas des refondations plus radicales, et souvent plus douloureuses. Des démarches prospectives plus réalistes, moins affectives, auraient finalement été préférables.

### **La prise en compte des nombreuses dimensions de la faisabilité de l'autonomisation**

La vérification de la faisabilité d'un processus d'autonomisation est délicate parce qu'elle demande de s'intéresser aux multiples dimensions de ce dernier. La difficulté ne réside pas seulement dans l'analyse de la faisabilité de chaque dimension. Il s'agit aussi de vérifier la cohérence de l'ensemble, et les contraintes réciproques « d'une faisabilité » sur une autre. L'équilibre financier est possible mais au prix d'une croissance qui risque de compliquer excessivement l'appropriation de l'organisation par l'équipe. La consolidation de l'organisation de celle-ci implique la création de nouveaux postes qui risque de mettre en cause l'équilibre financier. L'optimisation de l'activité passe par une diversification des prestations proposées ou par une extension géographique qui peuvent ébranler la cohésion sociale de l'association d'usagers en cours de cohésion...

## **2. Trois difficultés particulières pour évaluer la faisabilité de l'autonomisation**

L'actualisation de la faisabilité de l'autonomisation devrait intervenir avant chacune « des phases décisives » du processus<sup>1</sup>. Elle sert parfois à vérifier le bien-fondé de la démarche et est presque toujours indispensable pour préciser au fur et à mesure la stratégie mise en œuvre.

Au-delà de ses nombreuses dimensions, l'analyse de cette faisabilité se heurte souvent à trois difficultés particulières.

### **Un élément presque toujours central, la viabilité économique et financière**

Variable évidemment selon la nature de l'activité, la viabilité économique est souvent difficile à évaluer. La capacité de l'ONG à renouveler son portefeuille de projets auprès de ses partenaires financiers est cependant cruciale. Elle devra diversifier ses partenariats, de même que son champ d'activité, ou pour le moins de le faire évoluer. Cette diversification demande souvent des qualités en matière de communication et de prospection insuffisamment partagées par les équipes projets ou les antennes des ONG. Ces dernières n'en perçoivent pas la nécessité tant qu'elles vivent à l'abri du « budget projet » ou des ressources de l'ONG du Nord.

La crédibilité d'une institution naissante dépendra souvent de la qualité de ses outils de gestion et de sa capacité à respecter des procédures administratives contraignantes et propres à chacun de ses partenaires.

Quand l'activité concerne un service, la viabilité est trop souvent assimilée à l'équilibre opérationnel (prenant en compte seulement les produits et les charges liées à l'activité). Or cet équilibre – qui est insuffisant du point de vue de la viabilité financière – ne garantit pas à lui seul la solidité financière de l'institution qui la met en œuvre. De plus, l'institution doit faire face à ses problèmes de trésorerie. Résister à des difficultés imprévues malgré des fonds propres limités éprouve sa solidité.

<sup>1</sup> Ces « phases décisives » diffèrent d'un processus à l'autre. Il s'agit, par exemple, de l'acquisition de l'autonomie fonctionnelle et de la personnalité morale, ou des ruptures qui interviennent dans l'appui de l'ONG du Nord, notamment le départ de ses expatriés permanents, la fin de son appui financier, etc.

L'équilibre économique et financier est également difficile à apprécier tant que l'autonomie institutionnelle et juridique n'est pas acquise. Le maintien d'une gestion de type « projet » durant les phases qui précède l'autonomie définitive de l'institution ne facilite pas toujours l'analyse des résultats économiques de l'ensemble.

Cette difficulté provient aussi de l'imbrication dans l'activité de tâches de natures différentes. Même si son activité est un, ou un ensemble de service(s) marchand(s) (crédits, approvisionnement, commercialisation), l'institution en phase de développement doit assurer des fonctions non marchandes de formation, ou non exclusivement marchandes, de conseil et de protection. Elle devra aussi poursuivre ses investissements en matière grise, qu'elle ne pourra faire apparaître en tant que tels dans ses comptes.

Cette situation n'est pas seulement transitoire et caractéristique de la phase qui succède à la fin du « projet » et aux premières années d'autonomie. Elle peut être durablement liée à la mission que l'institution s'est donnée, en matière de lutte contre la pauvreté, ou d'appui à ses membres, petits producteurs marchands, artisans ou paysans.

### **La présence de l'ONG du Nord masque souvent bien des difficultés à venir**

Pour partie, la réflexion sur la faisabilité de l'autonomisation porte sur les conséquences du retrait de l'ONG du Nord. En simplifiant, cette réflexion procède par trois types de questions successives : quelles sont les fonctions que l'ONG assume encore à un moment donné du projet ? sont-elles durablement nécessaires ? si oui, quelles sont les solutions qui permettront à l'institution locale de les assurer à sa place ?

#### **Expérience en Afrique de l'Ouest**

##### **La fermeture d'un projet modifie l'équilibre des pouvoirs locaux**

Une ONG française intervient depuis 1991 sur le périmètre irrigué d'Arango, pour le rendre durablement opérationnel. Elle conduit les travaux de réhabilitation physique et apporte un appui à la coopérative d'usagers qui se met en place pour gérer et entretenir cette infrastructure hydraulique. Sa mission se termine en 1993. La coopérative est alors fonctionnelle. Un comité de gestion est en place. Des règles ont été établies avec la participation des usagers pour organiser les tours d'eau, calculer et percevoir la redevance. Ces règles ont été globalement respectées lors de la dernière campagne durant laquelle l'ONG était encore présente sans que celle-ci n'ait à intervenir.

Dès 1994, la coopérative est confrontée à des infractions qu'elle ne réussit plus à réguler. Au début, seuls quelques usagers ne respectent pas leur tour d'eau. Ces usagers, protégés par de puissants notables de la zone, ne sont pas inquiétés par le comité de gestion de la coopérative. Cependant, les délits non sanctionnés n'échappent pas aux autres usagers, qui en profitent pour prendre des libertés avec les règles collectives. Même si ces usagers délictueux ne bénéficient d'aucune protection particulière, le comité de gestion ne dispose plus de la légitimité suffisante pour leur imposer le paiement des amendes.

Pourquoi ce dérapage s'est-il produit en 1994 ? La gestion du périmètre n'avait connu jusque-là qu'un nombre relativement limité de délits. Le comité avait résolu sans difficulté les infractions en appliquant le règlement défini collectivement par les usagers. Tant que le « projet » était là, le comité était en apparence respecté. Dès que le « projet » est parti, le comité a perdu tout pouvoir face aux notables.

### ***La fonction de « protection »***

De nombreux cas soulignent qu'une des difficultés de l'exercice consiste à identifier les fonctions qu'elle assure « en creux », de façon passive, par sa seule présence ou par sa seule proximité. Nos interlocuteurs ont souvent évoqué une fonction anti-conflictuelle et dans des contextes de droits incertains ou de société très hiérarchisée, une fonction de « protection ». La proximité de l'ONG gêne l'expression des ambitions locales et protège le projet d'éventuels « prédateurs ».

La difficulté ne réside pas seulement dans l'anticipation des problèmes mais aussi dans la recherche des parades. Ces dernières ne se trouvent pas seulement au sein de l'institution mais dans son ancrage dans son contexte politique et social. Elles dépendent d'acteurs qui n'ont pas été assez associés au « projet », conduit trop exclusivement entre l'ONG et les personnes ou les organisations directement concernées par ses volets opérationnels. Il est trop tard à la fin du projet de chercher à mieux l'inscrire dans son contexte institutionnel.

### ***La fonction « relations avec l'environnement » et notamment avec les bailleurs et les administrations***

Dans le même ordre d'idées, lorsque les ONG préparent leurs partenaires à se passer d'elles, elles sont particulièrement attentives à leur transmettre les capacités nécessaires à la conduite de l'activité, telle qu'elles la conduisent elles-mêmes. Elles omettent souvent de leur permettre d'acquérir les capacités de réagir à l'imprévu et de diversifier leurs activités. Elles sous-estiment leur besoin de situer ces activités dans leur contexte pour anticiper les évolutions de ce dernier. Elles n'attachent pas assez d'importance à renforcer leur crédibilité et celles de leurs leaders auprès de leurs interlocuteurs institutionnels, les bailleurs et les représentants de l'administration. Elles ne leur permettent pas de s'inscrire dans des réseaux de partenaires potentiels grâce auxquels elles pourront s'ouvrir et progresser.

Or à long terme l'autonomie de ces institutions dépend de capacités non immédiatement indispensables à la fin du projet.

### ***Anticiper les déformations de l'activité, preuve de son appropriation par l'institution***

Trop souvent conçus comme des processus de transfert, les processus d'autonomisation n'anticipent pas assez les déformations de l'activité qui vont inévitablement se produire après le retrait de l'ONG. Ces déformations ne sont pas forcément un obstacle à la pérennisation de l'activité. Elles sont au contraire souvent le signe que l'institution se l'approprie.

Ces déformations peuvent intervenir dans de multiples domaines, l'organisation de l'activité (les procédures, le mode de management, l'organigramme de l'équipe...), mais aussi dans le contenu de l'activité, les types de produits financiers à proposer, le public cible. L'ONG du Nord n'est pas toujours la mieux placée pour aider l'institution à réfléchir aux conséquences prévisibles de ces déformations, ni pour l'aider à les évaluer au fur et à mesure... Un argument de plus en faveur de l'intervention de tiers dans l'accompagnement des phases finales des processus d'autonomisation.

Quelles questions se poser quand on prépare un processus d'autonomisation ?

### **Avons-nous bien posé le problème ?**

---

- Pourquoi nous posons-nous la question de l'autonomisation ?
- Quelle est la situation de l'intervention au moment où apparaît l'objectif de l'autonomisation ?
- Sommes-nous prêts à formuler une stratégie spécifique pour conduire le processus d'autonomisation ?
- De quels moyens disposons-nous pour financer et conduire la stratégie d'autonomisation ?
- De combien de temps disposons-nous pour conduire le processus ?
- Comment allons-nous mobiliser les compétences requises pour mener ces activités ?
- Avons-nous pleinement évalué les implications d'un processus de construction institutionnelle ?
- La stratégie d'autonomisation est-elle déclinée en sous-objectifs, en résultats et en activités ?

### **Comment concilier le mieux possible les intérêts et les stratégies des différents acteurs pour maximiser le soutien au processus d'autonomisation ?**

---

- Quels sont les positionnements des différents acteurs sur la question de l'autonomie ?
- Les intérêts et les objectifs de l'ONG du Nord sont-ils explicites ? Ceux du partenaire du Sud ?
- A-t-on bien apprécié la diversité des positions au sein de chaque partie ?
- Les changements induits par l'autonomisation sont-ils discutés entre les deux parties ?
- Quelle démarche est adoptée pour concilier des intérêts divergents et pour réunir les deux parties autour d'un projet commun ?
- Les deux parties disposent-elles de suffisamment de temps et d'indépendance pour s'engager dans une négociation sur le processus d'autonomisation ?
- Quel système de copilotage mettre au point pour s'assurer que les deux parties sont engagées et responsables dans la mise en œuvre du processus d'autonomisation ?

**La faisabilité et la pertinence de l'autonomisation sont-elles tenues pour acquises ou au contraire scrupuleusement évaluées ?**

---

- Comment concilier les objectifs opérationnels et la conduite du processus d'autonomisation alors que l'activité se poursuit et ne doit pas pâtir du processus en cours ?
- Avant de lancer le processus d'autonomisation, a-t-on vérifié la pertinence de la pérennisation de l'activité ?
- Une analyse prospective du contexte guide-t-elle l'analyse de la pertinence de l'intervention à moyen termes ?
- Les deux parties ont-elles étudié, au début du processus, la faisabilité de l'autonomisation ?
- Ont-elles étudié les perspectives de viabilité économique et financière et produit des plans de financement réalistes ?
- Quelles seront pour la future organisation les conséquences du retrait de l'ONG du Nord ? Ces effets sont-ils discutés ? Quelles parades sont programmées au cours du processus d'autonomisation pour neutraliser les effets négatifs ?

troisième partie



**Inclure  
l'autonomisation  
dans la conduite  
du projet**



### 1. Une dimension personnelle et aléatoire toujours forte

Les histoires d'autonomisation, qui se déroulent sur des périodes assez longues (en moyenne cinq à dix ans et plus), sont marquées par la personnalité de ceux qui en ont pris la responsabilité. Les réussites et les échecs dans ce domaine résultent d'alchimies personnelles, d'ententes ou de mésententes finalement assez fortuites, entre des individus, et entre ces individus et leur contexte. Il serait prétentieux de tenter de tirer les leçons définitives de ces expériences en termes de démarches et de méthodes.

A l'instar des ONG anglophones, on peut, pour faciliter l'acquisition de l'autonomie vis-à-vis de l'ONG du Nord, confier l'animation du processus de création de l'organisation locale à une tierce partie. Le renforcement des capacités d'une organisation sera plus efficace s'il n'est pas enfermé dans un tête à tête entre personnes ou entre organisations.

#### L'expérience de spécialistes britanniques

##### Ouvrir la relation entre l'ONG du Nord et la future institution

Les ONG du Nord interviennent volontiers elles-mêmes dans le renforcement de leurs partenaires du Sud. Or lorsque le partenaire du Sud participe à des réseaux d'échanges Sud-Sud, qu'il choisit et paie lui-même des consultants spécialisés, qu'il identifie librement ses besoins de renforcement, ses capacités d'autonomie se construisent beaucoup plus rapidement que lorsque le programme est piloté exclusivement par le partenaire du Nord.

Si le projet d'autonomisation reçoit uniquement l'appui de l'opérateur du Nord qui l'a initié, s'il n'existe pas de financements pour que les acteurs locaux du projet confrontent leurs expériences à l'extérieur, alors le renforcement des capacités sera incomplet. L'acteur du Sud n'aura pu forger sa propre analyse de l'apport reçu de l'opérateur du Nord.

L'équipe projet atteindra plus facilement l'autonomie si elle peut choisir entre différents appuis extérieurs, plutôt qu'en étant le réceptacle d'un appui externe prescripteur et exclusif.

Propos recueillis auprès de quatre personnes-ressources en Grande Bretagne.

## 2. Pas d'autonomisation sans réel leadership<sup>1</sup>

### Expérience au Cambodge

#### **Face à un leadership fort, le processus d'autonomisation devient superflu...**

Au Cambodge, en 1997, l'ONG internationale "Lève toi et marche" annonce à la coordinatrice de son programme de formation que le bailleur n'a pas l'intention de reconduire le financement. L'ONG se voit contrainte de fermer le programme dans le semestre. Trois mois sont accordés à la coordinatrice pour imaginer une suite et trouver les financements.

Celle-ci décide alors de créer, avec une partie du personnel du projet initial, un centre de formation national, poursuivant ainsi les objectifs du projet. Cinq années plus tard, le centre de formation s'est beaucoup développé ; il est devenu une organisation nationale reconnue et prestigieuse.

Le succès de cette autonomisation coup de poing tient à la présence d'un leader compétent et inspiré. La coordinatrice du projet est une Cambodgienne américaine qui avait acquis aux États-Unis une solide expérience de la vie associative. Sa double culture lui facilite les contacts avec les bailleurs ; elle sait négocier avec des interlocuteurs occidentaux.

D'un autre côté, coordonner le projet pendant cinq ans lui a permis de renforcer ses compétences, d'acquérir la légitimité et la reconnaissance nécessaires pour monter une structure de formation indépendante. Enfin et surtout, sa détermination à poursuivre l'action engagée a suscité l'adhésion d'une partie de l'équipe.

### **Des leaders parfois difficiles à trouver**

Le leadership d'une équipe projet est en général porté par un couple constitué du chef de projet expatrié et de son homologue national. Ces deux personnes étant complémentaires, le responsable national parvient rarement à s'imposer comme leader après le retrait de l'assistant technique. Nombre de projets sont ainsi contraints de rechercher un nouveau leader, à l'extérieur ou à l'intérieur de l'équipe projet.

Le recrutement d'un nouveau leader pose le problème de la définition de son profil et de la méthode de recrutement, en particulier celle concernant la prise de décision.

La détermination d'un profil aboutit fatalement au portrait d'un mouton à cinq pattes. Le « bon » profil répond à un contexte donné ; il est une combinaison singulière de traits de caractère et d'expériences qui correspondent aux attentes d'un groupe d'hommes à un moment donné.

En outre, les qualités d'un leader s'interprètent différemment selon les cultures. L'expatrié et l'ONG du Nord, moins introduits dans les réseaux locaux et moins bien armés que les nationaux pour entrer en contact avec les candidats potentiels, ne sont donc pas toujours les mieux placés pour identifier le meilleur candidat.

<sup>1</sup> Le terme leadership n'est pas ici synonyme de leader. Il désigne plutôt l'ensemble des personnes qui contribuent à la conduite du processus, leur capacité collective à assurer cette direction et la façon dont ils assurement et assoient cette fonction, les mécanismes sur lesquels se fonde leur légitimité.

Lorsqu'ils existent, les membres ou les administrateurs de la future organisation sont les mieux qualifiés pour recruter celui à qui ils veulent confier la direction exécutive de la future institution. Dans le cas inverse, cette tâche revient à l'ONG du Nord. Mais quelle que soit la situation, il importe d'associer l'équipe locale au choix du leader, même si elle n'est pas décisionnaire. Les résistances de l'équipe-projet diminueront d'autant qu'elle participera activement au processus de recrutement. Le futur leader a besoin de sa complicité pour imposer sa légitimité.

Le leader quant à lui doit posséder les qualités personnelles nécessaires à un poste de direction et les compétences spécifiques au secteur d'intervention. Il doit adhérer aux valeurs de la future organisation, à sa mission et à sa vision. Il doit être capable d'élaborer la stratégie de l'organisation, de représenter celle-ci auprès de ses partenaires, d'en superviser la gestion administrative et financière.

Les organisations internationales sont prêtes à payer à prix d'or une personne possédant toutes ces qualités. Or un projet en cours d'autonomisation est fortement préoccupé par sa pérennité financière. Il ne peut offrir des rémunérations comparables à celles des organisations internationales. Ces « doubles marchés de l'emploi des cadres » pénalisent les organisations locales en les privant des ressources humaines les mieux formées.

Pour bien diriger la nouvelle organisation, il demeure toutefois essentiel d'offrir une rémunération suffisante à des cadres compétents. Dans certains contextes, il peut même être nécessaire de les dédommager du risque professionnel pris en s'engageant dans une organisation locale avec laquelle les opportunités de formation, de missions à l'étranger, de promotion interne seront plus limitées.

### **Le leadership ne se déclare pas, il se gagne**

En se l'appropriant, un « vrai » leader déforme immédiatement le projet initial... Est-ce toujours acceptable et accepté par l'ONG du Nord, ou par l'embryon d'institution en place ?

Les ONG du Nord recrutent surtout des personnes prêtes à épouser leur vision, leurs valeurs. Or les vrais leaders ont en général de fortes personnalités ; ils ont eux aussi leur vision des choses, leurs valeurs, ne sont pas toujours disposés à suivre celles des autres. Si le mode de recrutement du futur directeur laisse entrevoir qu'il devra se fondre dans le moule laissé par l'ONG, il y a fort à parier que les bons candidats ne se bousculeront pas.

Pour faciliter l'installation du nouveau leader, et surtout sa reconnaissance par l'équipe-projet et par le conseil d'administration, la construction de la nouvelle organisation doit lui être confiée. Animer le processus d'autonomisation lui permettra de « déformer » le projet tout en donnant corps à la future institution et en rapprochant sa vision de celles de l'équipe projet et de l'ONG du Nord.

Certaines activités aideront le nouveau leader à asseoir son autorité, d'autres au contraire l'affaibliront. C'est pourquoi l'ONG du Nord doit assumer certains impacts négatifs de l'autonomisation, que la future organisation locale n'est pas toujours en mesure d'entériner. Par exemple, l'autonomisation entraîne parfois par des pertes d'avantages pour le personnel local ; le nouveau leader ne peut en porter seul la responsabilité.

La légitimité d'un nouveau leader se cultive et se construit. Cela implique parfois des stratégies sur plusieurs années. L'installation d'un nouveau leader implique de « bouger » l'organisation qui existait avant son arrivée. Pour asseoir sa légitimité et son autorité, un nouveau leader a besoin d'espace, de vide à remplir. Certains changements, internes au projet, seront

### Expérience au Cambodge

#### Le combat d'une « directrice » pour s'imposer comme leader

L'ONG « L'île aux enfants » dispose de trois ans pour transformer son projet en une association locale, avant la baisse drastique des financements. Elle lance une procédure de recrutement classique. En attendant l'interlocuteur à qui transférer le projet, le responsable expatrié n'engage aucune préparation de l'autonomisation. Le profil décrit dans l'avis de recrutement est pratiquement introuvable au Cambodge. Après un an de recherches infructueuses, l'ONG renonce à recruter à l'extérieur. Elle revoit ses critères et après avoir vérifié que son choix est soutenu par la majorité du personnel, désigne l'une des membres de l'équipe-projet pour lui confier la direction.

Celle-ci, craignant de ne pas être à la hauteur, commence par refuser, pendant plus d'une année, sa nomination. Une fois enfin convaincue, il ne reste plus qu'un an pour transférer la direction. L'essentiel de la préparation a lieu au sein du projet, avec l'expatrié. La nouvelle directrice occupait auparavant une poste de terrain. Elle est promue sans avoir eu le temps le temps de lever le nez du guidon et de se confronter à d'autres expériences.

Quand elle prend finalement la direction et que l'expatrié est parti, elle ne parvient pas à faire respecter son autorité. L'équipe pense que l'expatrié l'avait avant tout choisie parce qu'elle parlait très bien français. Quant à ses autres qualités reconnues pour le poste par l'expatrié, elles ne sont pas de celles que la société cambodgienne porte en haute estime. A ces deux handicaps s'ajoute qu'elle n'est pas un homme, qu'elle n'est pas étrangère et qu'elle est trop stricte, trop autoritaire. Pour conquérir le respect de ses subordonnés, la directrice choisit alors de donner l'exemple par une attitude irréprochable et une gestion transparente en communiquant beaucoup sur ses choix de direction. Elle assouplit aussi son style de management. Progressivement, elle met en place un système de consultation et de participation du personnel aux décisions. Enfin, et surtout, elle sort l'association de la crise qui a suivi le départ de l'expatrié.

L'expatrié a laissé la nouvelle directrice régler les questions sensibles liées à l'autonomisation (licenciements, révision des salaires et per diem, règlement interne, procédures, etc.). Tant qu'il a été présent, les opposants aux nouvelles orientations se sont tenus tranquilles. L'expatrié écoute ceux qui parlent sa langue, qui lui sont sympathiques, etc. Ceux-là ne sont pas toujours les plus honnêtes, les plus dignes de sa confiance. Une fois l'expatrié parti, le conflit a explosé. L'équipe s'est fractionnée entre partisans et opposants à la nouvelle directrice. Une vraie lutte pour le pouvoir s'est engagée. Ceux qui ont lancé les hostilités étaient proches de l'expatrié.

Finalement le conflit a été résolu grâce aux interventions concertées du conseil d'administration, de l'ONG du Nord et du soutien de la majorité du personnel. Les opposants ont quitté l'association. Si les expatriés apprenaient plus sur le fonctionnement de notre société et comprenaient notre langue, de tels conflits pourraient être évités.

plus propices à son installation : lors d'une mutation par exemple de l'assistant technique expatrié ou de certains cadres locaux du projet, qui étaient à l'interface entre les responsables expatriés et l'équipe locale.

Enfin, l'autonomisation est un processus qui, comme tout changement, suscite des résistances, de la peur, des doutes. Le nouveau leader, qui doit prouver ses compétences et son engagement, doit également rassurer l'équipe-projet, voire la faire rêver à un avenir meilleur. Pour inspirer confiance et susciter un projet commun au-delà de la simple poursuite de l'activité du projet initial, le nouveau leader a besoin d'un espace non occupé par l'ONG du Nord et d'un engagement financier à moyen terme. Pour autonomiser la réflexion, calmer les

inquiétudes, mobiliser les énergies. Richard Holloway dans *Exit strategies : transitioning from international to local NGO leadership* suggère que l'ONG du Nord doit garantir trois années de financement à l'ONG locale au moment du relais. Trois années pour se faire connaître des bailleurs, prouver son professionnalisme et sa bonne gestion.

Le leadership ne se déclare pas, il se gagne. Selon le contexte et sa personnalité, l'installation du leader sera plus ou moins longue. Les expériences recensées montrent qu'il faut compter entre un et trois ans. Dans tous les cas, le leader a besoin de l'appui de l'ONG ou de l'expatrié pour s'imposer, il ne peut seul faire reconnaître sa légitimité à diriger.

#### Expérience au Cambodge

##### Il faut du temps au nouveau leader pour s'imposer

L'ONG du Nord voulait au départ promouvoir une personne du projet comme directeur de l'association locale à créer. Elle a donc soutenu le vieux coordinateur du projet, homologue des chefs de projets successifs. Malheureusement, ses capacités étaient trop faibles pour relever le défi de la direction de l'ONG locale. Après dix ans d'application fidèle des directives des chefs expatriés, il avait du mal à prendre les choses en main. L'ONG a donc dû recruter un directeur à l'extérieur. Ce recrutement a été conduit sans porter atteinte à l'honneur du coordinateur, qui n'a pas perdu la face et est demeuré dans le projet. Mais du fait de son maintien à un poste de direction, l'ensemble du personnel est resté fidèle au vieux chef ; bien que compétent, le nouveau directeur n'a pu imposer son autorité. Le coordinateur lui a été hostile dès le début. Pendant de longs mois, le nouveau directeur ne parvenait même pas à croiser le regard des autres salariés du projet. Finalement, à force de persévérance, en prouvant sa compétence, en aidant les autres au bon moment, il a acquis une certaine respectabilité. On vient le voir, on le consulte. Mais il lui faudra encore du temps avant que son autorité soit définitivement reconnue et respectée de tous.

### 3. Le rôle central des responsables de projet, souvent des expatriés

#### Faire faire plutôt que faire, tout en étant responsable

Le responsable d'un projet en cours d'autonomisation doit d'une part maintenir la qualité de la gestion de l'activité et d'autre part promouvoir un nouveau leadership pour préparer son retrait. On lui demande donc de faire-faire plutôt que de faire sans toutefois lui enlever la responsabilité des résultats. Cette situation est difficilement tenable. Il ne peut en effet pleinement déléguer quand il conserve seul le poids de la responsabilité en cas d'échec.

Indépendamment de ce travers majeur, le profil d'un chef de projet et celui d'un conseiller en renforcement des capacités ne sont pas les mêmes. L'un est à l'aise dans l'action, l'autre a plus un tempérament de facilitateur et de formateur. Pour les acteurs anglais rencontrés, la conduite du projet et le renforcement des capacités requièrent des compétences totalement différentes, très rarement réunies chez un seul individu. Aussi, pour que les activités et le renforcement des capacités soient conduits avec un égal professionnalisme, deux postes d'appui technique sont créés. Ils suivent chacun une logique propre tout en se coordonnant étroitement.

### **A propos de l'accompagnement par les experts du Nord**

*“Le défi essentiel dans le processus d'autonomisation, c'est de permettre aux organisations socioprofessionnelles de remplir les fonctions de maîtrise d'ouvrage. Il s'agit d'un problème difficile, qui demande du temps et il faut savoir effectuer un accompagnement en ce sens. Les experts ne savent pas bien le faire ; ce qui importe le plus pour eux, c'est plutôt le quantitatif.”*

*“D'une manière générale, le processus d'autonomisation commande d'accorder une marge de manœuvre aux structures locales pour opérer des choix, et choisir l'expertise qui va les accompagner aux différentes étapes. Les institutions du Nord ont du mal à accepter cette autonomie, elles ont tendance à imposer leurs experts.”*

*Paroles de praticiens burkinabé*

### **Des chefs de projet expatriés qui ne souhaitent pas l'autonomisation**

*“Lorsqu'on a peu de compétences, on craint qu'en les transférant sa fonction ne soit plus justifiée, donc sa raison d'être.”*

*“L'engagement et la volonté politique pour réussir le processus d'autonomisation sont cruciaux. Bien souvent, les assistants techniques ne l'acceptent que du bout des lèvres. Et, quand ils se rendent compte qu'il y a une volonté locale de pousser, ils freinent voire sabotent. Cela s'explique probablement par un certain attachement au pays d'accueil et peut-être aussi par la crainte d'affronter le marché de l'emploi dans son pays d'origine. C'est pourquoi il importe de clarifier les intérêts de part et d'autre au début.”*

*Paroles de praticiens burkinabé*

Mais le projet n'a pas toujours les moyens de disposer de plusieurs experts. Dans ce cas, il faut trouver un chef de projet qui sache diriger sans inhiber, qui assoit son autorité sur la consultation et la construction de consensus. Ce responsable, quand il est expatrié, devra être particulièrement sensible aux spécificités de la culture locale. D'une part, parce que sans une bonne compréhension des relations de pouvoir et des fondements de l'autorité dans le pays, il aura bien du mal à promouvoir un nouveau leadership pour l'après-autonomisation. D'autre part parce qu'il doit établir des relations de confiance avec les cadres locaux du projet. Sans cette proximité avec l'équipe projet, le responsable sera aveugle pour promouvoir le nouveau leadership et la prise de responsabilité de l'équipe locale.

Le chef de projet, quand il doit concilier la responsabilité du projet avec le renforcement des capacités et la promotion d'un leadership local, a intérêt à recourir aux outils de gestion participative et par objectif. La littérature professionnelle sur ce sujet ne manque pas.

Idéalement le chef de projet doit d'abord asseoir sa légitimité, prouver sa compétence et sa capacité à diriger avant de progressivement se mettre en retrait et intervenir davantage en appui. Dans la réalité, il est bien entendu difficile, pour un même individu, d'évoluer sur les deux registres. Une parade pour contourner cette contradiction est d'organiser un tandem entre un chef de projet et un directeur national, et de veiller à ce que ce dernier ne soit pas le simple traducteur en langage local des décisions du premier.

Quand les personnalités en présence le permettent, une direction bicéphale accélère le transfert de la responsabilité et des compétences entre les deux individus. Une fois le directeur national en poste, les experts auprès du projet pourront se centrer sur des fonctions de conseil et de renforcement des capacités.

## **La définition, la durée des mandats et l'implication du siège de l'ONG sont en cause**

Les « managements charismatiques » efficaces en phase opérationnelle ne le sont pas toujours en terme institutionnel.

Dans la première phase du projet, dévolue à l'installation de l'activité et à la mise au point méthodologique, un chef de projet charismatique est déterminant pour rassembler des énergies et mobiliser partenaires et équipe locale. Mais si le chef de projet qui représente l'ONG du Nord est trop charismatique et très impliqué dans la conduite de l'activité et dans la gestion des ressources humaines, il occupe l'espace nécessaire à l'émergence d'un leader national. A priori, la définition du poste de chef de projet devrait évoluer d'une phase à l'autre, notamment avec la montée en puissance d'un leadership local. La même personne ne devrait donc pas pouvoir l'assurer sur une longue période. Mais l'exception confirme parfois la règle.

### **Expérience au Cambodge**

#### **Lorsque l'assistant technique est seul maître à bord**

L'assistant technique actuel a été recruté pour accompagner le processus d'autonomisation. Il est le cinquième chef de projet expatrié depuis le lancement du projet il y a neuf ans. Comme il n'a pas d'expérience professionnelle en microfinance, il ne peut pas faire grand chose. Quand il a réalisé que le coordinateur national du projet était assez faible mais que toute l'équipe lui obéissait, il s'est servi de la situation à son propre avantage. Au lieu de servir l'autonomisation, il s'est emparé du rôle de directeur du projet et a donné des instructions au coordinateur plutôt que des conseils. Il a maintenu un décalage dans l'information entre les bailleurs, le siège de l'association et le projet. Au bout de deux ans et d'une évaluation externe assez alarmante, le siège s'est aperçu que le processus ne progressait pas. L'association a alors recruté un directeur local à l'extérieur du projet. L'expatrié a maintenu son pouvoir en conservant la relation de hiérarchie directe avec le coordinateur d'une part, en privant le nouveau directeur des moyens de prendre ses fonctions d'autre part. Par exemple, l'assistant technique expatrié a monopolisé la représentation du projet sous prétexte de contraintes budgétaires, le budget ne pouvant couvrir les frais de déplacements pour deux personnes.

Entre la nécessité au départ d'un profil d'entrepreneur et celui d'accompagnateur au moment de la relève, entre ces deux extrêmes, le projet traverse différentes phases de développement et de consolidation de son activité pour lesquelles les profils de gestionnaires et de techniciens sont les plus adaptés. Un chef de projet expatrié n'est pas un homme-orchestre, il ne peut exceller dans tous les domaines, il est important d'en changer quand son profil ne convient plus au poste. Les ONG répugnent à cela de peur de perdre avec lui la connaissance du pays, la complicité avec l'équipe locale, les réseaux de relations et l'histoire du projet.

Avec la montée en puissance du leadership local, le rôle du chef de projet expatrié est avant tout de renforcer les capacités et de transférer la responsabilité du projet aux cadres nationaux. Plus les cadres nationaux seront capables, plus ils seront exigeants en termes d'accompagnement et moins la stabilité du relais de l'ONG du Nord sera cruciale. Cette situation implique d'affecter des expatriés pour des mandats plus courts et avec des compétences plus pointues.

Pour que le chef de projet ne reste pas l'unique relais entre l'équipe, ses partenaires immédiats, leur environnement local et l'ONG, la supervision, par le siège de l'ONG du Nord, est essentielle. La continuité de l'action, d'un chef de projet à l'autre, incombe à la supervision.

L'équipe nationale a souvent le sentiment d'être à la merci du responsable du projet, ce dernier paraissant tout puissant parce qu'il contrôle seul les relations du projet avec l'ONG du Nord et les bailleurs de fonds.

Quand le projet doit s'autonomiser et que le chef de projet doit plus accompagner que faire, la supervision de l'ONG du Nord doit évoluer pour apprécier si le chef de projet utilise bien tous les moyens à sa disposition pour promouvoir un nouveau leadership, ou renforcer les compétences... Dans bien des cas, l'ordre de mission de l'expatrié change mais les modalités de la supervision et les critères de suivi restent identiques. Quand le suivi continue de reposer sur les réalisations, sur les activités, sur les résultats, il ne faut pas s'étonner que les chefs de projet continuent de leur accorder la priorité.

En outre, les chefs de projets ne font que passer, ils ne sont en poste que pour une durée limitée. Au contraire le responsable du suivi au siège et l'équipe nationale du projet sont des acteurs stables. Il est donc important pour la continuité de l'action et de la relation que ces deux acteurs nouent des liens en dehors du responsable du projet.

Les ONG françaises donnent généralement les pleins pouvoirs aux chefs de projets. La plupart assimilent responsabilisation et absence de suivi. Leur supervision se limite à vérifier que les objectifs du projet sont atteints et qu'à première vue l'ambiance est satisfaisante. Les chefs de projet français se comportent comme des entrepreneurs, ils parlent de leur équipe et de leurs bénéficiaires, de leur terrain, etc. Jaloux de leur autonomie, certains n'hésitent pas à manipuler l'information qui alimente le suivi du siège et à suivre une stratégie très personnelle.

“L'autonomisation doit se faire progressivement ; or souvent les cadres ne sont pas associés étroitement à certains aspects du management. Ce qui explique les énormes difficultés qui émergent par la suite. Par exemple rares sont les ONG qui mettent les cadres africains directement en rapport avec les bailleurs de fonds.”

Parole de praticien burkinabé

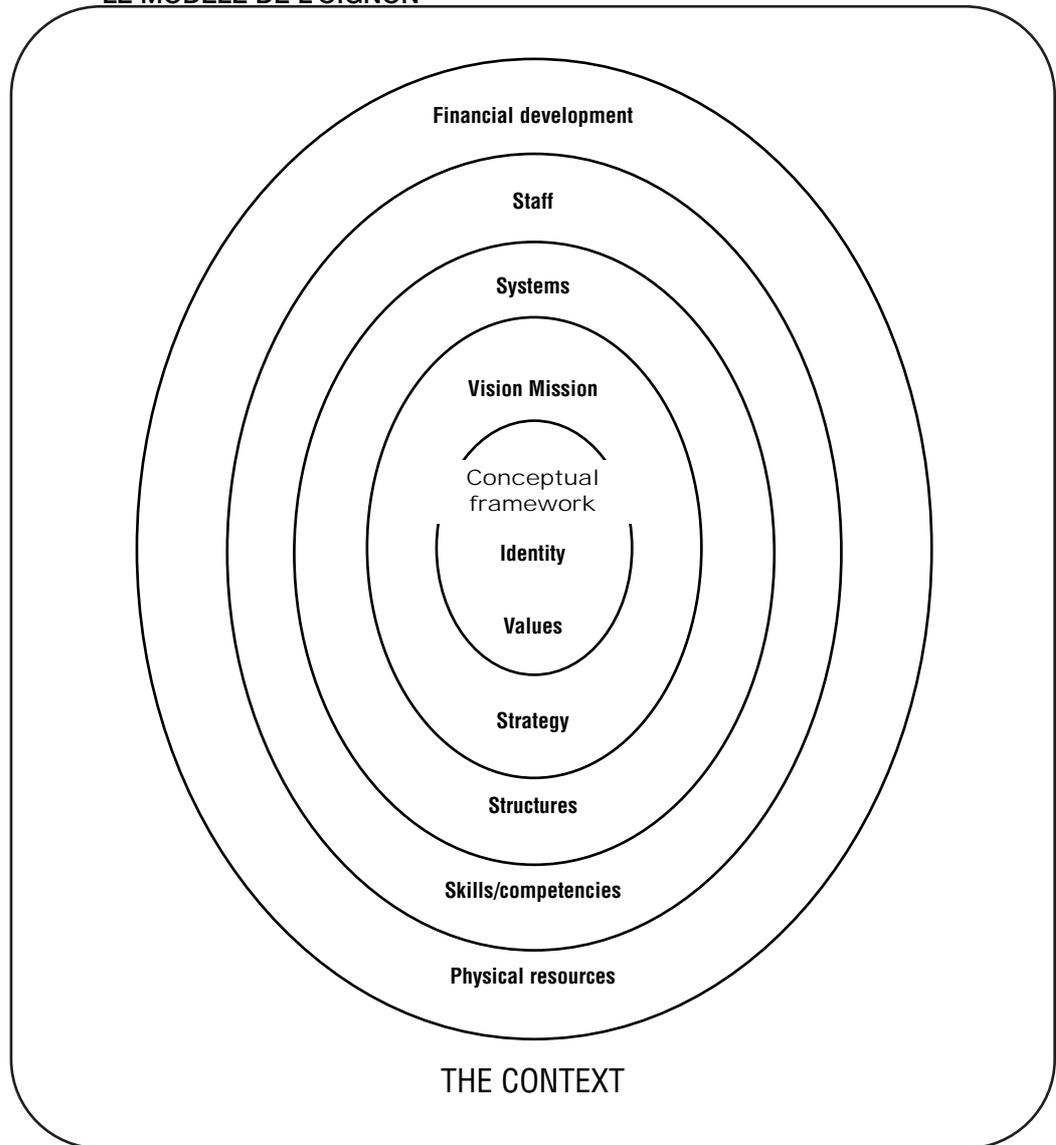
### 1. Penser une institution

#### Les ONG britanniques et le développement organisationnel

##### Le modèle de l'ONG anglaise INTRAC

Tout processus de développement organisationnel devrait s'appuyer sur un diagnostic de l'organisation. Pour conduire un tel diagnostic, Intrac propose un découpage de l'organisation en couches successives. L'organisation est comparée à un oignon. Le leadership, la vision et les valeurs sont au cœur de l'organisation. Si le cœur de l'oignon n'est pas sain, il est vain de renforcer les couches supérieures. Cela signifie aussi que pour créer une institution, il est conseillé de commencer par identifier le leadership, les valeurs qui guideront les choix de ceux qui s'associent dans l'institution, et de s'accorder ensuite sur la vision et la mission de l'institution. La mission et la stratégie forment la deuxième couche de notre organisation. Quand la stratégie n'est pas explicite ou n'emporte pas l'adhésion des membres de l'organisation, les performances opérationnelles sont souvent faibles. On a alors tendance à jeter la pierre à la politique de motivation du personnel ou au système de suivi-évaluation. L'intérêt d'un diagnostic organisationnel approfondi est de rechercher les causes profondes des dysfonctionnements. Un projet « classique » ne touche que les trois couches externes de l'oignon, et encore, la troisième couche est à peine effleurée (la structure organisationnelle d'un projet est souvent rudimentaire).

### LE MODÈLE DE L'OIGNON



Source : extraits de *Participatory self assessment of NGO capacity* de Alan Fowler, dans la publication du numéro 10 des *Occasional papers series* de l'INTRAC, datant de 1995.

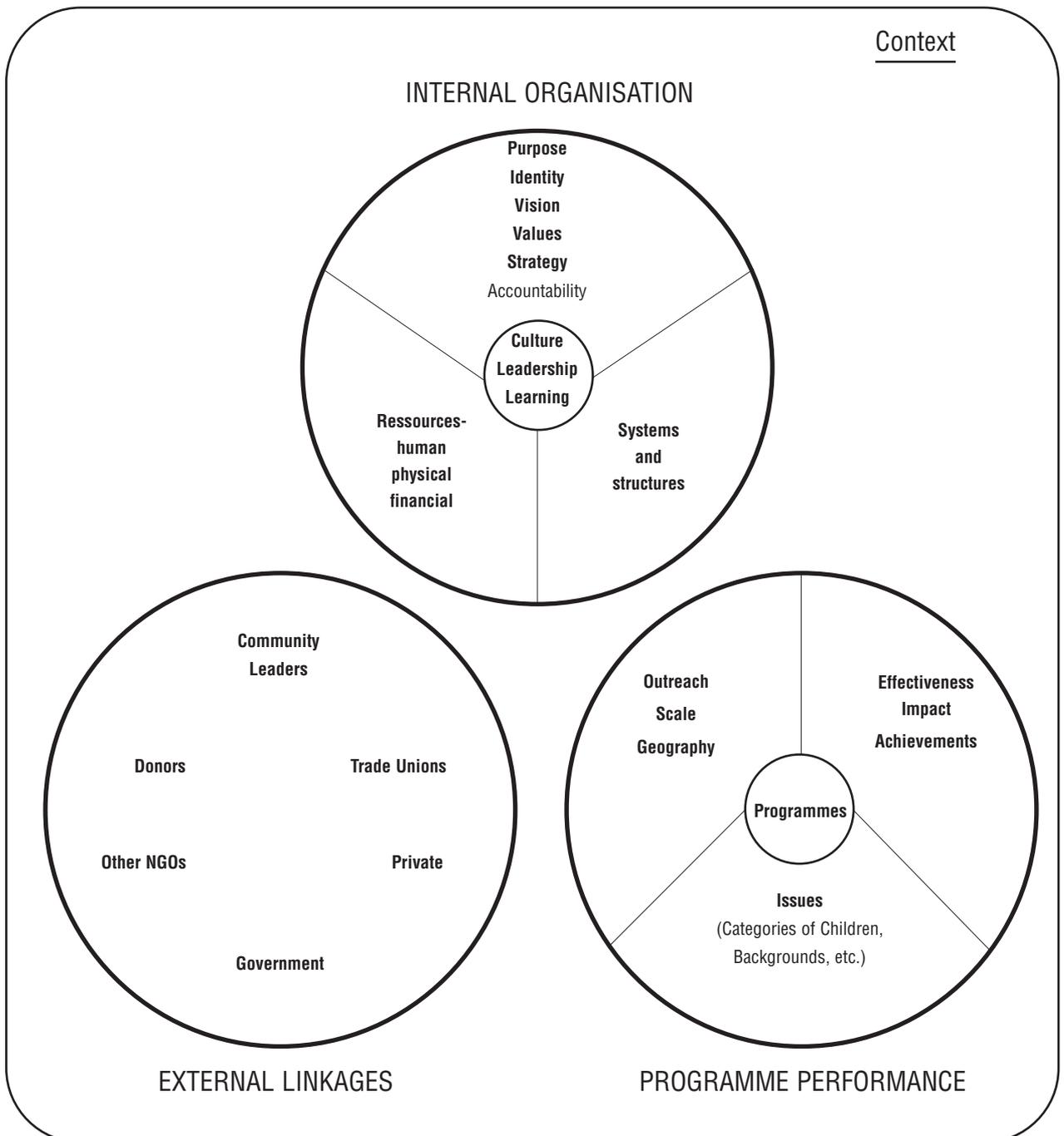
## 2. Un enjeu, le développement des capacités collectives

### **La capacité collective ne se résume pas à une somme de savoir-faire individuels**

La capacité collective est un ensemble de règles et d'habitudes de travail qui valorisent les compétences des individus. Quand l'autonomisation se traduit par le transfert de la gestion d'une activité à une institution locale, ou par la création d'une organisation locale, elle requiert la mise en place préalable d'une capacité à reprendre l'activité, ou à faire vivre une organisation locale. Cette capacité collective est largement déterminée par la qualité du leadership, mais pas seulement.

Dans la littérature anglophone, en particulier dans les ouvrages d'Intrac sur le développement organisationnel, la capacité collective d'une organisation est découpée en trois domaines : le savoir-être (*to be*), le savoir-faire (*to do*) et le savoir-interagir (*to relate*). Le savoir-être renvoie à l'organisation interne, le savoir-faire aux performances opérationnelles et le savoir-interagir aux relations externes tissées par l'institution.

Les ONG du Sud rejettent souvent la faute de tous leurs maux sur la faiblesse de leurs relations extérieures. Le diagnostic révèle en général que les relations extérieures sont loin d'être les seules en cause. Les difficultés résultent plus fréquemment de faiblesses de leur organisation interne ou/et de leurs performances opérationnelles.



Quand l'autonomisation se traduit par la création d'une organisation de service de taille modeste, l'appui pour installer une capacité collective peut être mineur. Il dépendra des compétences du leadership local à mettre lui-même en place cette capacité.

En revanche, quand l'autonomisation se traduit par le transfert de la gestion d'une activité, il lui faudra être précédée par l'installation d'une solide capacité à se substituer au projet. Dans certains cas, le projet a anticipé cette évolution, et a donc mis en place progressivement cette capacité locale à reprendre l'activité du projet. Dans d'autres cas, l'objectif d'autonomisation est apparu assez tard, et donc la capacité collective reste à construire au cours du processus d'autonomisation.

En fonction du degré de complexité de l'activité et des ressources humaines locales disponibles, la mise en place de ces capacités peut prendre d'un à dix ans !

La formation permet l'acquisition de savoir-faire individuels qui ne profitent pas toujours à l'organisation. Elle permet aussi de trouver du travail ailleurs, quand l'organisation ne permet pas aux individus de valoriser leurs « qualités ».

L'approche la plus classique et la plus répandue pour renforcer les capacités d'une organisation demeure la formation. Pourtant, selon Intrac, depuis dix ans déjà, les programmes de renforcement des capacités s'appuyant essentiellement sur la formation ont montré la faiblesse de leur impact sur les capacités de l'organisation.

Alors que la formation peut apporter de nouvelles idées, elle n'est pas très efficace pour aider les gens à changer leurs habitudes, leurs pratiques collectives. En outre, les formations se déroulent généralement à l'extérieur de l'organisation, dans un contexte artificiel ; ceci ne favorise pas la réinsertion de l'individu formé au sein l'organisation. Il peut être particulièrement frustrant et démotivant de revenir dans une organisation non réceptive aux nouvelles idées acquises lors de la formation.

Le programme de formation et de renforcement des compétences individuelles doit s'intégrer dans une stratégie plus globale de renforcement de l'organisation. Ce type de stratégie s'élabore à partir d'un diagnostic des capacités de l'organisation et de leur adéquation aux besoins de son activité.

### **L'importance de la gestion des ressources humaines au sein des institutions appelées à devenir autonomes**

---

Cette banalité (l'importance de la gestion des ressources humaines), vraie pour tout projet, l'est encore plus pour ceux qui prétendent donner naissance à des institutions nouvelles.

Les critères de recrutement pour un même poste de travail ne seront pas les mêmes selon que l'on recrute pour ce poste sans autre perspective ou qu'au contraire on recherche des personnes avec un potentiel et la volonté d'évoluer vers plus de responsabilités. En effet, les candidats ne sont pas les mêmes quand on propose un poste à durée déterminée dans un projet de développement et un poste appelé à évoluer et à perdurer après le projet au sein d'une organisation locale.

La grille de salaires aussi varie fortement entre un projet à court terme financé par des bailleurs de fonds, sans obligation de couverture des coûts ou de pérennité, et une organisation locale. Quand l'autonomisation n'est pas envisagée au démarrage du projet, bien souvent les salaires sont sans commune mesure avec le marché du travail local, l'objectif étant pour le projet d'attirer les meilleures compétences. Si après un temps, la question de la transformation en organisation locale se pose, les niveaux de salaires doivent être revus à la baisse. Bien

évidemment l'équipe répond « à même poste, même salaire » et ne comprend pas cette révision à la baisse de sa rémunération au moment où elle va endosser de nouvelles responsabilités, prendre de nouveaux risques.

L'importance de la gestion des ressources humaines implique qu'on se réfère à ses outils classiques, mais ceux-ci ne peuvent être transposés tel quels d'une société à l'autre, ni dans des modes d'organisations trop différents de ceux du monde l'entreprise.

En fonction de l'effectif salarié et de l'activité, la politique de gestion des ressources humaines nécessitera d'être plus ou moins développée. Pour certaines activités, par exemple en microfinance, l'essentiel de l'effectif est composé de chargés de clientèle sur lesquels reposent la productivité de l'organisation, et donc ses performances financières. Dans ce cas de figure, une politique de motivation et d'intéressement est pertinente.

Quand l'autonomisation se traduit par la transformation de l'équipe-projet en organisation locale, la politique de ressources humaines du projet doit pouvoir être poursuivie, et donc endossée par un leader national. D'autre part, pour construire une organisation nouvelle avec l'équipe-projet, la stabilité des membres de l'équipe est un facteur déterminant. Si le taux de rotation du personnel est important, il sera difficile d'entreprendre un travail collectif avec une équipe.

Le projet doit donc veiller à maintenir un cadre de travail agréable, à stimuler la motivation, à rémunérer de manière acceptable. Selon les sociétés, la satisfaction au travail ne provient pas des mêmes facteurs, la gestion des ressources humaines doit s'adapter à la culture locale. L'octroi de primes par exemple en cas de décès dans la famille peut être plus adapté que le remboursement des frais médicaux. La formation professionnelle, l'apprentissage des langues étrangères et de l'informatique sont souvent des sources de motivation et de satisfaction au travail.

**Sans espace commun, la cohésion d'une équipe ne peut se construire**

“*Toute l'équipe veut garder sa marmite pleine de riz. On travaille toute la journée, et souvent aussi le samedi et le dimanche. Nous sommes inquiets pour le futur de notre projet mais on ne sait pas quoi faire pour préparer la suite. On aurait besoin d'en parler. Mais comment pourrions-nous travailler ensemble sur cette question ? Quel outil d'animation pourrait nous aider ? Entre agents de base, nous avons peu d'occasion de communiquer.*

*Nous sommes sur le terrain dès le matin, nous ne repassons au bureau qu'en fin de journée. Nous sommes tellement préoccupés, chacun par nos problèmes sur le terrain, avec l'impression que personne ne peut nous aider, que nous ne sommes pas disponibles pour échanger avec les autres membres de l'équipe. En plus la distance est si grande entre nous et la direction que nous n'osons lui parler de nos soucis. La direction est divisée, traversée par des conflits de légitimité. Nous sommes inquiets, si le conflit éclatait, notre image serait abîmée devant la population cible et le travail sur le terrain s'en trouverait plus difficile encore...”*

*Parole de praticien cambodgien*

### 3. Des questions de méthodes et de démarches

#### **Distinguer les fonctions de bailleur et de conseiller**

Une ONG du Nord ne devrait pas cumuler les fonctions de bailleur et de conseiller en développement organisationnel auprès d'une institution du Sud.

##### **L'expérience d'une ONG néerlandaise**

###### **Personne ne mord la main qui le nourrit**

Intéressé par les performances de l'organisation qu'il finance, un bailleur ne peut apporter des conseils en développement organisationnel déconnectés des résultats immédiats attendus. De son côté, l'ONG du Sud ne peut engager un dialogue réellement ouvert avec son bailleur : « personne ne mord la main qui le nourrit ». Pour être pertinent, le conseil en développement organisationnel suppose une relation transparente d'égal à égal. Ce type de relation n'existe pas entre un bailleur et son client.

Le renforcement des capacités se traduit bien souvent par des changements organisationnels, ce qui suppose confiance et confidentialité. Or, quelle organisation se mettrait à nu devant l'un de ses bailleurs de fonds ?

Ce double positionnement est également inconfortable pour les intervenants de l'agence de financement. Si un intervenant découvre, en cours de mission par exemple, que le projet financé par son organisation est menacé par la faiblesse organisationnelle de l'ONG locale, à qui sera-t-il d'abord fidèle ?

Synthèse et traduction libre d'un exemple cité dans l'ouvrage *Demystifying organisational development*, Practical capacity-building experiences of African NGOs, Intrac, NGO Management and policy Series No. 7, 1998, UK.

#### **Des modes d'organisation facilitent plus ou moins l'appropriation et la responsabilisation**

***L'appropriation et la responsabilisation demandent énormément de temps, mais éliminent la difficile question du transfert au moment de l'autonomisation.***

Le transfert de la gestion de l'activité peut retarder considérablement le processus d'autonomisation quand les nationaux qui vont prendre la relève n'ont pas été associés dès le départ du projet à la réflexion stratégique, aux choix méthodologiques et à la prise de décision.

Les méthodes de gestion sont déterminantes pour que ce transfert se déroule tout au long de la vie du projet, ou au pire dès l'identification de ceux qui prendront la relève. Les méthodes qui reposent sur la participation et la responsabilisation rendent possibles l'adhésion et l'appropriation. Toutefois, pour que la participation ne soit pas un leurre, pour que la responsabilisation ne soit pas limitée à des actions sans enjeu, ce type de gestion demande beaucoup de temps pour la prise de décision et la préparation de l'action ; il en demande par contre très peu pour la mise en œuvre, l'ajustement aux imprévus et la résolution des problèmes. Le projet doit être prêt à dépenser beaucoup d'énergie et de temps à informer, expliquer et débattre.

Dans le cas de la stratégie par exemple, les projets avec une démarche participative organisent en général des séminaires au cours desquels les participants échangent sur leur com-

### Un processus d'autonomisation réussi

*Le projet de l'ONG « doucement mais sûrement » poursuit son processus d'autonomisation depuis trois ans déjà. S'agissant de créer une ONG locale et considérant donc son implication comme primordiale, le chef de projet expatrié s'en est immédiatement ouvert à l'équipe locale. Du temps a été libéré pour conduire des recherches et s'informer sur leurs démarches auprès d'autres projets transformés en ONG locales. L'équipe locale et le chef de projet expatrié ont planifié le processus d'autonomisation, en prévoyant d'ajuster la programmation tous les six mois. Une des premières actions a été de choisir le directeur et les membres du conseil d'administration de la future ONG afin qu'ils pilotent dès le départ le processus d'autonomisation. Le directeur comme les administrateurs ont été choisis par l'équipe après validation par le chef de projet expatrié, qui a ensuite progressivement transféré ses responsabilités. Le projet a peu à peu fonctionné comme s'il était déjà une ONG locale. L'expatrié a su s'effacer pour laisser peu à peu la place au nouveau directeur.*

*Le directeur, inquiet du départ de l'expatrié, a obligé ce dernier à verrouiller la gestion des ressources humaines et la gestion financière avant son retrait. Il a par exemple exigé des procédures pour à peu près toutes les décisions dans ces deux domaines. La mise au point de la nouvelle grille de salaires a mobilisé l'expatrié et le nouveau directeur pendant de longues semaines...*

*Six mois avant le retrait définitif de l'expatrié, une évaluation des activités et des capacités a été commanditée par l'ONG du Nord. Globalement positif, le rapport d'évaluation contenait également de nombreuses recommandations. Le chef de projet expatrié a demandé au directeur et à l'équipe locale de transformer les recommandations en programme stratégique pour les cinq ans à venir. Il était évident que l'équipe et le directeur n'étaient pas prêts pour mener seuls cet exercice.*

*Le chef de projet expatrié a alors fait appel à un consultant extérieur pour animer un atelier de programmation stratégique. En découpant en petites tâches simples l'exercice autrement complexe de programmation, le consultant a redonné confiance à l'équipe. L'ONG du Nord s'est engagée à suivre à distance la mise en œuvre de la stratégie et à répondre aux demandes de conseils et d'apuis exprimés par l'ONG locale au cours des cinq prochaines années.*

*Ce processus d'autonomisation s'est déroulé dans la plus grande sérénité parce qu'aucune limite temporelle pour parvenir à l'autonomisation n'était imposée et parce que l'ONG locale était assurée du soutien financier et des conseils de l'ONG du Nord pour de longues années. L'autonomisation visait la création d'un partenaire local, et non la rupture des financements ou une réorientation vers d'autres actions de l'ONG française. Deux années après l'autonomisation, l'ONG locale a recherché d'autres sources de financement pour réduire sa dépendance financière vis-à-vis de l'ONG du Nord.*

*D'après un entretien avec le chef de projet français présent pendant la phase d'autonomisation.*

préhension de l'environnement, fixent ensemble les principaux objectifs à moyen et court terme, et éventuellement les grands axes stratégiques des cinq années à venir. Cette participation à l'élaboration de la stratégie est souvent essentielle pour susciter l'adhésion au projet, condition préalable à l'appropriation et à la responsabilisation. Bien souvent, le temps de la participation est perçu par les intervenants français comme un gaspillage, c'est tellement plus facile et rapide de présenter une stratégie bien ficelée plutôt que de bricoler avec les parties prenantes du projet une stratégie au prix de longues et harassantes discussions.

Ces discussions (souvent qualifiées de « prise de tête » par les expatriés) ont comme autre avantage non négligeable de favoriser une plus grande compréhension des différences entre les perceptions de l'environnement et du projet.

La responsabilisation peut aussi s'appuyer sur les outils de la gestion par objectif quand elle vise les salariés d'un projet. L'intérêt du management par objectif est d'aménager des espaces d'erreur maîtrisés, essentiels à l'apprentissage. En outre, l'évaluation régulière des réalisations offre un support efficace de transfert de savoir-faire et de renforcement des capacités collectives.

La responsabilisation et la délégation supposent d'avoir un système de procédures complet et usuel. La définition des procédures est aussi propice à l'explicitation des hypothèses et des postulats qui ont orienté les choix méthodologiques et organisationnels. Elle joue donc un rôle clef dans le renforcement des capacités collectives.

En outre, la mise en place d'un système de gestion et de procédures doit tenir compte de l'autonomisation future et être en adéquation avec les besoins en outils de gestion de l'activité après l'autonomisation. Ils doivent aussi pouvoir évoluer avec l'activité.

Mais les modes d'organisation, au sein d'une « institution » ou entre « institutions » ne peuvent pas s'importer. Ils ont une dimension culturelle et sociale trop prégnante. Il faut donc évidemment les élaborer avec la participation de ceux auxquels ils vont s'appliquer... (en essayant d'être le moins idéologique possible).

### ***Concevoir des systèmes de gestion culturellement adaptés***

Non universels, les systèmes de gestion ne s'appliquent pas partout avec la même efficacité. Les études de cas présentées dans l'ouvrage dirigé par Philippe d'Iribarne « Cultures et mondialisation ; gérer par-delà les frontières » montrent combien les cultures imprègnent les façons de travailler ensemble, l'expression de l'autorité et les conditions de la motivation au travail. Les modes d'organisation doivent donc tenir compte de la culture. Mais qu'est-ce donc que la culture ?

Philippe d'Iribarne nous propose une approche de la notion de culture : « Une difficulté qu'il faut lever d'emblée provient des interrogations que suscite le terme même de culture. Il évoque pour certains une force mystérieuse qui, tel l'instinct des abeilles ou des fourmis, orienterait de manière irrémédiable l'action d'humains qu'elle figerait dans une fidélité sans faille à des habitudes invétérées, laissant le gestionnaire impuissant face à une sorte de fatalité... mais la culture... n'a rien d'une telle force. Si, fournissant un ensemble de codes d'interprétations au moyen desquels prend sens ce que chacun vit et fait, elle anime ses actes, elle ne les enferme pour autant dans aucune nécessité. Loin d'inviter à la passivité, l'élucidation d'un univers culturel permet de mieux comprendre les stratégies et les conduites de ceux qui en relèvent, d'élucider ce qui les motive, ce qui est d'autant plus nécessaire pour un gestionnaire qu'il se veut novateur. »

Quand l'autonomisation du projet se couple avec la création d'institution, la compréhension des principaux codes d'interprétation de la culture devrait prévenir l'imposition d'un mode d'organisation et d'un système de gestion en contradiction avec les façons de travailler ensemble et les valeurs locales. Quand un projet ne dispose pas des compétences ou des moyens pour investir dans ce travail de « décodage » de la culture, il peut limiter les risques de plaquage de modèles d'organisation en instaurant un dialogue, voire en laissant le soin à la future direction nationale la responsabilité de concevoir le mode d'organisation et en plaçant l'expertise extérieure en conseil et en appui uniquement.

### ***Associer très tôt les futurs responsables à l'ensemble des décisions***

Les futurs responsables doivent être associés à la mise en place des systèmes de gestion, pour limiter les risques de plaquage de modèles d'organisation inadaptés à la culture nationale, mais aussi pour que l'organisation et les systèmes mis en place soient en phase avec leur style de leadership. Leur style est certes influencé par la conception nationale de l'autorité et des relations hiérarchiques, mais aussi par leur propre personnalité. Un leader de style autoritaire et un leader de style participatif ne feront pas les mêmes choix en matière d'organigramme, de circulation de l'information et de décentralisation du pouvoir de décision. Le style de leadership doit bien sûr être en phase avec la structure organisationnelle et les systèmes de gestion.

La plupart des ONG locales rencontrées au Cambodge et qui sont issues d'équipes projets initiées par le Nord ont ainsi changé le mode de direction générale après l'autonomisation. Alors que les efforts de l'ONG française avaient porté sur la création d'un conseil d'administration et la montée en puissance d'un directeur national, ces deux instances en ont ensuite créé une troisième, le comité de direction, qui semble désormais le véritable lieu de la prise de décision et de la direction stratégique.

Dans des structures de petite taille, tant que les systèmes de gestion sont bien maîtrisés localement, leur évolution ne pose aucun problème particulier, ils pourront donc être progressivement réajustés aux pratiques locales et aux évolutions de l'environnement. L'enjeu de promouvoir dès l'autonomisation un schéma d'organisation pertinent est surtout vrai pour les structures de taille importante, ou pour celles dont la gestion de l'activité requiert des systèmes complexes, difficiles par conséquent à faire évoluer.

### ***Commencer par partager des objectifs avant de mettre au point les méthodes et les moyens qui permettent de les atteindre***

La participation des parties prenantes nationales aux choix d'organisation et de méthodes supposent que les premiers échanges portent sur les objectifs de l'activité. L'accord sur les objectifs doit précéder les échanges sur les approches et les modes d'organisation idoines pour les atteindre. Cette démarche de dialogue par palier paraît évidente et pourtant, la majorité des projets font l'impasse sur le dialogue autour des objectifs. L'argument est toujours le même : ce dialogue est une perte de temps, il est stérile, c'est en agissant qu'on va progressivement se comprendre. Dans la pratique, l'action prend le pas sur le dialogue, et si les échanges existent, ils portent sur les obstacles opérationnels et font l'impasse sur les fondements de l'intervention. Or sans cette compréhension commune des objectifs, un dialogue constructif sur les méthodes ne saurait naître. De même, les parties prenantes nationales ne sont pas en situation de proposer des aménagements aux méthodes proposées par le projet puisqu'il leur manque des éléments pour instaurer l'échange.

### ***L'interculturel est un nid à mal interprétation... un médiateur est parfois bien utile***

Si on se réfère à la définition de d'Iribarne citée plus haut, la culture fournit un ensemble de codes d'interprétations au moyen desquels prend sens ce que chacun vit et fait. On comprend alors facilement pourquoi les relations interculturelles sont pavées d'incompréhensions. Chaque partie interprète avec des clefs différentes une même situation. Seuls la volonté de comprendre les codes d'interprétation de l'autre, le présupposé que les intentions de l'autre sont louables et que son comportement obéit à une logique qui nous échappe quand il nous semble irrationnel, illogique ou incohérent, permettent de dépasser les incompréhensions et les premiers réflexes de rejets ou de sentiments de supériorité auxquels nul n'échappe.

**Non aiguisé, le couteau coupe  
de moins en moins bien**

“ Personne dans l'équipe projet ne dispose de compétences solides en microfinance. Nous sommes d'anciens paysans, d'anciens instituteurs, d'anciens fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. Au démarrage du projet certains d'entre nous ont été envoyés en formation dans la capitale. Ils devaient à leur retour transmettre les connaissances acquises à leurs collègues. Depuis personne n'est retourné en formation « on utilise le couteau sans l'aiguiser, alors bien sûr il coupe de moins en moins bien ». Nous nous contentons donc d'appliquer sans vraiment avoir les moyens de juger si on travaille bien ou mal. Certains d'entre nous, après dix ans d'application, se sentent trop vieux maintenant pour apprendre, ou pour changer. On a demandé à l'expatrié de porter plus d'attention au renforcement de nos capacités, mais il ne sait pas où va le projet. Comme il manque d'une vision claire de l'avenir, il ne veut pas allouer des moyens pour renforcer nos capacités, il ne veut pas investir dans notre formation. ”

*Parole de praticien cambodgien*

Un médiateur qui a une bonne connaissance des deux cultures en situation peut faciliter les échanges et le dépassement des incompréhensions et des erreurs d'interprétation. Il peut aider chaque partie à comprendre les stratégies et les motivations de l'autre et à relier ces dernières aux comportements, aux discours et aux actes. Souvent les médiateurs ne sont pas des gens formés pour cela, ce sont simplement des personnes qui ont une bonne capacité à se mettre à la place de l'autre et une ouverture d'esprit au-dessus de la moyenne. On retrouve ce type de personnes dans tous les projets qui réussissent. Ils jouent un rôle de traduction du milieu pour les assistants expatriés, et de traduction des intentions et du discours du projet pour ses interlocuteurs locaux.

Bien entendu, ces médiateurs-interprètes ne sont pas neutres, ils sont aussi acteurs du milieu et ont leurs intérêts et stratégies propres. Leur interprétation est donc influencée par leur propre positionnement dans le milieu et vis-à-vis du projet.

***Tout travail sur « les capacités » doit être intégré au développement de l'activité***

Le renforcement des capacités, la mise au point de l'activité et l'ajustement des modes d'organisation et des systèmes de gestion se déroulent idéalement tout au long d'un proces-

sus itératif de réflexions collectives et d'actions. Un tel processus d'ajustement au cours de l'action est possible si le projet n'est pas soumis à une contrainte de résultat trop forte, et si l'équipe en place est assez sécurisée pour ne pas être déstabilisée par les changements.

Les choix d'ajustements au cours de l'action doivent reposer sur des analyses construites à partir des réalisations passées. Le suivi-évaluation du projet joue un rôle de premier plan pour organiser la réflexion collective sur l'activité, l'organisation ou les réalisations.

**La conduite du projet est forcément évolutive**

***Les contrats successifs sont des outils majeurs dans la conduite des projets et des équipes***

L'autonomisation requiert un processus assez long, et celui-ci sera mené d'autant plus sûrement qu'il aura été l'objet d'une programmation précise élaborée par les diverses parties prenantes. Les contrats formalisent les engagements de chaque partie en assurant également que les fruits de la négociation seront bien partagés, qu'il ne reste que peu de zones d'ombres pour prêter à des différences d'interprétation.

Le processus d'autonomisation suit plusieurs étapes au cours desquelles les rôles de chacun évolue. L'ONG française se retire progressivement de l'opérationnel et se cantonne à de l'appui, parfois du contrôle ; les acteurs locaux acquièrent de nouvelles responsabilités.

La formalisation des évolutions du partage des rôles est capitale pour marquer la progression du processus et faire barrage à la persistance des habitudes. Ces évolutions supposent en effet que les différents acteurs se repositionnent les uns par rapport aux autres, car la redistribution du pouvoir sans changement des acteurs ne va pas de soi. La contractualisation, même symbolique, facilite la concrétisation de la redistribution des rôles.

#### *Partager une vision prospective pour anticiper les évolutions*

Dès l'objectif d'autonomisation posé, il importe d'apprécier la part de l'activité ou des fonctions qui ne sont rendues possibles que parce qu'elles sont protégées par l'implication d'instances de l'aide internationale. Les ONG internationales et les chefs de projets expatriés créent involontairement un milieu artificiel, protégé, dans lequel le projet se déploie.

L'autonomisation implique que l'activité du projet quitte sa bulle pour le « vrai monde ». Pour réussir, il est important de la doter de nouvelles défenses. Ce passage doit être progressif. Pour surmonter les agressions, et si elle veut construire avec ses partenaires locaux les défenses nécessaires, l'ONG internationale ne se retire que petit à petit.

Le projet doit écouter les craintes et les peurs de ceux qui devront faire face, seuls, demain. Les expatriés sous-estiment trop souvent les faveurs et les passe-droit qui leur sont accordés par les autorités locales et l'administration centrale.

### **Expériences au Cambodge**

#### **Responsabiliser et motiver le personnel**

Pour responsabiliser et motiver le personnel, la nouvelle directrice leur délègue la formulation de leurs programmes d'activités annuel, mensuel et hebdomadaire et la détermination du budget opérationnel. Ces programmes sont d'abord discutés au sein de chaque équipe réduite, puis soumise au comité de direction. Finalement, après approbation par la direction, ils sont proposés au conseil d'administration. Ce mode de collaboration est fort différent de ce qui se passait du temps du projet où l'expatrié faisait et décidait tout : « l'expatrié commandait et l'équipe locale attendait ses directives pour les exécuter. Il n'y avait pas de règles et de procédures claires : il n'y avait pas de justice ».

#### **Régler les dossiers conflictuels avant l'autonomisation complète**

Toutes les règles et procédures internes ont été arrêtées quand l'expatrié détenait encore le pouvoir de décision. Le futur directeur et les futurs administrateurs de l'association avaient proposé à l'ONG du Nord de traiter ces questions avant l'autonomisation de manière à ne pas fragiliser dès sa naissance la nouvelle association. Bien entendu, le futur directeur a étroitement collaboré avec l'expatrié pour définir ces règles de fonctionnement. Dans d'autres ONG locales créées à la suite d'un projet, aucune règle écrite n'a été formalisée avant le départ de l'expatrié. Dans ces organisations, certains membres ont saisi cette opportunité pour défier l'autorité du nouveau leader.

### *Mimer progressivement le fonctionnement d'une nouvelle institution*

Roder, quand le projet est encore en place, le fonctionnement post-autonomisation permet aux différents acteurs locaux de l'expérimenter, de trouver leur place, éventuellement de l'ajuster alors que le recours à l'arbitrage ou à l'appui de l'ONG du Nord ou de l'expatrié est encore possible.

Quand le projet crée une ONG locale, le conseil d'administration et le directeur choisis et mis en place au cours du processus d'autonomisation, apprennent à diriger l'activité et la nouvelle association alors que le projet, encore en place, peut les appuyer dans la prise progressive de leurs responsabilités. Il paraît très risqué de changer du jour au lendemain le système de gouvernance, sans phase de transition pendant laquelle l'ancien et le nouveau système coexistent. Au Cambodge, certaines ONG invitent des Occidentaux à leur conseil d'administration pour prolonger le processus d'autonomisation ; la rupture est ainsi encore moins brutale et les administrateurs étrangers seront progressivement remplacés.

Nombre des processus d'automatisation réussis se sont terminés par une phase où « on fait comme si l'ONG internationale s'était déjà retirée ». Ceci est indispensable pour tester d'abord, avec filets de sécurité, l'autonomisation et ainsi faciliter les premiers pas de la nouvelle institution.

Quel questionnement pour apprécier l'héritage que la mise en œuvre de l'activité a laissé au processus d'autonomisation ?

#### **Les espaces d'autonomie au cours du projet**

---

- Au cours du projet, l'équipe locale a-t-elle suffisamment confronté ses expériences avec d'autres ?
- L'ouverture à d'autres expertises et d'autres points de vue que celui de l'ONG du Nord partenaire a-t-elle été favorisée ?

#### **La présence d'un leadership local**

---

- Le ou les leaders motivés pour prendre la direction de l'organisation ou de l'activité « automatisée » sont-ils déjà en place ?
- Sont-ils en situation de prendre la direction du processus d'autonomisation ?
- Quel plan d'action pour accompagner la montée en puissance de leur leadership si cela s'avère nécessaire ?

#### **Le rôle de l'assistance technique**

---

- Quels sont les rôles dévolus à l'assistance technique expatriée ?
- Comment le rôle de supervision de l'activité s'articule avec celui de renforcement des capacités ?
- Les différentes fonctions de l'assistance technique sont-elles clairement définies ?
- Comment les modalités d'intervention de l'assistance technique dans la mise en œuvre de l'activité influent sur le processus d'autonomisation ?

#### **Le positionnement du suivi siège vis à vis des « automatisés » et de la direction du projet**

---

- L'équipe locale « automatisée » a-t-elle des relations avec le siège de l'ONG du Nord ?
- Tous les échanges passent-ils par l'assistance technique expatriée ?
- Comment la supervision du siège de l'ONG du Nord peut-elle faciliter le processus d'autonomisation ?

- Les modalités de suivi accordent-elles suffisamment d'attention aux actions de renforcement des capacités et de préparation de l'autonomisation ?

### **Les capacités individuelles et collectives**

- Avons-nous évalué les capacités locales en place pour assurer la poursuite et le développement de l'activité ?
- Un programme de renforcement des capacités doit-il précéder le désengagement de l'ONG du Nord ?

### **La gestion des ressources humaines**

- Comment l'autonomisation de l'activité a été prise en compte dans la gestion des ressources humaines ?
- L'autonomisation aura-t-elle des effets importants sur les conditions de travail ?
- Comment la motivation des gens mobilisés dans la conduite de l'activité va-t-elle évoluer avec l'autonomisation et le désengagement de l'ONG du Nord ?

### **Le niveau d'appropriation et de maîtrise du schéma organisationnel**

- Quand l'activité à autonomiser requiert un système de gestion complexe, disposons-nous d'un diagnostic approfondi du niveau de maîtrise de la gestion de l'activité par l'équipe locale ?
- Comment l'équipe locale a-t-elle été associée à la gestion et à la direction de l'activité ?
- Quel est le niveau d'appropriation des modalités d'organisation et des règles de fonctionnement ?
- Le schéma organisationnel doit-il évoluer avec l'autonomie ?

### **La responsabilisation progressive des futurs « autonomisés »**

- Les modes de gestion du projet reposaient-ils déjà sur la responsabilisation de l'équipe locale ?
- Comment les habitudes de dialogue et la participation de l'équipe locale à la gestion de l'activité préparent-elles l'autonomisation ?
- Quelles étapes sont programmées pour que le désengagement de l'ONG du Nord s'accompagne de la prise de responsabilités croissante de l'équipe locale dans la conduite de l'activité ?
- Quelles sont les évolutions progressives à prévoir dans le mode de prise de décision ?



## Conclusion

### Réussir un processus d'autonomisation

De nombreuses ONG du Nord tentent de susciter la création ou la transformation d'institutions locales pour pérenniser les activités qu'elles ont initiées. Ces tentatives d'autonomisation sont généralement complexes et toujours marquées par les particularités de leurs contextes. Elles prennent des formes très variées selon la nature des activités à pérenniser et le type d'institution créée. Il serait par conséquent prétentieux de chercher à conclure cette capitalisation en proposant des recettes toutes faites. On peut toutefois retenir quelques leçons générales.

La réussite des processus d'autonomisation se construit sur trois champs distincts :

- *l'activité à pérenniser* doit être appropriée par les acteurs les plus concernés. Elle doit également être durablement insérée dans son milieu ;
- *l'institution émergente* : son autonomie repose sur un ensemble de qualités qui dépassent de loin la maîtrise technique de l'activité ;
- *la relation entre cette institution et l'ONG initiatrice* : elle doit évoluer dans la durée, de manière à aboutir à un partenariat équilibré autour d'intérêts communs qui ne se limitent plus à la pérennité de l'activité initiale.

Ces trois champs sont liés car les modalités de développement de l'activité sont déterminantes pour la construction de l'institution. Cette construction s'accompagne d'une évolution continue du positionnement de l'ONG initiatrice dans la conduite de l'activité et vis-à-vis de son partenaire émergent.

Cette inter-relation implique que l'autonomisation soit conduite comme un processus, avec souplesse, par phases successives, et non comme un projet planifié à l'avance :

- l'avancée du processus doit pouvoir s'adapter à des rythmes d'appropriation et de construction institutionnelle difficilement prévisibles ;
- cela implique une grande souplesse dans les procédures de mobilisation des moyens ;
- l'institution émergente doit être associée à la conception du programme au fur et à mesure de sa montée en puissance. La construction d'un programme doit donc garder un caractère itératif et se dérouler par phases successives ;
- ce découpage en phases successives est indispensable pour piloter l'évolution du positionnement de l'ONG du Nord ;

– il l'est également pour questionner régulièrement la stratégie, en permettant à l'institution de jouer, au fur et à mesure, un rôle croissant dans ce questionnement.

Les expériences étudiées montrent que les processus d'autonomisation ont d'autant plus de chances de réussir qu'ils ont été conçus en tant que tels :

- un projet planifié se transforme difficilement en cours de route en processus itératif ;
- les projets de simple création d'activité ne se transforment pas spontanément en projets d'appui à l'émergence d'institutions nouvelles ;
- une équipe projet efficace n'est pas automatiquement l'embryon d'une institution autonome, si son leadership, ses compétences collectives, et son schéma d'organisation n'ont pas été conçus dans la perspective d'une telle évolution.

Les processus d'autonomisation sont l'inverse des créations d'entreprises franchisées. Ils ne visent pas à créer des clones, respectueux d'un modèle d'organisation imposé et reproduisant une activité définitivement figée et codifiée. Ils tentent au contraire de donner naissance à des institutions nouvelles, capables de se construire elles-mêmes, en s'appropriant et donc en déformant et/ou en complétant une activité initiale. Ce sont ces phénomènes de digestion des apports initiaux, qui permettent à des processus d'autonomisation de réussir, c'est-à-dire de créer du développement!



## **Annexes**



### **Pour améliorer la prise en compte de la dimension culturelle**

D'Iribarne P., *La logique de l'honneur, Gestion des entreprises et traditions nationales*, Essais, Edition du Seuil, 1989, Paris.

D'Iribarne P. et al., *Cultures et mondialisation, Gérer par-delà les frontières*, Essais, Editions du Seuil, 1998, Paris.

Pour ceux qui s'interrogent sur les liens entre la culture et les systèmes de gestion. Nourri d'études sur des entreprises où deux cultures se rencontrent, l'ouvrage éclaire les praticiens qui, dans leurs relations avec des collaborateurs de culture différente, butent sur des incompréhensions mutuelles et des résistances silencieuses.

### **Pour améliorer la compréhension des enjeux de pouvoir et des stratégies des acteurs en présence**

Olivier de Sardan J.P., *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD, Karthala, 1995, France.

L'ouvrage propose des clefs d'analyse pour mieux comprendre les relations multiples qui existent entre les institutions du développement (publiques ou privées) et les populations locales auxquelles elles s'adressent.

Olivier de Sardan J.P. et al., *Courtiers en développement, Les villages africains en quête de projets*, APAD, Karthala, 2000, France.

Cet ouvrage étudie les intermédiaires entre les destinataires du projet et les institutions de développement. Il s'appuie sur une série d'études de cas dans divers pays d'Afrique et montre combien ces « courtiers en développement » ne sont pas les « opérateurs passifs d'une logique de l'assistanat » tout en évitant tout préjugé, tant positif (les courtiers comme émanation d'une « société civile » se dressant face à l'adversité) que négatif (les courtiers comme profiteurs d'une aide mal maîtrisée).

### **Sur le développement organisationnel et le renforcement des capacités**

Lamy E. et al., *Guide pratique de renforcement organisationnel*, CECI (centre canadien d'étude et de coopération internationale), Coll. Outils de développement, 1998, Québec.

Voici un guide très pratique pour conduire un diagnostic organisationnel et animer le processus de recherche de solutions. Il distingue deux types d'organisations, celles de type coopératif, et celles de type ONG.

**Fowler A., *Striking a balance, A guide to enhancing the effectiveness of non governmental organisations in international development*, Intrac – Earthscan, 1997, UK.**

Cet ouvrage analyse les enjeux auxquels les ONG font face actuellement et propose des pistes pratiques pour les relever. Il porte essentiellement sur les méthodes à adopter pour renforcer l'efficacité des ONG. Il comporte des développements très intéressants sur le développement des capacités, sur les performances des ONG et sur le management inter-culturel.

**James R., *Power and partnership ? Experiences of NGO capacity building*, Intrac, NGO Management and policy Series No. 12, 1999, UK.**

L'ouvrage tire les leçons des interventions de renforcement des capacités à partir d'un grand nombre de cas pratiques. Il poursuit en montrant les implications de cette capitalisation pour les ONG du Nord travaillant au renforcement des capacités. Il fait suite à une conférence organisée à Birmingham.

**James R., *Demystifying organisation development : practical capacity-building experiences of African Ngos*, Intrac, NGO Management and policy Series No. 7, 1998, UK.**

Basé sur une recherche conduite en Afrique en 1997, l'ouvrage explore avec neuf ONG la théorie et la pratique des consultations de développement organisationnel (DO). Par l'analyse des expériences de ces ONG, il traite des thèmes suivants : la nature de l'appui en DO, les outils et les processus de consultation de DO, les caractéristiques et les rôles des bons consultants en DO, le développement organisationnel et l'inter-culturalité, l'impact et l'évaluation du DO, les facteurs clefs du succès d'une intervention en DO, les conditions d'un appui effectif en DO par les ONG du Nord.

**Sahley C., *Strengthening the capacity of NGOs : Cases of small enterprise development agencies in Africa*, Intrac, NGO Management and policy Series, 1995, UK.**

L'ouvrage examine les enjeux du renforcement des capacités pour les agences d'appui aux petites entreprises. Il analyse également les caractéristiques organisationnelles des ONG et les différentes approches possibles pour renforcer les compétences en management et les capacités organisationnelles des ONG du Sud. Enfin, pour illustrer la diversité des pratiques en matière de renforcement des capacités, il propose de nombreuses études de cas. Ils conclut sur les enjeux du succès du renforcement des capacités.

**Eade D., *Capacity-building, an approach to people-centred development*, Oxfam publication, série development guidelines, 1997, UK.**

Les agences d'aide ignorent parfois les forces des populations auxquelles elles s'adressent. Elles créent ainsi des liens de dépendance et rendent ces populations plus vulnérables qu'elles ne l'étaient avant l'intervention. L'ouvrage propose des méthodes pour aider les populations à progresser à partir de leurs capacités.

[www.acbf-pact.org](http://www.acbf-pact.org)

Le site internet de « The african capacity building foundation » disposera prochainement d'une librairie en ligne (elle est en construction au moment de la rédaction ce document).

[www.capacity.org](http://www.capacity.org)

Un site internet dédié à la promotion des approches politiques et pratiques du renforcement des capacités dans la coopération internationale pour le développement. En anglais et en français.

### **Des guides, recueils de conseils et boîtes à outils pour conduire un processus d'autonomisation**

Holloway R., *Exit strategies, Transitioning from international to local NGO leadership*, PACT, 1997, Washington, DC.

A partir d'une étude de cas au Bangladesh, le document développe des conseils pratiques sur les principaux enjeux du désengagement d'une ONG internationale : la gouvernance, le leadership, la personnalité morale, la gestion, la programmation, le budget et le financement de la stratégie de désengagement. Les conseils développés ici s'adressent aux ONG internationales qui vont créer une ONG locale pour poursuivre leurs actions. L'ouvrage se termine sur « à faire / à ne pas faire » au cours d'un processus de transfert du Nord vers le Sud (DOs and DON'Ts of Localization).

Melle A. et al., *Le Nord nous transfère le projet : à nous de jouer, Cinq cahiers pour préparer l'autonomie des acteurs locaux d'un projet d'aide internationale*, GRAD-ASI-ICODEV ; 2001, France.

L'ouvrage s'adresse aux opérateurs du Nord qui se lancent dans la création d'une organisation locale à partir d'une équipe projet. Il propose des supports d'animation et des grilles de questionnement pour les principales dimensions de la transformation de l'équipe projet en organisation locale autonome : mûrir l'idée d'autonomie et préparer le changement, s'informer sur diverses évolutions possibles ; analyser l'évolution économique et financière ; analyser les voies possibles d'évolution institutionnelle, passer de l'ancienne à la nouvelle structure. Chaque thème fait l'objet d'un cahier autonome, les points de vue du Nord et du Sud sont mis face à face pour chaque idée développée.

Lavigne Delville P., *Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du GRET sur les opérateurs intermédiaires (Rambouillet), Groupe initiatives, GRET, décembre 1997, Transverses n° 1. (En téléchargement sur [www.gret.org](http://www.gret.org))*

En septembre 1997, le GRET consacrait un séminaire interne à ses pratiques de partenariat avec des opérateurs intermédiaires et à ses stratégies de création, d'appui et de renforcement de ces organisations. La matière principale était fournie par l'expérience, dans des contextes très différents, de six opérations où cette dimension est particulièrement présente (Cambodge, Cameroun, Comores, Haïti, Mauritanie). Cette synthèse du séminaire tente de clarifier la notion d'opérateurs intermédiaires, de discuter de leur rôle dans le développement et des stratégies d'appui envers eux.

### **Des récits d'expérience**

Guicherd M-P., *From Partage to Bando Komar, from a french non governmental organisation to a Cambodian non governmental organisation (may 1990-november 1999)*, Partage, 2000, France.

Marie-Pierre Guicherd nous raconte le processus d'autonomisation réussi qu'elle a piloté au Cambodge. Ce récit d'expérience détaillé s'adresse au praticien qui doit animer le processus de transformation d'un projet en une ONG locale. Le récit se clôt sur des recommandations très utiles sur les questions de leadership, de gouvernance, de constitution du board, de gestion... A conseiller absolument à tout opérateur qui se lance dans le même type de processus au Cambodge !

Carlier R., *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Groupe Initiatives, Transverse n° 9 , avril 2001, Paris. (En téléchargement sur [www.gret.org](http://www.gret.org))

La République islamique de Mauritanie s'est engagée depuis presque une décennie dans un processus original de gestion du service public de l'eau, à travers des délégations de gestion, communément nommées « conces-

sions ». Depuis quelques années, ces concessions sont octroyées à des Mauritaniens diplômés chômeurs, choisis avant tout sur leur niveau de formation. Cette politique a contribué à la naissance d'un nouveau métier, con-cessionnaire, qu'un programme de développement mené par le GRET a appuyé entre 1995 et 1999.

**Carlier R., *Nassim, rêvée, Nassim réelle : confrontations de représentations autour d'une mutuelle de maintenance d'éoliennes en Mauritanie*, Document de la direction scientifique n° 6, GRET, mai 1999, Paris. (En téléchargement sur [www.gret.org](http://www.gret.org))**

Pour assurer la maintenance d'éoliennes dans les villages du Trarza, le GRET a suscité la création d'une mutuelle fédérant les villages : Nassim. Celle-ci assure efficacement ses fonctions, mais les désaccords avec le GRET sont fréquents ; ils portent sur des choix de gestion. A la vision du GRET, d'une mutuelle contrôlée par un directeur gestionnaire, s'oppose celle de ses responsables, fondée sur un système présidentiel et sur les règles de fonctionnement de la société maure. Pourtant, tous se retrouvent dans la volonté d'une structure efficace et servant de référence dans le pays. Objectiver ces différences de représentations permettrait de renégocier la convention et les règles de gestion, pour un partenariat apaisé.

**Gauthier N., *Construire une capacité locale de management : une dimension essentielle de la transformation d'un projet en institution. Réflexions à partir d'EMT, institution cambodgienne de microfinance*, Document de la direction scientifique n° 8, GRET, 1999. (En téléchargement sur [www.gret.org](http://www.gret.org))**

Transformer un projet en institution ne consiste pas seulement à trouver une forme juridique adaptée et à atteindre une pérennité financière. C'est aussi renforcer les ressources humaines de l'équipe, pour qu'elle s'engage dans le processus de transformation, qu'elle acquière une véritable capacité de management et qu'elle soit capable d'élaborer une vision stratégique. Or, la logique projet met en avant l'efficacité à court terme, dans une structure dirigée de fait par l'assistance technique. Comment sortir de cette logique et mener un processus de construction des ressources humaines ? Quelles étapes et quels outils ?

**Broutin C., *Concurrence, demande d'appui et désir d'indépendance : le partenariat GRET/Tenmiya (Mauritanie)*, Document de la direction scientifique n° 14, GRET, 2000, Paris.**

A l'occasion de projets, les ONG du Nord sont parfois amenées à susciter la création d'une ONG locale, comme interlocuteur et partenaire opérationnel, pour la mise en oeuvre de leurs actions de terrain. Une telle situation pose des problèmes de dépendance dans la relation, de cohérence de la stratégie d'appui, de concurrence éventuelle sur les marchés. Analysant l'histoire de la relation entre le GRET et Tenmiya, ONG mauritanienne fondée par des salariés du projet pour mettre en oeuvre un programme commun en hydraulique, ce texte illustre ces difficultés, insistant sur les conditions de création, sur la responsabilité de l'organisme du Nord lorsqu'il s'engage dans un tel processus.

**Braïlowsky A., *Intermédiation sociale et construction institutionnelle ; propos recueillis par Anne-Sophie Boisgallais*, Document de la direction scientifique n°15, GRET, août 2000, 34 p. (En téléchargement sur [www.gret.org](http://www.gret.org))**

Fondé sur une volonté de raccorder les quartiers au service public, à travers des réseaux de bornes-fontaines gérés par des comités d'usagers élus, le projet d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince a connu en quatre ans un succès remarquable. Grâce à des méthodologies techniques et d'animation rigoureuses, il a mis les interventions opérationnelles à court terme au service d'une ambition de construction institutionnelle à long terme, impliquant les usagers et l'entreprise de distribution d'eau. Ce texte restitue la philosophie du projet, sa démarche et les étapes du travail dans les quartiers. Pédagogie des intérêts, méthodologie de la confrontation, création d'instruments de régulation à partir des conflits, intermédiation et désengagement de l'opérateur, sont autant d'axes majeurs traités ici.

**Perrin A., *Appui du GRET à la mise en place d'un centre de ressources sur l'agriculture cambodgienne ; motivations, démarche, contractualisation*, GRET, 1997, Paris, 71 p.**

Dans le cadre d'un projet d'appui à l'agriculture cambodgienne, le GRET cherche à « khmériser » et institutionnaliser les travaux de recherche et de développement qu'il conduit dans le pays depuis 1988. Un appui est donné à un petit noyau d'ingénieurs cambodgiens qui souhaitent créer une ONG, qu'ils appelleront le CEDAC. Ce document relate le contexte et les étapes préparatoires au lancement du CEDAC, le rôle du GRET, les hésitations entre les différentes démarches possibles, etc. Il représente une sorte de témoignage sur l'origine de l'institution.

**Perrin A. , *Création et appui au renforcement de deux ONG locales dans les domaines de l'hydraulique villageoise au Cambodge (ACAPE et AKDEP)*, GRET, Paris, 1997.**

L'objet de cette étude était triple. Il s'agissait d'établir un bilan de santé de deux associations cambodgiennes nouvellement créées sous l'impulsion du GRET ; d'étudier leur environnement institutionnel, et les stratégies des autres acteurs de la coopération internationale ; d'évaluer enfin leur degré d'autonomie, afin d'identifier l'appui le mieux adapté. L'analyse a été conduite sous deux angles : la structuration interne des associations (identité, organisation, mode de fonctionnement, activités, etc.) et leur positionnement institutionnel (relations actuelles à l'environnement, objectifs sur le moyen - long terme, etc.).

**Ces rapports sont disponibles sur [www.f3e.asso.fr](http://www.f3e.asso.fr) (sauf Handicap international 36Ev et Vétérinaires Sans frontières 32Ev). L'accès est réservé aux membres du F3E.**

Action de Solidarité Internationale (ASI), Evaluation des programmes agro-pastoral et santé - Burkina Faso, P. DAVID (IRAM), I. SANOGO, M. SIDIBE, janvier 2000 (103 Ev).

Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) Etude préalable du partenariat CCFD/CREDO et de ses actions de micro-crédit et d'épargne - Cambodge, R. DHONTE, juin 2000 (104 Ep).

Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), Evaluation des actions de l'association française ESSOR et des ONG brésiliennes GACC, GACC-MA et APACC dans les villes de Fortaleza, Sao Luis et Belém - Brésil, E. MARICATO (USP Brésil), S. ALLOU (GRET), février 1998 (58 Ev).

Enfants Réfugiés du Monde (ERM), Evaluation d'Impact du Programme d'éducation préscolaire - région Ixil, département du Quiché - Guatemala, M. THERRY, juin 2002 (106 Ev).

Groupe de Recherche et de réalisations pour le Développement Rural dans le tiers monde (GRDR), Evaluation de l'action du GRDR dans le domaine de l'irrigation, région de Kayes - Mali, C. MESTRE, septembre 1996, (34 Ev).

Handicap International - Action Nord Sud (ANS-HI), Evaluation du programme de développement agricole, province de Battambang - Cambodge, JM. PERRIER, juillet 1996 (36 Ev).

Handicap International - Action Nord Sud (ANS-HI), Evaluation externe du projet d'appui aux initiatives locales dans la province de Battambang - Cambodge, H. RIOLS, M. BONICH, mars 2001 (108 Ev).

Ingénieurs Sans Frontières (ISF), Evaluation du projet Formation des acteurs locaux à la réhabilitation de digues traditionnelles - Cambodge, K. SOPHANNA (CEDAC), P. SAVY (Ministère des ressources en eau), JP. FONTENELLE (GRET), décembre 2000. (107 Ev)

Partage avec les Enfants du Monde, Evaluation du programme de développement intégré d'Ennery et de l'association PRODEVA - Haïti, JM. PERRIER (CIEDEL) dir, décembre 1997 (61 Ev).

Vétérinaires Sans Frontières (VSF), Etude sur les options de développement des services de santé animale de base - Cambodge (VSF, AFSC, CARERE, CONCERN, CWS), M. UNG, J.M. BARTELS, H L. HOOGENDIJK, mars 1996 (32 Ev).

Vétérinaires Sans Frontières (VSF), Evaluation de la structure d'appui aux initiatives locales (SATIL) - Madagascar, P. RAHAGA RABENITANY et E. BEAUDOUX (IRAM), décembre 1998 (81 Ev).

### **Personnes rencontrées**

---

Dans la mesure où les auteurs se sont engagés à préserver l'anonymat des expériences d'autonomisation présentées et des propos tenus sur l'autonomisation, la liste des personnes rencontrées au Sud n'est pas communiquée.

#### **Personnes ressources**

Dominique Desjeux, UFR sociologie,  
Panthéon-Sorbonne

Martin Epp, Helvetas

Daniel Fino, IUED

Alain Henry, AFD

Nick Kighthley, Traidcraft

Brenda Lipson, INTRAC

Sarah Methven, INTRAC

Kevin Quinlan, DFID

Pierre-Jean Roca, IFAID

#### **Praticiens**

Etienne Beaudoux, IRAM

Danièle Chesson, Enfants et  
développement

Matthieu Coupillard, VSF

Marie-Pierre Guicherd, Enfants  
et développement

Jean-Claude Jaffrezo-Arainty,  
Handicap International

Jean-Bernard Spinat, IRAM

Edouard Tessier, CIDR

Marc Totté, COTA

### **Membres du comité de pilotage**

---

La réalisation de l'étude a été suivie par un comité de pilotage composé des membres du F3E, d'un représentant des pouvoirs publics et d'une personne-ressource extérieure.

#### **Présidente**

Marie Chuberre, Handicap International,  
Bureau du F3E

#### **Ministère des Affaires étrangères**

Alain Boucher, bureau de l'évaluation

#### **Membres du F3E**

Claude Caillère, OMRI

Sandra Giraudeau, CCFD

Nathalie Schnuriger,  
France Pays du Mekong

Véronique Verrière, Europact

#### **Personne-ressource**

Pierre-Jean Roca, CNRS – IFAID

#### **F3E**

Laurent Denis, secrétaire technique  
permanent

Capitalisation-valorisation F3E

L'autonomisation d'actions et/ou de structures projets

### 1. Contexte

---

#### *Contexte général*

Le F3E, fonds pour la promotion des études préalables, études transversales et évaluations, est un outil créé et géré par des Organisations de la solidarité internationale (OSI). Le F3E bénéficie de l'appui du Ministère des Affaires Etrangères et fonctionne sur un principe paritaire.

Outre l'appui en terme de cofinancement, le F3E a une mission d'appui technique et de capitalisation des études. Il lance des actions de promotion de la démarche d'étude, organise des réflexions méthodologiques et élabore des outils techniques au service de ses membres.

#### *Contexte spécifique*

Suite à la mise en place de projets de développement impliquant des partenaires au Nord et au Sud et après plusieurs années d'appui opérationnel, financier et institutionnel, le désengagement de l'OSI du Nord est souvent jugé nécessaire, par cette dernière mais également par les bailleurs de fonds. Il s'agit alors de laisser la place à une équipe locale (issue ou non du projet) qui devra, à terme plus ou moins lointain, gérer le projet en totale autonomie, voire envisager sa transformation en « ONG locale » ou tout autre type de structure locale.

« L'autonomisation » est comprise comme la prise en charge d'un projet et de sa structure ou d'actions par des entités locales, structurées ou non et qui peuvent s'appuyer sur le personnel local du projet, réunir des acteurs de différents secteurs ou encore mixer bénéficiaires et opérateurs de projets.

Cette problématique pose de manière cruciale la question de l'accompagnement de ces entités - pour renforcer leurs capacités institutionnelles, organisationnelles, opérationnelles et de gestion - et du désengagement progressif de l'OSI du Nord des actions et/ou de la structure projet, afin de maintenir le niveau de services atteint.

## 2. Objectifs

---

### *Objectif général*

Par la capitalisation des études et la production d'outils opérationnels susceptibles d'améliorer le savoir-faire de ses membres, le F3E souhaite contribuer au renforcement de la capacité des OSI à préparer leurs programmes et leurs interventions.

### *Objectifs spécifiques de cette capitalisation*

Cette évolution de la structure projet et/ou des actions vers une entité locale autonome n'a pas toujours été prévue dès la phase de conception. De fait, beaucoup d'OSI, parmi les membres du F3E notamment, souhaitent évaluer, en cours de route, les capacités techniques, organisationnelles, ainsi que de gestion financière et humaine des équipes locales pour essayer d'accompagner au mieux une évolution souvent déjà amorcée.

L'objectif de cette capitalisation serait de présenter, sur la base des références existant au F3E (évaluations principalement) et élargies à d'autres travaux ou réflexions menés sur ce thème par d'autres organismes :

1. Une clarification des différentes conceptions de l'autonomisation. (perception et essais de définition de l'autonomisation du point de vue des OSI du Nord et du Sud ; types de relations existant entre OSI du Nord et acteurs du Sud ; précision de la problématique de cette prise en charge locale autonome d'actions et/ou de la structure projet, ou d'autonomisation du partenaire, ainsi que des enjeux et limites...)
2. Les principaux facteurs à prendre en compte dans un processus d'autonomisation (éléments de contexte socio culturels, facteurs techniques, économiques, organisationnels, politiques, sociaux..., identification des leviers de changement et notamment des spécificités propres aux OSI porteuses du projet initial ; aspects à valider et à sécuriser ; accompagnement nécessaire ; relations ultérieures entre l'OSI du Nord et « son » ex-projet...).
3. Les leçons tirées (les principales difficultés rencontrées ; les facteurs de succès et de difficultés identifiés...)
4. Des recommandations pour développer, dès la conception du projet, les conditions favorables au désengagement de l'OSI du Nord et à la prise en charge autonome par les entités locales d'un projet ou d'actions.

## 3. Aspects à étudier

---

Les experts étudieront plus particulièrement les aspects suivants :

- l'origine de la mise en place d'équipes locales pour des actions et/ou une structure projet ; existait-il ou non au départ des entités locales capables de prendre en charge les actions et/ou la structure projet ?
- l'origine du processus de transfert des compétences pour aller vers une prise en charge locale autonome ; qui décide de celui-ci, pour quelles raisons ?
- la prise en compte ou non de la possibilité de gestion autonome d'actions et/ou de la structure projet lors de leur conception ; conséquences en terme de mobilisation des équipes locales et/ou des partenaires locaux, de compétences et capacité d'accompagnement du personnel local par le personnel expatrié, de type de montage du projet...)

- les étapes préalables permettant d'évaluer les possibilités d'une prise en charge locale autonome ; validation de la volonté de l'équipe locale de prendre la responsabilité de cette gestion, accompagnement à mettre en place, aspects à renforcer progressivement – techniques, juridiques, financiers, organisationnels... ;
- la phase de prise en charge par l'entité locale ; désengagement progressif, accompagnement à prévoir, compétences minimales à acquérir par les équipes locales, structurations possibles, choix de statut de la nouvelle structure... ;
- la gestion de l'autonomie ; le type de relations possibles avec l'OSI du Nord, les partenariats à développer... ;
- les difficultés rencontrées, les écueils à éviter, les limites ;
- les leçons apprises et les facteurs de succès identifiés.

On distinguera, pour l'analyse de ces différents aspects :

- le transfert de compétences pour la prise en charge locale autonome d'une structure (création d'une ONG ou autre type de structure locale) ;
- le transfert de compétences pour la gestion locale autonome de tout ou partie des actions d'un projet (qui peuvent être partiellement ou complètement privatisées ou transférées à des services publics ou des associations locales par exemple).

Par ailleurs, seront analysés de façon différenciée, les cas où cette phase de transfert de compétences :

- était anticipée dès la conception et l'élaboration du projet ;
- n'était pas prévue lors de l'élaboration du projet.

Les experts analyseront plus précisément la manière dont l'autonomisation est préparée et prise en compte par ces OSI, quels sont leurs principes d'intervention, quels sont les effets induits de cette démarche (dans les relations avec les partenaires notamment) et quelles en sont les conséquences sur la gestion des actions et/ou de la structure projet.

On précisera aussi dans l'analyse les rôles respectifs de la société civile et de l'administration publique locale en cours et à l'issue d'un processus d'autonomisation, ainsi que l'évolution des enjeux dans les interfaces OSI du nord/partenaire du Sud, partenaires de la société civile/pouvoirs publics locaux...

#### **4. Méthodologie**

---

##### *Éléments de méthodologie*

Les experts partiront de la littérature existante sur le sujet (B. Lecomte, D. Nodet, J-P. Olivier de Sardan, R. Colin...). A compléter par les experts.

Ils rencontreront des personnes ressource ayant une réflexion sur le sujet afin de la confronter à leur analyse.

Par ailleurs, les experts exploiteront les études et évaluations soutenues par le F3E qui comportent cette problématique d'autonomisation (voir § 4.3).

Plusieurs types d'OSI seront rencontrés, qui présenteront différentes philosophies et conceptions de l'autonomisation. (OSI opérationnelles, d'appui/conseil aux projets, d'appui

conseil à la structuration des entités civiles du Sud, de transfert de financement aux entités du Sud et à leurs projets, etc.).

L'analyse des terrains au Sud prendra en compte non seulement les relations au sein des structures projet, mais aussi l'environnement global, les relations de pouvoir et les jeux d'intérêts des acteurs concernés.

Les travaux devront être ouverts aux réflexions menées sur le sujet par d'autres coopérations (suisse et anglaise notamment) afin, entre autre de pouvoir avoir des éléments de comparaison entre modalités de partenariat différentes.

L'étude similaire menée par le Commissariat au plan pourra être considérée par les experts dans le cadre de leur analyse.

### ***Les étapes***

- ***Première étape*** : analyse documentaire des études soutenues par le F3E, ainsi que d'autres travaux existant traitant de la problématique « d'autonomisation » (études d'OSI hors F3E, recherche, bailleurs...).
- ***Deuxième étape*** : entretiens avec des personnes ressource ayant déjà mené une réflexion sur cette problématique. Noms à proposer par les experts.
- ***Troisième étape*** : rencontre d'acteurs (membres du F3E et non membres) ayant vécu dans le passé le transfert à une équipe locale de l'un de leurs projets ou d'actions, d'acteurs envisageant ou en train de transférer leur projet ou des actions à une équipe locale.
- ***Quatrième étape*** : rencontre au Nord d'experts ayant été amenés à analyser et accompagner des processus de prise en charge de projets par des équipes locales (si possible de manière à analyser des expressions d'équipes locales), et au Sud, d'acteurs ayant été concernés par des processus « d'autonomisation ».
- ***Cinquième étape*** : exploitation des résultats, analyse des différents cas de figure, présentation d'une typologie des situations, mise en évidence de critères facilitant la prise de responsabilité d'une équipe locale, et formulation de recommandations. Rédaction d'un document didactique.
- ***Sixième étape*** : restitution des résultats de l'étude et des recommandations aux membres et partenaires du F3E.

### ***Etudes F3E à exploiter sur cette thématique***

Voir Annexe 2.

### ***Autres sources***

Helvetas, ACORD, partenaires techniques issus de programmes d'OSI au Cambodge (ACAPE, AKDEP issues du GRET, ADA issue d'ANS, VRC issue de VSF), cas de CIDSE au Cambodge (refus des employés de devenir une ONG locale). Liste à compléter par les experts.

## **5. Produits attendus**

---

Il sera attendu de cette capitalisation des documents simples et accessibles de façon large aux OSI membres du F3E, et au delà, à l'ensemble des acteurs de la solidarité internationale.

Le document final devra avoir une forme didactique (études de cas, suivi de critères permettant le repérage des situations facilitantes) afin de permettre aux OSI de mieux percevoir, au cours de la conception et de la vie d'un projet ou d'actions, les enjeux de la prise de responsabilité par les partenaires du Sud d'un projet ou d'actions en cours.

Le consultant retenu produira, au cours et à l'issue de ses travaux, les documents suivants :

**1. Une note d'étape**, qui sera présentée au comité de pilotage, à l'issue des recherches documentaires et des premiers entretiens (avant la troisième étape).

Ce document présentera l'état des réflexions sur le sujet à ce stade des travaux et proposera une clarification des différentes conceptions de l'autonomisation. Il proposera aussi de façon argumentée, pour validation, les terrains à visiter et une méthodologie précise pour la suite des investigations en France et sur le terrain.

**2. Un rapport provisoire**, concluant les travaux, sera remis en 10 exemplaires-papier. Il servira de support à la restitution finale auprès du comité de pilotage.

3. Dans le mois qui suivra l'examen du rapport provisoire, **un rapport définitif** intégrant les remarques du comité de pilotage sera produit en 15 exemplaires-papier et 1 exemplaire-disquette. Il s'agira d'un document clair, pratique et opérationnel, à destination des membres du F3E. Il comportera :

**a) un rapport principal qui présentera :**

- les éléments de réflexions sur le sujet et de clarification du concept tels que présentés dans la note d'étape ;
- des éléments de réflexion et de recommandation pour la préparation et la mise en place d'un processus d'autonomisation d'actions et/ou de structure projet.
- en annexe du document apparaîtra une liste des documents de référence existant sur le sujet.

**b) une synthèse**

Celle-ci, de 10 pages maximum, reprendra les grands constats et les principales conclusions et recommandations proposées.

## 6. Réunions / restitutions

---

Une réunion de cadrage avec l'expert principal, au démarrage des travaux, permettra de valider la démarche et les critères de l'échantillon (documents à exploiter, personnes à rencontrer) proposés.

Par ailleurs, au cours et à l'issue de ses travaux, l'expert principal devra animer :

- dans un premier temps, à l'issue des deux premières phases des travaux, une réunion d'étape présentant les premiers éléments de réflexion et une clarification du concept, sur la base de la note d'étape. L'expert présentera aussi à cette occasion, les grandes orientations qui se dessinent à ce stade et la façon dont il envisage de les approfondir dans les phases suivantes du travail ;
- à l'issue des travaux, la restitution présentant le rapport provisoire ;

– enfin, une journée d’information et d’échange avec les membres et partenaires du F3E, sur la base du rapport final approuvé par le comité de pilotage.

### **7. Suivi et coordination de l’étude**

---

L’étude de capitalisation – valorisation sera suivie par un comité de pilotage mis en place avant le démarrage de l’étude. Celui-ci regroupe un représentant du Bureau du F3E, les membres du F3E intéressés par la thématique, des partenaires institutionnels (MAE, AFD), des personnes ressources extérieures (OSI non membres, recherche, experts indépendants...).

### **8. Equipe d’experts**

---

L’étude de capitalisation sera réalisée par une équipe qui sera composée :

- d’un expert principal du Nord ;
- et de deux experts du Sud, originaires de pays dans lesquels il apparaîtra pertinent d’étudier des processus d’autonomisation en cours ou finalisés (Cambodge et Mali ou Burkina Faso, par exemple).

Les deux experts auront des compétences en sciences sociales et une bonne connaissance des projets de développement.

L’expert principal concentrera son travail au Nord, tandis que l’analyse au Sud sera effectuée par les experts locaux. Ces derniers seront présents lors de la restitution des travaux qui se déroulera en France.

L’équipe d’experts sera recrutée selon une procédure d’appel d’offres restreint gérée par le F3E, en relation avec le comité de pilotage de l’étude.





---

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Association à but non lucratif fondée en 1976, le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) est un organisme d'appui au développement. Il agit pour le développement économique et social des pays du Sud, en combinant recherche, action et communication.

Le Gret est basé à Paris. Il intervient en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe.

Concrètement, le Gret:

- conçoit et mène des programmes de développement local
- réalise des études, recherches et évaluations ;
- anime des réseaux d'information et d'échange
- organise des sessions de formation et des séminaires, publie des ouvrages spécialisés. Ses pôles d'activité sont les suivants : développement social urbain, services publics marchands, entreprises et formations professionnelles, environnement et développement rural, filières courtes agroalimentaires, médias, micro-finance, systèmes d'information et communication pour le développement.

## GRET

211/213, rue La Fayette 75010 Paris

Tél. : 01 40 05 61 61. Télécopie : 01 40 05 61 10

[www.gret.org](http://www.gret.org)

---

# F3E

**Fonds pour  
la promotion des  
études préalables  
études transversales  
évaluations**

Constitué en avril 1994, le F3E est un outil créé et géré par des Organisations de Solidarité Internationale (OSI).

A la disposition de ses membres, il facilite la réalisation d'études préalables, d'évaluations et d'études transversales, au moyen de cofinancements et/ou d'appuis techniques. Pour chaque étude cofinancée, les fonds proviennent du ministère des Affaires étrangères, de l'OSI demandeuse et du fonds de péréquation du F3E.

L'ensemble des travaux soutenus constituent un capital de résultats pratiques et méthodologiques que le F3E diffuse et valorise auprès de ses membres, ainsi que d'autres acteurs de la coopération. Chaque année, il réalise une étude de capitalisation portant sur un enjeu de l'action non gouvernementale.

Le F3E organise également des formations et publie des guides méthodologiques sur les principaux thèmes des études préalables et des évaluations.

Le F3E est aussi un lieu d'échanges entre les différents acteurs non gouvernementaux et les pouvoirs publics, favorisant ainsi une réflexion commune sur les méthodes d'action.

**Titre déjà paru dans la collection « Capitalisation » :**

*Les projets des organisations de solidarité internationale dans le secteur du crédit/financement de l'activité économique dans les pays du Sud, Cirad, novembre 2000.*

32, rue Le Peletier  
75009 Paris  
T. 33 (0)1 44 83 03 55  
F. 33 (0)1 44 83 03 25  
f3e@f3e.asso.fr  
www.f3e.asso.fr