

Les relations de partenariat et les rapports de pouvoir entre les acteurs. Une étude des relations interorganisationnelles dans un contexte Nord-Sud.

Navarro Flores Olga, M.A., PhD, Chercheure affiliée
Chaire en responsabilité sociale et développement durable
École des Sciences de la Gestion - Université du Québec À Montréal
Case postale 6192, Succursale Centre-Ville, Montréal (Québec), H3C 4R2
Tel : 514.528.9698 ; Fax : 514.529.9699
navarro-flores.olga@uqam.ca

Résumé

Dans les années 1990, lorsque le mot « partenariat » fait irruption dans le secteur de la coopération internationale au Nord, les organisations du Sud sont soudain promues au rang de « partenaires » par les organisations du Nord. Fait inédit jusque là, les organisations du Nord et du Sud se donnent des objectifs communs et des résultats à atteindre, et commencent à travailler dans une perspective de programme à long terme et de résultats attendus. Pour les observateurs les plus critiques, cette nouvelle terminologie n'est qu'un voile derrière lequel les organismes de coopération internationale se laissent instrumentaliser par le néolibéralisme montant. Pour ces auteurs, il est paradoxal de parler de « partenariats » dans le secteur de la coopération internationale, parce que l'adoption d'une rhétorique égalitariste ne change guère les rapports de pouvoir entre les parties, et risque même de les camoufler. Or, d'autres auteurs montrent qu'au-delà d'une dimension rhétorique, il existe bel et bien une nouvelle manière de faire entre les acteurs du Nord et du Sud. Ainsi, nous arguons que le véritable paradoxe réside dans le fait que, dans un contexte de rapports inégaux Nord Sud, et malgré ce contexte, les acteurs de la coopération internationale établissent des relations vraisemblablement partenariales, mais comment le font-ils? Comment les acteurs du Nord et du Sud construisent-ils leurs relations de partenariat dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux? Voici la question à laquelle nous répondons dans cette présentation. À partir de l'étude des représentations sociales des acteurs de deux organisations québécoises et cinq organismes partenaires guatémaltèques, nous illustrons comment les partenariats, tels qu'ils sont construits par les acteurs du Nord et du Sud, ne constituent pas une relation égalitaire, mais plutôt un espace de négociation et de partage des pouvoirs entre les acteurs.

Mots clés : théorie institutionnaliste, rapports de pouvoir, relations interorganisationnelles, relations Nord-Sud, représentations sociales.

On s'entend généralement pour dire que les années 1990 se caractérisent par l'arrivée de la mondialisation, qui constitue une accélération sans précédent des échanges d'informations, de capitaux, de biens et de services. L'arrivée de la mondialisation a suscité une série de changements profonds qui s'étendent, entre autres, à la montée des partenariats; ceux-ci constituent une nouvelle forme de coordination de l'activité économique, alternative à la concurrence et à la hiérarchie (Hollingsworth et Boyer, 1997). En effet, les corporations, les États et les organisations locales, non gouvernementales et à but non lucratif établissent de plus en plus de partenariats afin d'attirer des investissements et de créer de l'emploi (Petrella, 1985), afin d'assurer la relève des programmes sociaux (Favreau et Fréchette, 2002; Vaillancourt, 1996), et même afin de s'attaquer à certains problèmes socioéconomiques de la communauté (Loizides, 1995; Peterson et Sundblad, 1994). Le « partenariat », et la rhétorique égalitariste qui lui accompagne, font désormais partie du langage courant dans tous les secteurs socioéconomiques, même dans le domaine de la coopération internationale.

Mais attention, car l'utilisation du concept de partenariat en coopération internationale, dans un contexte des relations Nord-Sud, pourrait nous conduire à penser que les partenariats équilibrent finalement les relations de pouvoir entre les parties, ce qui n'est pas le cas. À partir de deux études de cas dans le domaine de la coopération internationale, nous illustrons que les partenariats, tels qu'ils sont construits par les acteurs du Nord et du Sud, ne constituent pas une relation égalitaire, mais plutôt un espace de négociation et de partage des pouvoirs entre les acteurs.

1. LES PARTENARIATS ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE¹

Les organisations de coopération internationale (OCI) du Nord et les organisations non gouvernementales (ONG) du Sud, ont établi des relations de coopération depuis plus de trente ans. En effet, depuis les années 1960, ces organisations se sont impliquées ensemble dans des actions d'aide humanitaire, l'exécution de projets de développement, de l'échange d'expériences et plus récemment dans la participation aux réseaux régionaux et internationaux de la société civile² (Favreau et Fréchette, 2002; Fowler, 2002; Edwards et Sen, 2000; Smillie, 1995; Korten,

¹ Nous tenons à remercier le CRDI, la Fondation Desjardins et le Programme FCAR et la Chaire de Coopération Guy-Bernier qui ont permis de mener à bien ces recherches.

² Par exemple l'Alliance Sociale Continentale, une organisation de la société civile, compte dans son membership

1990). Au cours des années, ces expériences ont dessiné de véritables relations de coopération Nord-Sud, qui répondent aux souhaits des ONG : « de véritables partenariats basées sur la réciprocité et la confiance mutuelle », lesquelles permettraient aux acteurs du Sud de tisser « des liens entre les mouvements sociaux canadiens » (Smillie, 1991 : 5).

Par ailleurs, Favreau et Fréchette (2002), Defourny et Develtere (1999) et Barrat-Brown et Adam (1999) au Nord, et Ortiz Roca (2001) au Sud, soulignent que les acteurs du Nord et du Sud construisent depuis les années 1990 de nouvelles alliances, de nouveaux partenariats, de nouveaux liens qui constituent aujourd'hui d'importants réseaux de solidarité internationale et d'échanges entre l'économie sociale et solidaire. Devant ces témoignages sur l'émergence des partenariats Nord-Sud, on s'interroge quant à savoir s'il existe véritablement une convergence des visions et des objectifs entre les acteurs du Nord et du Sud qui opèrent dans le secteur de la coopération internationale? En adoptant la rhétorique du partenariat, les OCI et les ONG ne risquent-elles pas d'être conduites à penser qu'une telle relation équilibre les rapports Nord-Sud ?

Selon Hately (1997), l'émergence des partenariats en coopération internationale a motivé la discussion auprès des acteurs du Nord qui doivent reconnaître d'une part, les rapports du pouvoir inhérents aux relations Nord-Sud et, d'autre part, le besoin de définir les mécanismes nécessaires qui aideront les parties prenantes au partenariat à surmonter la rhétorique et à mettre en pratique des partenariats équitables et efficaces. Tandis que, dans une perspective des acteurs du Sud, Malhotra (1997: 41), argue que le concept de partenariat représente, ni plus ni moins qu'une autre imposition des acteurs dominants de la coopération internationale, notamment les institutions de coopération multilatérales, les agences gouvernementales ainsi que les OCI.

D'autres auteurs s'étaient déjà prononcés sur le sujet, et à quelques exceptions près, ils ont privilégié une approche critique de la coopération internationale. Nous avons identifié au moins trois groupes des recherches : le premier porte sur le modèle de développement inspiré du modèle nord occidental porté depuis toujours par les initiatives de coopération internationale (Mehmet, 1999; Sagasti et Alcalde, 1999; CETRI, 1998; Smillie, 1995); le deuxième groupe d'études soulignent la paradoxe des OCI/ONG qui, tout en promouvant un modèle de

des organisations syndicales, paysannes, femmes, académiques, des ONG/OCI, etc. Créée en 1999, l'alliance facilite l'échange d'information, la promotion d'un modèle alternatif de développement (www.sommetdespeuples.org).

développement alternatif dans les pays du Sud, se font interpellés de plus en plus par les États en vue de jouer un rôle de substitut dans l’approvisionnement des services sociaux, ainsi qu’un rôle de surveillance de la responsabilité sociale et éthique des entreprises privées dans les pays du Sud, ou finalement un rôle de complémentarité aux programmes d’intégration économique régionaux (CETRI, 1998; Hulme et Edwards, 1997; Edwards et Hulme, 1996, 1992); et troisièmement, des études de cas qui analysent l’impact des impositions des politiques de développement et de modèles organisationnels des bailleurs de fonds sur les ONG, et même sur les populations de base. Il s’agit particulièrement des études de cas qui illustrent les effets pervers des modèles de développement standardisés qui ne tiennent pas compte ni des particularités contextuelles ni des besoins des populations locales (Bhattachan, 2000; Baylousis, 1998; Arellano-López et Petras, 1998).

L’ensemble de ces études permet de contextualiser les relations de partenariat et la coopération internationale dans les rapports inégaux entre le Nord et le Sud. Les auteurs présentent non seulement la multiplicité d’acteurs impliqués dans ces relations, notamment, les bailleurs de fonds gouvernementaux, les bailleurs privés (i.e., les OCI) et les ONG et les populations bénéficiaires, mais aussi l’impact qu’ils exercent au niveau des politiques de développement, au niveau de la gestion des programmes, et au niveau de l’impact sur les bénéficiaires.

Ces études présentent assurément une perspective critique de la coopération internationale et des relations entre les OCI et les ONG, mais comment expliquent-elles les relations que les acteurs construisent depuis plus de vingt ans? Même si l’émergence de relations de partenariat promet des changements importants dans un scénario si manichéen, il n’en demeure pas moins qu’il n’existe pas, à notre connaissance, d’études sur les relations de partenariat entre les OCI et les ONG se penchant davantage sur la dimension de pouvoir de ce nouvel arrangement institutionnel.

LES RELATIONS NORD-SUD : DIFFÉRENTS COMPROMIS ENTRE LES ACTEURS

Au delà des rapports de pouvoir inégaux, n’y a-t-il pas des efforts de part et d’autre pour faire converger des objectifs et des résultats à long terme ? À notre avis, une perspective critique ne nous permet pas de jeter les bases d’une théorie visant à comprendre et à expliquer les jeux de pouvoir entre les acteurs du Nord et du Sud au sein de leurs relations. Nous arguons qu’il faut voir au-delà de la dynamique dominant / dominé, qui a tant stigmatisé la coopération

international, afin de saisir les actions et les réactions des acteurs, de tel sorte que l'on puisse comprendre comment les acteurs du Nord et du Sud construisent leurs relations, vraisemblablement partenariales, dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux.

En analysant les relations que les acteurs des OCI et des ONG ont construites au cours des années, nous pouvons constater que, d'une décennie à l'autre, ils ont su composer avec les rapports inégaux Nord-Sud au sein de leur relation. En effet, plusieurs auteurs soulignent que les initiatives de coopération internationale ont évolué de l'aide au développement à caractère plutôt humanitaire, passant par la coopération, jusqu'à une approche partenariale et solidaire (Favreau et Fréchette, 2002; Cetri, 1998; Vakil, 1997; Smillie, 1995; Korten, 1990).

Dans cette perspective, nous avançons que depuis les années 1960, les relations construites d'une décennie à l'autre par les acteurs du Nord et du Sud peuvent être représentées comme une série de compromis. En effet, sachant qu'ils ont des pouvoirs inégaux, les acteurs des OCI et des ONG ont su faire des concessions qui ont conduit à une situation plus au moins satisfaisante pour les deux parties (Legorgne et Lipietz, 1989, cité dans Bélanger et Lévesque, 1992 : 78). L'évolution de la relation entre les OCI et les ONG reflète à notre avis l'évolution d'une série de compromis qui reflètent les rapports de pouvoir Nord-Sud tels qu'ils se sont manifesté à chaque époque. (Voir Tableau 1 ci-dessous)

Ainsi, dans les années 1950-1960, les relations Nord-Sud se caractérisent par l'aide humanitaire et la coopération au développement selon le modèle de développement occidental. Dans ce contexte, les acteurs du Nord et du Sud ont établi des relations plutôt hiérarchiques où l'on distingue les « donneurs » de l'argent, du savoir et du savoir faire (i.e. les coopérants du Nord), et les « bénéficiaires » qui reçoivent ces savoirs et ces ressources. Plus tard, dans les années 1970 et 1980, les OCI et ONG consolident leur travail de collaboration et d'intervention pour le développement socioéconomique à travers de petits projets proposés par les organisations locales. Le compromis entre les acteurs du Nord et du Sud se manifeste ici dans une relation de collaboration, d'apprentissage mutuel et même d'une certaine complicité dans la contestation conjointe des effets sociaux des politiques économiques de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire Internationale, notamment les politiques d'ajustement structurel des années 1980.

Tableau 1 Évolution des compromis entre les acteurs du Nord et du Sud

Période	Compromis	Contexte sociopolitique
1950-1960	Donateur / bénéficiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Relations Nord-Sud caractérisées par l'aide humanitaire, aide au développement - Les acteurs du Nord et du Sud ont établi des relations hiérarchiques - Les acteurs du Nord sont les « donneurs » de l'argent, du savoir et du savoir faire - Les acteurs du Sud sont les « bénéficiaires » qui reçoivent ces savoirs et ces ressources
1970-1980	Collaboration et complicité	<ul style="list-style-type: none"> - Premières interventions pour le développement socioéconomique proposées par les organisations locales. - Relation de collaboration, d'apprentissage mutuel et même d'une certaine complicité au niveau de la mobilisation politique - Contestation au Nord et au Sud des effets des politiques d'ajustement structurel sur les populations les plus pauvres des pays du Sud.
1990 – aujourd'hui	Partenariat	<ul style="list-style-type: none"> - Relations entre les OCI et les ONG incluent le lobbying politique, l'aide humanitaire et le financement des programmes de développement - Articulation des réseaux altermondialistes Nord-Sud, Sud-Sud et Sud-Nord - Échanges des savoirs faire, des aspects culturels et des stratégies politiques

Finalement, à partir des années 1990 jusqu'à nos jours, l'accélération des échanges à l'échelle mondiale a brusquement exacerbé l'inégalité de pouvoir entre le Nord et le Sud; toutefois, on assiste paradoxalement à l'émergence de relations partenariales entre les OCI et les ONG, incluant le lobbying politique, l'aide humanitaire et le financement des programmes de développement; ainsi que l'articulation des réseaux dits altermondialistes Nord-Sud, Sud-Sud et Sud-Nord qui facilite les échanges des savoirs faire, des aspects culturels et des stratégies politiques entre les acteurs.

Nous arguons que les « donneurs » et les « bénéficiaires » d'autrefois ont su arriver à un nouveau compromis, celui du partenariat, mais une question s'impose : comment les acteurs du Nord et du Sud construisent-ils leurs relations de partenariat dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux

Il nous a semblé important de nous pencher sur ce sujet en faisant l'étude des relations de partenariat entre deux ONG du Nord, au Québec, et cinq de leurs contreparties du Sud, au Guatemala. Concrètement, nous nous sommes penché sur l'analyse de discours des acteurs des ONG du Nord et du Sud en ce qui concerne leur expérience de partenariat à travers plus d'une décennie. Nous avons choisie un cadre théorique en management — et plus spécifiquement la théorie interorganisationnelle — parce qu'il nous permet d'analyser les relations entre les ONG du Nord et les ONG du Sud en tenant compte des deux parties simultanément. Cela signifie non seulement l'une en tant que complément de l'autre, mais aussi l'une en interaction avec l'autre.

Ce qui nous permet de saisir comment les acteurs négocient leur dépendance et leur autonomie, bref, leurs relations de pouvoir au sein de leurs relations.

L'objectif de cette communication est de répondre à la question suivante : Comment les acteurs du Nord et du Sud construisent-ils leurs relations de partenariat dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux? Pour répondre à cette question, nous proposons une perspective à la fois institutionnelle et politique. La perspective institutionnelle nous aidera à mieux comprendre comment ces organisations, ancrées dans leur environnement sociopolitique au Nord et au Sud, se sont adaptées aux influences de celui-ci et ont affecté à leur tour leur environnement particulier. Cependant, nous ne pouvons pas saisir la complexité des relations Nord-Sud sans ajouter à notre perspective la dimension politique. Elle est, à notre avis, incontournable car nous devons reconnaître le rôle structurant et structurel des rapports de pouvoir sur les relations Nord-Sud. Nous analyserons donc les rapports de pouvoir qui sont en jeu au niveau de l'environnement sociopolitique des organisations, mais aussi, et surtout, au niveau des relations que nous étudions. Nous présentons succinctement les concepts dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 Les concepts de base pour l'analyse des relations interorganisationnelles Nord-Sud, dans le secteur de la coopération internationale

Concepts	Niveaux d'analyse	Objet d'analyse
Rapports de pouvoir Nord-Sud - Forces de l'isomorphisme institutionnel - Ressources critiques, autorité formelle ou légitimité discursive	Macrosocial	Rapports de pouvoir Nord-Sud
	Mesosocial	Pouvoir hérité et utilisé dans l'environnement sociopolitique des organisations
	Microsocial	Rapports de pouvoir au sein de la relation interorganisationnelle
Champs institutionnels	Nord	Ensemble d'acteurs (individuels ou organisationnels) qui interagissent directement et indirectement avec les acteurs de la relation interorganisationnelle
	Sud	

Ces concepts représentent la référence théorique qui nous a servi pour interroger nos données au moment de notre analyse.

2. LE PARTENARIAT COMME RELATION INTERORGANISATIONNELLE

Il nous faudrait plusieurs pages pour résumer plus de trente ans d'études sur les organisations et les relations interorganisationnelles, et les approches institutionnelles des organisations, ce qui n'est pas non plus l'objectif de ce texte. Cependant, dans la foulée d'une revue de littérature exhaustive sur cette question (Navarro-Flores, 2006), nous avons retenu les travaux de classiques comme DiMaggio et Powell (1991) sur les approches institutionnelles des organisations, de Gray (1989) sur la collaboration interorganisationnelle, ainsi que des travaux plus récents comme ceux de Hardy et Phillips (1998), Phillips, Lawrence et Hardy (2000) et Lawrence, Hardy et Phillips (2002), conjuguant une approche institutionnelle à la collaboration dans l'étude des relations interorganisationnelles. Ces derniers construisent un modèle d'analyse des relations interorganisationnelles tenant compte des acteurs et de leurs milieux institutionnels d'une part, et les jeux de pouvoir qui interviennent dans la négociation au sein de la relation d'autre part. Pour ce faire, ils intègrent la théorie de la collaboration de Gray (1989), et l'approche institutionnelle de DiMaggio et Powell (1991).

D'abord, Phillips et alii (2000), définissent la relation comme un processus de production et de reproduction des règles institutionnelles, où les nouvelles règles produites au sein de la relation influencent les milieux institutionnels des acteurs. Dans cette perspective, le pouvoir des acteurs joue un rôle très important non seulement dans la négociation de leurs intérêts au sein de la relation, mais aussi pour influencer leurs propres milieux institutionnels afin de faire adopter les nouvelles règles, fruits de leurs négociations. Ici, la conception bipolaire du pouvoir (Phillips *et alii*, 2000 : 37) consiste en : a) le pouvoir en tant que ressource que les acteurs utilisent au sein de la négociation, notamment l'autorité formelle, le contrôle des ressources critiques, et la légitimité discursive (Hardy et Phillips, 1998); et b) le pouvoir en tant qu'influence des acteurs dans leurs propres milieux institutionnels, notamment les forces coercitives, les forces mimétiques et les forces normatives (DiMaggio et Powell, 1991).

Ainsi, Phillips *et alii* (2000) présentent un modèle qui permet non seulement l'analyse des jeux de pouvoir des acteurs au centre de la relation interorganisationnelle, mais aussi de la dynamique de pouvoir des acteurs dans leurs milieux institutionnels respectifs. Finalement, à partir des travaux de Hardy et Phillips (1998) et Phillips *et alii* (2000), nous proposons un cadre d'analyse qui nous permettra, d'une part, d'appréhender la dynamique de pouvoir entre les acteurs du Nord et du Sud au sein de leur relation de partenariat. Pour ce faire, nous avons choisi comme objet

d'étude les discours des acteurs de cinq relations de partenariat Nord-Sud dans le secteur de la coopération internationale. Mettant en scène deux OCI et cinq ONG du Sud.

Tenant compte de la nature de notre objet d'étude, nous avons réalisé une étude exploratoire et une stratégie méthodologique visant à explorer un phénomène peu connu et peu étudié encore aujourd'hui. Nous ne voulons donc pas nous limiter à tester le modèle proposé par Phillips *et alii* (2000), mais plutôt caractériser un modèle émergent à partir des données recueillies sur le terrain. Pour ce faire nous avons privilégié la comparaison (Miles et Huberman, 1994) de cinq relations de partenariat Nord-Sud car, sur la base des différences et similitudes entre les relations, nous pourrions caractériser le modèle émergent sur les rapports de pouvoir entre les acteurs au sein d'une relation interorganisationnelle, et identifier les convergences et divergences par rapport aux modèles proposés par les auteurs cités ci-haut.

Notre propos consiste à répondre à la question suivante : Comment les acteurs du Nord et du Sud construisent-ils leurs relations de partenariat dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux? Concrètement, nous voulons savoir quelles sont les conceptions et les pratiques de pouvoir entre les acteurs au sein d'une relation entre les OCI et les ONG, et aussi nous voulons caractériser les jeux de pouvoir des acteurs dans la construction de leurs partenariats. Il nous faut donc passer à l'analyse du phénomène, ce qui est l'objet des pages suivantes.

3. LES RELATIONS DE PARTENARIAT SELON LES ACTEURS DU NORD ET DU SUD

3.1. LES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES

Pour illustrer le jeu de pouvoir des acteurs au sein de leurs relations de partenariat, notre terrain est partagé entre le Nord, au Québec et le Sud, au Guatemala. Nous avons choisi le Québec parce qu'il existe dans cette province canadienne une tradition de coopération internationale qui date des années 1960, qui se cristallise dans les opérations de plus de cinquante OCI. Nous avons retenu deux OCI, nommées dorénavant l'OCI1 et l'OCI2. Les deux organisations comptent avec un membership bien enraciné dans les mouvements sociaux québécois et canadien. Il s'agit d'un réseau pan canadien des membres militants pour la paix pour l'une, et pour l'autre des raciness dans le mouvement coopératif québécois. Deuxièmement, tant l'OCI1 que l'OCI2 ont une expérience de plus de dix ans au Guatemala, ce qui nous a permis de retracer l'évolution des relations de partenariat dans un seul contexte local et de réaliser certaines comparaisons. Et

troisièmement, les deux organisations appuient des programmes de développement à long terme proposés et exécutés par leurs partenaires. Il y a toutefois une différence importante entre l'OCI1 et l'OCI2. Il s'agit du fait que l'OCI2 exécute elle-même des programmes de développement au Guatemala, contrairement à l'OCI1 qui se contente d'appuyer des programmes proposés par ses partenaires.

À partir de l'analyse des similitudes et différences entre les OCI, nous avons caractérisé le paradigme de développement de l'OCI1 comme étant sociopolitique, car elle finance les projets des partenaires qui favorisent l'organisation, le réseautage et la participation des groupes de base aux instances de représentation de la société civile dans les pays du Sud. De plus, l'OCI1 organise des activités de lobbying et de pression auprès du gouvernement canadien en faveur de la démocratisation sociale et économique des pays du Sud. L'OCI2, quant à elle, a un paradigme de développement socioéconomique, c'est-à-dire un appui aux projets des partenaires qui touchent le développement économique et le renforcement organisationnel. L'OCI2 exécute elle-même des programmes de développement directement sur le terrain dans différents pays du Sud. Il s'agit donc de deux OCI dont les approches sont différentes mais complémentaires, ce qui nous permet justement de mieux comprendre les jeux de pouvoir des acteurs du Nord dans le processus de construction des relations de partenariat.

Nous avons choisi le Guatemala parce qu'il s'agit d'un pays ciblé par les projets de développement des OCI québécoises depuis plus de dix ans. Il s'agit d'un pays géographiquement proche du Québec dont les traditions culturelles, organisationnelles et la langue officielle du pays sont connues par l'auteure. Ces éléments ont facilité l'accès aux informations sur le terrain. Le choix des organisations partenaires au Guatemala a été fait conjointement avec les chargés de programme des deux OCI. Il s'agit de cinq organisations autonomes, qui partagent avec les OCI québécoises des aspects essentiels de leur mission et de leurs paradigmes de développement. Ces ONG sont en relation avec les OCI de notre étude depuis au moins cinq ans pour les relations plus jeunes, et depuis plus de quinze ans pour les relations plus anciennes.

Nous avons rencontré un total de dix personnes au Québec, impliquées directement et indirectement dans la gestion des relations de partenariat au Guatemala. Nous avons aussi rencontré un total de douze personnes au Guatemala, toutes impliquées directement et indirectement dans la gestion des relations avec leurs bailleurs de fonds, notamment avec les OCI

de notre étude. Les trois partenaires de l'OCI1 seront distingués par la qualification 1P1, 1P2 et 1P3, les deux partenaires de l'OCI2, seront nommés notamment 2P1 et 2P2.

Tableau 3 Répartition des personnes interviewées au Nord et au Sud

		Directeur général ou équivalent	Dir. département, coordonnateur ou équivalent	Chargés de programmes	Total
Québec	OCI1	1	3	1	5
	OCI2	1	3	1	5
Guatemala	Partenaires de l'OCI1:				
	- 1P1	1	1		6
	- 1P2	1			
	- 1P3	1	1	1	
	Partenaires de l'OCI2 :				
- 2P1		2	1	6	
- 2P2		2	1		

Nos rencontres représentent un total de vingt-deux personnes : six directeurs généraux ou coordonnateurs; onze cadres (directeur ou coordonnateur de département); 6 chargés de programmes. Nous avons choisi la méthode d'entretien à questions ouvertes que nous a permis d'effectuer la collecte des représentations sociales des acteurs, c'est-à-dire leurs réflexions et leurs interprétations en ce qui concerne les relations de partenariat et les rapports de pouvoir au sein de ces relations. Nous nous sommes inspiré de la méthode de la théorisation ancrée et nous avons analysé les vingt-deux entrevues à l'aide du logiciel Atlas.ti.

Nous présentons brièvement par la suite nos données organisées en deux sections. La première porte sur les conceptions et pratiques de pouvoir des acteurs du Nord, et la deuxième section traite des conceptions et pratiques de pouvoir selon les acteurs du Sud. Nous présenterons par la suite le modèle de partenariat et les rapports de pouvoir entre les acteurs qui semble émerger dans le secteur de la coopération internationale.

3.2. LES RAPPORTS DE POUVOIR ET LES RELATIONS DE PARTENARIAT SELON LES ACTEURS DU NORD

D'entrée de jeu, les partenariats des OCI avec les organisations du Sud représentent la raison d'être des deux OCI de notre étude. En effet, il s'agit d'organisations créées dans le but d'aider, d'appuyer et d'accompagner le développement social et économique des populations du Sud à travers les ONG locales. Les deux OCI obtiennent une partie importante de leur financement du gouvernement canadien, notamment de l'Agence canadienne pour le développement

internationale (ACDI). Dans le cas de l'OCI1 il s'agit du financement du 40% de son budget, tandis que dans le cas de l'OCI2 il s'agit d'environ 70% de son budget. Les deux OCI financent aussi leur programmation avec les donations du public canadien dans le cas de l'OCI1. Dans le cas de l'OCI2, il s'agit de la donation des heures de professionnels des institutions membres destinées aux activités de conseil et d'assistance technique chez les partenaires des pays du Sud.

3.2.1. Les OCI et l'ACDI

L'ACDI représente un acteur important du contexte sociopolitique des OCI. À titre d'agence gouvernementale pour la coopération internationale, l'ACDI dicte les politiques de développement touchant les priorités de la coopération canadienne en ce qui concerne la protection de l'environnement, l'équité entre les sexes et la gestion par résultats. Les OCI obtiennent le financement de l'ACDI sous condition du respect de ces politiques. Dans la plupart des cas, cela implique, d'une part, l'adoption des politiques au sein de l'OCI, et d'autre part les OCI doivent assurer que leurs partenaires du Sud respectent, eux aussi, les politiques de développement de l'ACDI. Il existe deux mécanismes de financement de l'ACDI. Le premier, le *Fonds bilatéraux*, offre un financement de plusieurs millions de dollars durant une période de trois à cinq ans aux OCI qui deviennent les exécutantes des programmes définis par l'agence gouvernementale selon les engagements politiques du gouvernement canadien dans un pays donné :

C'est qu'en ce moment, l'ACDI est en train de nous imposer comment gérer [un programme] à la minute. Il n'y a absolument aucune couleur locale possible. Il peut y avoir à peine une couleur de [l'OCI2] [...]. Il y a très, très, très peu de place pour se montrer proactif. Enfin, je dis l'ACDI, mais ça pourrait être le cas pour d'autres bailleurs [...]. Donc, il a tellement d'obstacles, de critères auxquels on doit répondre, de trucs qu'il faut faire, que ta marge de manœuvre pour penser quelque chose de nouveau et pour l'expérimenter est nulle (OCI2Chp1, 4 : 38).

C'est beaucoup de travail de persuader nos vis-à-vis à l'ACDI que c'est important, [ce qu'on propose]. Quelquefois, ça tombe bien et, d'autres fois, non. On a présenté une proposition non sollicitée pour la Colombie, ça n'a pas marché [...], la même chose pour Haïti [...]. Si tu dépends de ça pour survivre... euh bien, je pense qu'on serait mort depuis longtemps, tu sais ! (OCI1Chp, 4 : 61).

Le deuxième, le *Fonds programme*, permet aux OCI de quadrupler leur capacité de financement des projets définis par les partenaires des pays du Sud.

3.2.2. Les OCI et leur membership

D'autre part, les OCI de notre étude sont toutes les deux ancrées dans leur environnement sociopolitique à travers leur membership. Dans le cas de l'OCI1, il s'agit d'un réseau pancanadien d'individus, militants pour la justice sociale et économique dans la plupart des cas, qui participent aux activités d'éducation au développement, de lobbying politique et aux campagnes de levée de fonds. Dans le cas de l'OCI2, le membership est composé d'une quinzaine d'institutions québécoises qui influencent non seulement ses objectifs mais définissent aussi les résultats et les paramètres de qualité recherchés dans les programmes de développement internationale. Le membership de l'OCI2 participe aussi aux séances d'information et d'éducation au développement. Dans les deux cas, le membership influence la mission et le paradigme de développement des OCI.

Pour moi, c'est autant faire du développement international que de transformer l'opinion publique nord-américaine ou canadienne. Ça peut être aussi valable de faire changer un ministre de la coopération internationale de vision que d'aller faire un projet au Sud [...]. Le membership, dans cette dimension-là, pour moi, c'est une question de ce qu'on peut faire pour former les membres, puis les préparer à intervenir auprès des décideurs politiques. C'est fondamental (OCI1Dg, 1 : 17).

De temps en temps, on sort l'artillerie lourde, on part avec trois ou quatre administrateurs [à l'ACDI] et, chaque fois, on explique c'est quoi [l'OCI2] : il y a [des] millions de membres en arrière, puisque c'est des institutions qui roulent [plusieurs] milliards en chiffre d'affaires, puis il y a [quelques milliers] d'employés. [Il faut montrer] c'est quoi des coopératives. Ça finit par passer, [le message,] mais il faut toujours convaincre à nouveau (OCI2Dp, 2 : 72)³.

Les membership représentent aussi une source de financement, qui prend la forme de dons dans le cas de l'OCI1 et d'heures conseil pour les partenaires du Sud dans le cas de l'OCI2.

³ Les chiffres qui caractérisent avec justice les institutions membres de l'OCI2 sont les suivants : dix-sept entreprises coopératives et mutualistes, plus de 1 800 000 membres, 25 000 employés, huit milliards de dollars en chiffre d'affaires (site Web de l'OCI2, selon la mise à jour du 07/02/2005).

3.2.3. Les partenariats Nord-Sud

Les deux OCI de notre étude ont construit des relations de partenariat au Guatemala depuis plusieurs années. Dans le cas de l'OCI1, une relation de partenariat implique le partage d'une analyse de conjoncture et d'une perspective stratégique, voire d'un positionnement politique visant la transformation social. Elle cherche davantage la concertation avec ses partenaires autant dans la définition de ses priorités régionales que relativement aux actions d'éducation et de solidarité au Nord. De plus, l'OCI1 privilégie l'appui des projets présentés par les partenaires guatémaltèques et définis selon les priorités de groupes de base. L'OCI1 appuie aussi financièrement les réseaux locaux et internationaux de la société civile dans lesquels elle participe souvent.

Dans le cas de l'OCI2, elle se définit prioritairement comme une accompagnatrice du développement coopératif local. Elle appuie les projets tels que présentés par ses partenaires, puis elle exécute des programmes de développement financés avec les Fonds bilatéraux. L'OCI2 vise les programmes bilatéraux lui permettant de renforcer autant ces relations avec les partenaires que leur capacité organisationnelle de répondre aux besoins des coopératives de base. Pour l'OCI2, comme pour l'OCI1, le partenariat se construit à travers le temps. Il s'agit d'un processus de long terme qui perdure au delà des engagements financiers vers les partenaires. Le partage du paradigme de développement et la confiance mutuelle jouent un rôle plus important que le financement des programmes de développement :

Une des premières caractéristiques, si tu regardes le matériel qu'on a sur le partenariat, c'est qu'une relation de partenariat se bâtit dans le temps. Ce n'est pas parce qu'on vient de signer un accord qu'on est réellement des partenaires. Cela suppose de se reconnaître mutuellement comme acteurs sociaux (OCI1Chp, 4 : 15).

[Le développement coopératif] est un processus à très long terme. Les coopératives d'ici ont commencé au début du [XX^e] siècle. Il faut donc se donner du temps ! Il y a sept principes coopératifs [...], mais il ne faut pas aller [chez les partenaires du Sud] avec l'idée que, d'ici un an, ces principes seront appliqués et seront traduits dans leurs opérations. Non, ça va prendre dans certains cas cinq ans, dans d'autres cas dix ans, dans d'autres trente ans. Il faut qu'on accompagne ces processus (OCI2Dp, 2 : 17).

Dans l'expérience des deux OCI, le financement des programmes n'est qu'un des premiers pas vers un véritable partenariat. La définition conjointe des programmes pour l'OCI1, et le partage des expériences et des savoirs faire pour l'OCI2, mènent à mieux se connaître, à apprendre à travailler ensemble et à identifier des objectifs communs. Finalement, les acteurs du Nord comptent plusieurs centaines de relations de coopération à travers le monde, mais selon eux, seulement quelques unes d'entre elles représentent des véritables partenariats tels qu'ils l'ont défini ci-dessus.

3.2.4. Les rapports de pouvoir selon les acteurs du Nord

L'accès aux fonds publics de la part des OCI se traduit concrètement dans leur engagement de gestion par résultats et d'imputabilité vis-à-vis l'ACDI et leur membership. Cela veut dire que les OCI adaptent et adoptent les politiques de l'ACDI et exigent aux partenaires non seulement une gestion transparente des fonds mais aussi des résultats concrets reflétant la mise en oeuvre des politiques de développement de l'ACDI et le respect du paradigme de développement qu'ils partagent. Même s'il s'agit de situations très rares, les répondants de deux OCI considèrent que des manquements au sujet de la transparence ou au sujet du paradigme de développement partagé brisent catégoriquement la relation avec l'organisation du Sud :

C'était la volonté politique de la directrice générale, [qui a fait que la politique, que ce] soit quelque chose de transversal, [c'est-à-dire] dans toute l'organisation [...]. Ce sont [aussi] les chargés de programmes [qui] étaient les premiers à dire : « Moi, je vais être gêné d'aller présenter [la politique chez nos partenaires] si, en même temps, je ne suis pas capable de dire qu'on [a adopté une politique similaire] dans nos propres bureaux » (OCI1Cp, 5 : 13).

[Par rapport à la politique d'équité entre les sexes,] qu'habituellement le partenaire accepte, [on dit :] « Ou vous essayez de développer une mentalité [d'équité par rapport aux femmes,] [...] ou il n'y aura pas de projet. » Là, c'est vraiment une imposition. Aujourd'hui, c'est un peu plus facile, mais il y a quelques années, disons que... pff! (OCI2Dr, 3 : 24).

Certes, les répondants des OCI reconnaissent que leur financement les situe dans une position de pouvoir par rapport à leurs partenaires :

C'est toujours quelque chose qui intervient dans la relation [de partenariat] parce que, dans le fond, tu as ce pouvoir de dire oui ou non à la demande financière. Mais il y a différentes choses qui contribuent à diluer l'impact de ça. Par exemple, la plupart du temps, on n'est pas le principal

ni l'unique bailleur de fonds [...]. On considère que c'est un facteur de risque pour les groupes si c'est seulement [l'OCII] qui les appuie, parce que, le jour où [l'OCII] ne peut pas les appuyer, qu'est-ce qui arrive ? (OCIIChp, 4 : 21).

Si tu dis : « C'est moi le boss, puis ça va fonctionner de même, tu le fais comme ça ! », tu as perdu. Quand tu t'es rendu à cet argument-là, c'est parce que tu as perdu tes moyens [...]. [Il faut] changer le rôle traditionnel de boss [...] à leader, à coach. Ça, c'est un défi quotidien, ce n'est pas facile [...]. Puis, on ne [veut pas changer] par générosité ou par charité, mais plutôt par vision d'empowerment des partenaires. Si on veut que le partenaire soit viable, soit rentable et se développe, il faut qu'il apprenne à [se prendre en charge et à négocier], parce que ça va lui servir après (OCII2Dr, 3 : 38).

Néanmoins, les deux OCI ont développé des stratégies qui contribuent à **diluer** le pouvoir tels que : a) le financement des programmes conçus et définis par les partenaires; b) la planification conjointe et la gestion flexible de projets tenant compte du contexte local; c) l'encouragement de la diversification des sources de revenus chez les partenaires; et d) l'encouragement de la participation des partenaires aux processus de prise de décisions concernant la définition et la gestion des programmes bilatéraux.

3.3. LES PARTENARIATS SELON LES ACTEURS DU SUD

3.3.1. Les ONG et leur membership

La raison d'être des ONG guatémaltèques consiste à répondre promptement et efficacement aux besoins des groupes de base. Dans le cas de 1P1, 1P2, et 1P3, elles répondent aux besoins des groupes de base en étant, la 1P3, un organisme de représentation nationale des communautés autochtones et les 1P1 et 1P2, deux ONG locales d'appui au développement socioéconomique des organismes communautaires :

Lorsque le processus d'arrivée des retournés est mis en œuvre, il nécessite beaucoup d'appuis. Nous avons réussi à consolider une organisation régionale dans la Côte Sud pour appuyer les retournés. Notre travail nous a permis d'être présente [dans cette région] depuis plusieurs années et d'avoir la reconnaissance des autres organisations qui travaillent dans la région. Finalement, en 2000, on a décidé de travailler [spécifiquement] [...] au niveau du renforcement de la dynamique locale [...]. [Nous voulions ainsi] préparer les gens à prendre la parole et à participer à la prise de décisions au niveau municipal [...]. Nous sommes dans dix ou douze municipalités et

nous travaillons auprès des groupes de base, bien entendu, non pas auprès des gouvernements municipaux (1P2Dg, 8 : 3).

Quant aux 2P1 et 2P2, issues du mouvement coopératif guatémaltèque, elles répondent aux besoins socioéconomiques des coopératives membres à travers notamment l'assistance technique, le développement organisationnel et le micro financement :

Le travail que nous faisons aide beaucoup de gens à se sortir de leur situation, principalement grâce à la formation. Il y a des gens ici, au Guatemala, qui ne se rendent pas compte des choses qui arrivent dans la politique [nationale]. Les gens de la campagne ne se rendent pas compte ! [...]. C'est cela qui m'a motivé : un travail orienté à aider ces gens-là (2P1ChP, 10 : 5).

Les cinq organisations guatémaltèques sont redevables aux groupes de base, qui représentent dans certains cas leur membership. De plus, comme la plupart de leurs homologues, elles atteignent leurs objectifs grâce à l'appui des bailleurs de fonds de différents pays.

3.3.2. Les ONG et les bailleurs de fonds

Lorsque les répondants du Sud ont été interrogés sur leurs relations de partenariat, ils ont distingué deux types de relation. La première consiste en une relation de court terme, où les bailleurs ne financent que ponctuellement des projets de court terme, il n'y a alors pas ou peu de planification préalable, et encore moins de suivi. Selon les répondants, il s'agit d'une approche assistentialiste qui décontextualise les activités de développement de la problématique sociopolitique et économique locale, car elle ne tient pas compte des stratégies des organisations locales pour répondre aux besoins des groupes de base dans une perspective de développement durable :

La plupart des appuis ont été ainsi... il y a une idée pour le développement, elle est réalisée et, après, tout est perdu car il n'y a aucune continuité [...]. De ce que j'ai entendu et d'après mon expérience dans des projets comme ceux-là, ils sont tous passagers, sans aucune vision, sans aucune projection à long terme, disons qu'ils ne nous permettent pas d'en faire un projet durable (2P2Dd2, 12 : 11-12).

Par contre, le deuxième type de relation se développe à long terme et peut être caractérisée comme « partenariale » :

Il y a beaucoup de choses dans les projets et c'est évidemment beaucoup plus facile des comprendre lorsqu'on connaît l'institution d'où ça vient. Ça, c'est un des avantages les plus grands que l'on trouve dans la connaissance mutuelle [...]. [La connaissance mutuelle] facilite aussi la définition des résultats que l'on veut atteindre et les projets répondront mieux aux besoins sentis à l'intérieur de la fédération [...]. Si on arrive à bien se comprendre, c'est plus facile [...]. Même les projets ont plus d'impact parce qu'on fait ce qu'on voulait faire (2P2Dd1, 11 : 19).

Par partenariat, les répondants entendent des relations qui se développent sur une base de long terme, et où la façon de financer les projets permet aux ONG la mise en œuvre de leurs propres stratégies de développement. De plus, il existe une certaine convergence entre leurs visions et leurs paradigmes de développement et ceux des bailleurs.

3.3.3. Les partenariats Nord-Sud

Selon les acteurs du Sud, les relations de partenariat débutent, comme toutes les autres, sur une base de financement ponctuel lié à un projet précis de court terme. Néanmoins, il existe parfois l'ouverture pour poursuivre les projets dans une deuxième et même une troisième initiative conjointe, de sorte que les parties apprennent à se connaître tant organisationnellement que personnellement :

Si, il y a dix ans, [l'OCI2] avait donné à la fédération un rôle plus important dans [un projet bilatéral], il y aurait peut-être eu des problèmes au niveau de la gestion et de la conceptualisation. Pas par mauvaise foi, mais par manque d'expérience de la fédération et des coopératives dans ce genre de projet. Mais la relation a évolué et [l'OCI2] perçoit la fédération différemment aujourd'hui. Nous nous sommes ouvert un espace, nous sommes des protagonistes plus forts. [Les projets] sont souvent proposés par [l'OCI2], souvent par la fédération, mais peu importe [...], ce qui est important, c'est que la fédération est capable de faire une demande et que [l'OCI2] a la confiance, l'ouverture et la flexibilité pour nous répondre (2P2Dd1, 11 : 36).

Il s'agit d'expériences plutôt rares que les répondants guatémaltèques ont développées notamment avec les OCI de notre étude. Certes, il y a toujours des impositions tant de la part de l'OCI1 que de l'OCI2 vis-à-vis les ONG, particulièrement au niveau du respect des politiques de développement et de gestion des projets de l'ACDI (e.g., équité entre les sexes, protection de l'environnement, gestion par résultats, etc.). Néanmoins, les acteurs du Sud ont souligné que le respect des politiques dans le cadre des relations de court terme ne représente que des

changements cosmétiques dans les procédures, sans aucune incidence importante dans leur organisation. Tandis que les impositions dans le cadre des relations de partenariat mènent à une réflexion orientée à l'adaptation des politiques selon le contexte local :

Nous prenons les méthodes et les suggestions qui viennent de la coopération canadienne, de la coopération américaine, de la coopération suédoise et nous faisons un mélange de tout cela, prenant de tous un peu. C'est original et cela nous a servi. Alors, nous avons essayé d'adapter la meilleure de chacune des exigences et nous l'avons mise en œuvre. Certes, nous n'avons pas tout accepté d'un coup [...]. Il y a beaucoup de choses qu'on nous demande qui ne s'appliquent pas telles qu'elles, alors nous les améliorons et puis nous les utilisons (2P2Dd1, 11 : 41).

En général, [les bailleurs et nous] avons eu une bonne coordination jusqu'à aujourd'hui. Ils ont appris de nous, comme nous avons appris d'eux. Ils ont partagé avec nous leurs méthodes de travail, comme nous avons partagé les nôtres avec eux [...]. Nous avons même vendu de l'assistance technique [...]. Nous avons été formés et, maintenant, nous pouvons former des gens en vendant des [services en] assistance technique (2PIDd, 9 : 46).

Selon les répondants, une telle réflexion leur permet de s'approprier des différentes problématiques et d'adopter une position par rapport à l'équité entre les sexes ou à la gestion par résultats. De plus, les répondants considèrent que dans le cadre des relations de partenariat, le respect des politiques correspond à une forme d'imputabilité vis-à-vis les OCI, c'est-à-dire une réponse à la solidarité des OCI.

3.3.4. Les rapports de pouvoir selon les acteurs du Sud

Dans une perspective réaliste et pragmatique, les répondants du Sud reconnaissent leur besoin du financement offert par les différents bailleurs pour atteindre leurs propres objectifs. Afin d'obtenir le financement pour leurs programmes, la plupart des répondants décident de « jouer le jeu » des bailleurs, c'est-à-dire qu'ils proposent des projets qui reflètent les critères et les objectifs tels que définis par les bailleurs, souvent au détriment de certaines activités dont les groupes de base auront besoin. En effet, les ONG acceptent le financement des divers bailleurs pour s'assurer une capacité minimale de réponse aux besoins des groupes de base. Ce faisant, elles acceptent l'exécution des projets dont les résultats à court terme, définis selon les critères des bailleurs, ralentissent et parfois court-circuitent même les objectifs à long terme qu'elles ont

définis avec les groupes de base. C'est le cas de la plupart des ONG, y compris les fédérations de coopératives.

Finalement, la négociation fait aussi partie des expériences des répondants guatémaltèques. En effet, la négociation représente la possibilité « de se dire les vraies choses », cela veut dire d'une part, défendre les intérêts des groupes de base, et d'autre part, justifier leur perspective sur la base de leur expertise et de leur connaissance du terrain, et finalement démontrer qu'ils ont développé la capacité technique et organisationnelle pour rejoindre les populations ciblées :

Pour moi, [la relation avec l'OCI2] est plus facile [...] pour deux raisons. Premièrement, parce que leur directeur et moi, on se connaît, il sait où je frappe et moi aussi, je sais où il frappe [...]. Nous avons travaillé ensemble depuis plusieurs années [...], alors on se connaît. On sait quelles sont les choses qui nous irritent et quelles sont les choses sur lesquelles on est d'accord. Nous avons un degré de confiance qui favorise notre pouvoir de négociation. La deuxième, parce qu'ils ont des bureaux ici [...], cela nous donne la possibilité de discuter et de nous ajuster rapidement (2P1Dd9 : 35).

Dans l'expérience des répondants, la négociation caractérise les relations partenariales en ce sens qu'elle représente un droit qu'ils ont acquis non seulement à travers des années de travail conjoint mais aussi à travers une relation de confiance, de respect et de responsabilisation mutuelle :

Certes, nous demandons [aux bailleurs] ce que nous voulons, nous donnons une orientation au projet. Mais nous n'attendons pas nécessairement qu'ils acceptent notre proposition dès la première fois. Cela nous est arrivé, mais c'est rare. Alors, nous devons présenter des arguments convaincants et ils nous font des commentaires. C'est très enrichissant parce que l'échange nous aide à élargir notre vision du projet, sans pour autant changer notre perspective. Je pense que le meilleur argument est d'être absolument sûrs que nous représentons la voix et le sentiment des gens qui bénéficieront du projet. C'est la force que nous pousse à défendre un projet. Qu'est-ce que nous faisons devant un rejet ? Nous n'insistons pas. Nous ne faisons pas d'affaires et point à la ligne. Mais nous continuons à être des amis [...], [parce que] nous nous rapprochons des organisations avec qui nous avons des affinités, des projets communs (2P2Dd1, 11 : 28).

Jusqu'ici nous avons présenté les conceptions et pratiques de partenariat et le jeu de pouvoir des acteurs du Nord et du Sud rencontrés. Nous regarderons par la suite quel est le modèle de partenariat qui se dessine à partir de ces expériences.

4. LA CONSTRUCTION DES RELATIONS DE PARTENARIAT

4.1. LA DÉFINITION DE PARTENARIAT SELON LES ACTEURS

Tant les acteurs du Nord que ceux du Sud distinguent deux types de relations Nord-Sud, notamment celles de court terme et celles de long terme. Les relations de court terme se limitent à un financement ponctuel et elles représentent une façon d'entrer en relation avec un potentiel partenaire. Il n'en demeure pas moins que les acteurs du Sud reconnaissent qu'une majorité des bailleurs de fonds privilégient cette forme de financement.

Selon l'expérience des acteurs du Sud, les projets de court terme négligent des éléments importants du contexte et court-circuitent les activités et les résultats de long terme définis avec les groupes de base. Les exigences des bailleurs de fonds dans le cas des interventions de court terme deviennent un véritable poids bureaucratique qui renforce les rapports de pouvoir inégaux entre les bailleurs et les ONG. En général, les interventions de court terme, lorsqu'elles ne font pas partie d'une stratégie d'identification des partenaires potentiels à long terme, risquent de véhiculer et de renforcer l'inégalité Nord-Sud, en ce sens que les bailleurs imposent leurs programmes sans tenir compte des enjeux sociaux, économiques ou politiques identifiés localement. Bref, selon les acteurs du Sud, il s'agit d'une vision assistentialiste du développement. (Voir Tableau 3 ci-dessous)

Tableau 4 Typologie des relations Nord-Sud dans le domaine de la coopération internationale

Type de relation	Court terme	Partenariat ou Long terme
Caractéristiques	Décontextualise les projets de la réalité locale	Permet la contextualisation des projets de développement dans la réalité locale
Logique sous-jacente	Assistentialiste	Développement durable
Stratégies des OCI	<ul style="list-style-type: none"> - Imposition des politiques de développement et de gestion des programmes - Imposition des objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptation des politiques de développement et de gestion des programmes aux contextes particuliers - Financement des projets présentés par les partenaires
		<ul style="list-style-type: none"> - Consultation régionale des priorités de développement - Partage des lignes directrices de programmation avec partenaires
Stratégies des ONG	Jouer le jeu : exécution des projets définis par les bailleurs	<ul style="list-style-type: none"> - Proposition de projets définis selon les priorités des groupes de base - Participation aux instances consultatives - Choix des bailleurs de fonds
		<ul style="list-style-type: none"> - Négociation des objectifs et résultats afin d'assurer la réponse aux besoins des membres/groupes de base - Proposition de projets définis selon les priorités des groupes de base

Par ailleurs, les relations de long terme représentent tant pour les acteurs du Nord que pour ceux du Sud, la possibilité de construire une relation partenariale. Dans le cadre de ces relations, les OCI et les ONG se donnent le temps de réfléchir et de s'approprier les politiques de développement et l'approche de gestion par résultats, de sorte que les acteurs puissent les adapter aux contextes particuliers. Il s'agit d'une relation qui se développe sur une base de confiance et de transparence, contribuant ainsi à l'imputabilité de chacune des parties vis-à-vis leurs bailleurs de fonds respectifs et leurs memberships.

Pour les acteurs du Nord, il s'agit d'un partage d'expériences qui va au delà du financement et de l'assistance technique, notamment lorsque les partenaires du Sud tissent des liens avec le membership, assistent aux assemblées générales ou sont invités à la remise de prix ou à la signature des accords bilatéraux avec l'ACDI. Pour les acteurs du Sud, le partenariat signifie une relation solidaire mutuelle car les deux parties comprennent et respectent les engagements envers le membership, les groupes de base et les bailleurs de fonds. Ainsi, une relation de partenariat entre les OCI et les ONG tient compte des besoins des populations locales, du paradigme de développement partagé, des enjeux du contexte local, et aide à tisser des liens internationaux.

4.2. LES RAPPORTS DE POUVOIR DANS LES RELATIONS PARTENARIALES NORD-SUD

Nous avons constaté que la négociation n'est qu'une des stratégies utilisées par les acteurs du Nord et du Sud dans la construction des relations de partenariat. De plus, chaque stratégie utilisée par les acteurs du Nord suscite une stratégie de réponse des acteurs du Sud, contribuant tous les deux à la construction de leur relation.

Les OCI utilisent quatre stratégies relationnelles dans leurs relations avec les partenaires du Sud. Il s'agit premièrement de l'imposition des politiques et objectifs de développement dans le court terme, et de l'adaptation des politiques et le financement des projets présentés par leurs partenaires dans le cadre d'une relation partenariale. De plus, dans une relation de long terme, les OCI utilisent soit une stratégie de consultation et de partage avec leurs partenaires quant aux priorités régionales et à la programmation de l'OCI :

[L'OCI] est une des [rares organisations] à avoir une sensibilité, un respect pour l'autre. L'idée, ce n'est pas d'arriver avec une idée préconçue de comment on doit faire le développement. Il y a quelque chose que j'ai retenu de mes expériences passées, c'est qu'il n'y a pas de recettes pour comment faire [...]. Tu n'as pas deux communautés qui peuvent penser de la même façon. Il faut

toujours être à l'écoute, partir de la réalité. Alors ça demande beaucoup d'analyse et beaucoup de respect pour ce que font les autres (OC1Cr, 3 : 5).

Soit une stratégie d'exécution de leurs programmes de développement et la négociation des objectifs et des résultats avec les partenaires, dans le cas de l'OCI2 :

On le constate dans plusieurs pays maintenant : les ressources nationales sont beaucoup plus fortes qu'elles ne pouvaient l'être il y a dix, vingt, trente ans. Donc, l'expertise canadienne ou occidentale est moins requise. Il faut être capable d'encourager [...] une expertise propre à l'intérieur d'une vision propre à ce monde-là [...]. On fait la promotion d'un type de coopération, d'un type de développement [...], mais [nous devons tenir compte] de gens formés là-bas, pour qu'ils amènent [à la conception des projets] leurs bagages culturels et leurs perceptions des enjeux de développement de leurs pays (OCI2ChP1, 4 : 37).

Les ONG de leur part, ont développé quatre stratégies relationnelles, notamment jouer le jeu dans le cadre d'une relation de court terme. Et dans une relation de long terme, les ONG peuvent choisir le bailleur de fonds, proposer des programmes de développement, et la troisième stratégie envisage négocier. Selon les acteurs du Sud, « jouer le jeu » signifie répondre aux exigences des bailleurs de fonds sans présenter d'objections, c'est-à-dire traduire les projets définis selon les priorités des groupes de base en projets qui répondent aux critères des bailleurs de fonds, ou simplement exécuter les projets tels que présentés par les bailleurs. Il s'agit, tout d'abord, d'une stratégie utilisée par les acteurs du Sud en réponse aux bailleurs qui privilégient les interventions de court terme, mais aussi d'une stratégie utilisée par la plupart des ONG qui doivent répondre aux besoins d'un membership très nombreux qui nécessitent donc beaucoup de ressources :

Le pouvoir que nous avons est l'expérience avec les gens, parce que nous connaissons la réalité des gens. Un bailleur de fonds ne connaît pas la situation des gens, tandis que nous connaissons la situation réelle des gens : comment ils vivent, les caractéristiques de la région, [les caractéristiques] de chaque coopérative. Les bailleurs de fonds n'ont pas ça. C'est ainsi qu'on joue le jeu. Eux, ils ont l'argent mais pas la connaissance. Nous, nous avons la connaissance et nous avons le savoir-faire. Alors, on joue (2P1ChP, 10 : 42).

Dans la mesure où on est imprégné de ce qui arrive dans les coopératives et dans [la 2P2], on aura une bonne capacité de négocier [avec les bailleurs]. Sinon, on serait rapidement mis hors de combat avec les premières questions. Je pense que c'est ainsi qu'on a l'argument nécessaire. Enfin, c'est la connaissance suffisamment large et profonde des besoins des groupes de base qui

vont bénéficier du projet [...]. C'est ça qui te donne la crédibilité et le pouvoir de conviction (2P2Dd1, 11 : 25).

Dans le cadre d'une relation partenariale ou de long terme, les ONG choisissent la deuxième stratégie, le choix de bailleurs. Cependant, elle ne correspond pas nécessairement à la stratégie la plus communément utilisée. Seulement quelques ONG peuvent se permettre de choisir les bailleurs de fonds avec qui elles souhaitent construire des relations de partenariat, délaissant le financement offert par les autres bailleurs. Il s'agit notamment des ONG dont le travail est très ciblé et/ou qui desservent une population très spécifique. Finalement, la proposition et la négociation constituent les stratégies privilégiées par les ONG dans le cadre des relations de partenariat :

Je crois que nous sommes fortunés parce que nous avons une coopération avec [des partenaires avec] qui nous coïncident politiquement. Nous ne générons pas des projets comme une usine, pour avoir du financement. Nous avons une vision stratégique de ce que nous voulons construire, nous fixons nos objectifs et ils sont « négociés », entre guillemets, avec les bailleurs. On peut dire qu'on « négocie », pour le dire d'une façon formelle, mais, à notre avis, il s'agit plutôt d'un partage de visions avec des gens du premier monde [...]. Il y a une coïncidence [entre nos] visions et ils sont prêts à nous financer (1P1ChP, 7 : 28).

Il s'agit respectivement des réponses aux bailleurs de fonds qui privilégient la consultation, et aux bailleurs de fonds qui proposent et exécutent, eux aussi, des programmes de développement. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les relations interorganisationnelles représentent un espace de négociation où les acteurs utilisent leurs différents types de ressources, voire de pouvoirs, afin d'influencer la négociation en leur faveur (Phillips, Lawrence et Hardy, 2000). Selon le modèle émergent, la relation de partenariat représente un espace de partage et de négociation de pouvoirs entre les acteurs.

EN GUISE DE CONCLUSION

Tout d'abord, les partenariats Nord-Sud ne sont pas portés par des parties jouissant d'un poids égal. Les différents types de pouvoir que possèdent et utilisent les acteurs du Nord et du Sud dans le cadre de relations de coopération internationale reflètent, sans équivoque, les rapports Nord-Sud au sein des relations de partenariat. Pourtant, il ne s'agit pas nécessairement d'une relation

de domination contrairement à ce que certains auteurs avancent. Il s'agit d'un partage et d'une négociation des pouvoirs. Nous avons constaté une différence importante dans les stratégies des acteurs selon qu'il s'agit d'une relation de court terme ou de long terme.

En effet, nous avons constaté que les acteurs du Nord utilisent quatre différentes stratégies dans la construction de leurs relations. À court terme, les OCI utilisent l'imposition de politiques et d'objectifs, tandis qu'à long terme, les OCI utilisent des stratégies telles que l'adaptation des politiques de développement, l'acceptation des propositions, voire des objectifs, des partenaires, et la négociation. Les ONG, quant à elles, utilisent aussi quatre stratégies: jouer le jeu dans le court terme, ou la proposition des programmes et des objectifs, le choix de bailleurs, et la négociation à long terme. On constate que les stratégies de long terme des OCI cherchent effectivement à partager, voire à diluer, leurs pouvoirs vis-à-vis les ONG. Tandis que les ONG, pour leur part, cherchent à réaffirmer leur prise en charge du développement vis-à-vis les OCI.

D'une part, la dynamique des acteurs au sein de ces relations démontre qu'ils réussissent non seulement à créer un espace de négociation, mais aussi à créer un espace d'échange, d'adaptation et de partage des ressources dans le but d'atteindre des objectifs communs à long terme. D'autre part, l'analyse des partenariats Nord-Sud à la lumière de la théorie interorganisationnelle nous a permis d'appréhender la dynamique des acteurs au sein même des relations Nord-Sud. Contrairement à la représentation traditionnelle des acteurs du Sud en tant que dominés, on constate qu'ils ont développé non pas une mais plusieurs stratégies relationnelles avec les bailleurs de fonds. De plus, dans le cadre d'une relation partenariale, les acteurs du Sud se sont appropriés une place autour de la table de négociation afin de faire valoir, face aux OCI, l'expertise développée au cours des années, leurs perspectives de développement et leur capacité de rejoindre les populations ciblées, un pouvoir qu'ils utilisent pour négocier et pour présenter des propositions.

Voici un concept qui a émergé des données, les mécanismes d'arbitrage de pouvoir. C'est ainsi que nous avons appelé la façon et les moyens utilisés par les acteurs du Nord pour diluer leurs pouvoirs et les acteurs du Sud pour renforcer le leur. Ce sont des mécanismes adoptés consciemment par les acteurs afin d'équilibrer leur pouvoir au sein de leur relation. Ce faisant, ils reconnaissent, implicitement et explicitement, qu'il y a une inégalité inhérente à leurs relations, et ils intègrent cette inégalité dans leur processus de construction de partenariats.

Aussi, les acteurs partagent non seulement des ressources, ce qui n'est pas une surprise, mais aussi le pouvoir. Nous avons constaté que les acteurs du Sud sortent de leurs relations avec les acteurs du Nord, avec un bagage plein des ressources financières, de politiques de développement et d'un paradigme de développement partagé. Mais les acteurs du Nord ne retournent pas avec les mains vides. Ils obtiennent de leurs partenaires, les ONG, quelque chose de précieux : la légitimité. Sans elle, les OCI perdent leur raison d'être au Nord.

En effet, nous avançons ici que les acteurs font des concessions de part et d'autre afin de construire une relation de partenariat à long terme. De plus, conscients des rapports de pouvoir Nord-Sud et de leur rôle dans la reproduction de ces rapports, les acteurs du Nord et du Sud se donnent des mécanismes d'arbitrage et de partage du pouvoir, afin d'équilibrer les rapports Nord-Sud et de réussir leurs relations à long terme. On ne peut donc penser les relations de partenariat en coopération internationale sans prendre en considération la dynamique d'arbitrage et de partage de pouvoir entre les acteurs; et sans comprendre que le partenariat représente un compromis qui, loin de nier ou d'ignorer les rapports Nord-Sud, les intègre et les équilibre.

À la lumière de ces résultats, nous avançons ici que les acteurs du Nord et du Sud construisent leurs partenariats sur la base d'un compromis, non seulement parce qu'ils reconnaissent et intègrent les rapports Nord-Sud, mais aussi parce qu'ils s'inscrivent dans un nouveau paradigme de développement où le Nord ne saurait imposer des recettes au Sud, comme il pouvait le faire pendant les années 1960.

Le modèle de partenariat qui émerge des représentations des acteurs dans le secteur de la coopération internationale comporte d'importantes ruptures avec l'approche institutionnaliste des relations interorganisationnelles. Tout d'abord, les acteurs d'une relation partenariale ne proviennent pas nécessairement d'un seul champ institutionnel, tel que l'avancent Phillips et alii. Leur appartenance aux plusieurs champs institutionnels multiplie et diversifie les sources de pouvoir des acteurs, de sorte que leur relation n'est pas seulement un espace d'exercice de pouvoir et de négociation des règles institutionnelles. Nous avons constaté que la relation est aussi, et surtout, un véritable espace de partage et d'échange de pouvoir. Deuxièmement, et étroitement lié au point antérieur, la définition d'une relation interorganisationnelle comme un espace de partage et d'échange de pouvoirs à long terme, permet de saisir comment les acteurs s'approprient mutuellement des ressources et des pouvoirs au sein de leur relation, et ce afin de renforcer leur statut et leur rôle dans leurs champs institutionnels. Dans cette optique, même les

acteurs stigmatisés par la domination, ont des pouvoirs importants à partager avec les acteurs dits dominants. Ceux-ci n'étant pas dominants dans leur champ institutionnel, voient leur rôle renforcé grâce aux pouvoirs obtenus des acteurs dominés. Ceci représente un apport important à la dynamique de l'isomorphisme institutionnel de DiMaggio et Powell. Dans leur analyse, l'isomorphisme institutionnel semble agir de façon unilatérale, or nous avons pu constater que les acteurs au sein d'un champ institutionnel comptent sur des sources de pouvoir, provenant d'autres champs institutionnels ou des relations interorganisationnelles, qui leur permettent d'agir et de répondre à la dynamique institutionnelle, contribuant ainsi à une dynamique dialectique plutôt qu'unilatérale.

La combinaison d'un cadre théorique inspirant et de données qualitatives très riches nous a permis de répondre à la question qui a inspiré cette présentation d'ouvrir des nouvelles perspectives pour comprendre la coopération internationale. Les acteurs de la coopération internationale construisent leur relations de partenariat dans un contexte de rapports de pouvoir inégaux en exerçant leur pouvoir d'une façon inusitée : à travers des mécanismes d'arbitrage et de partage du pouvoir. Ils ne font pas abstraction des rapports de pouvoir Nord-Sud, ils ne peuvent plus. Ils construisent un nouveau paradigme de coopération en se consultant, en proposant et en négociant. Toujours pas égaux, mais en dialogue.

RÉFÉRENCES

- Arellano-Lopez, Sonia et James Petras. (1998). « L'aide ambiguë des ONG, le cas de Bolivie : un point de vue latino-américain ». In *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?*, Centre Tricontinental, p. 87-107. France : L'Harmattan.
- Barrat-Brown, Michael et Sophie Adam. (1999). « Le commerce équitable dans les échanges Nord-Sud ». In *L'économie sociale au Nord et au Sud*, de Jacques Defourny, Patrick Develtere et Bénédicte Fonteneau (éds.), p. 105-122. Bruxelles : DeBoeck Université.
- Baylosis, Rafael G. (1998). « Les ONG partenaires dans le développement ou instruments du néo-colonialisme ? Un point du vue asiatique ». In *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?*, Centre Tricontinental, p. 77-86. France : L'Harmattan.
- Bélanger, Paul R. et Benoît Lévesque. (1992). « Éléments théoriques pour une sociologie de l'entreprise : des classiques aux 'néo-classiques' », in *Cahiers de recherche sociologique*, nos 18-19, p. 55-92
- Bhattachan, Krishna B. (2000). « NGOs and INGOs in Nepal : reality and Myth ». In *Learning NGOs and the dynamics of development partnership*, de Farhad Hossain, Marko Ulvila et Ware Newaz (eds), p. 269-280. Dhaka (Bangladesh) : Ahsania Books.

- CETRI (Centre Tricontinental). (1998). *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* Paris : L'Harmattan, 194 p.
- Defourny, Jacques et Patrick Develtere. (1999). "Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud", in Defourny *et alii*, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, pp. 25-56. Bruxelles : DeBoeck Université.
- Edwards, Michael et Gita Sen. (2000). "NGOs, social change and the transformation of human relationship: a 21st-century agenda", in *Third World Quarterly*, vol. 21, no 4, pp. 605-616.
- Edwards, Michael et David Hulme (eds.). (1992). *Making a Difference. NGOs and development in a changing world*. Londres : Earthscan, 240 p.
- Edwards, Michael et David Hulme (eds.). (1996). *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Connecticut : Kumarian Press, 285 p.
- Favreau, Louis et Lucie Fréchette. (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. Ste.-Foy (Québec) : Presses de l'Université du Québec, Coll. Pratiques et Politiques Sociales et Économiques, 286 p.
- Fowler, Alan. (2002). "Beyond partnership: Getting real about NGO relationships in the aid system", in *The Earthscan reader on NGO Management*, sous la dir. Edwards, Michael et Alan Fowler, pp. 241-255. Londres: Earthscan Publications.
- Hardy, Cynthia and Nelson Phillips. (1998). « Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain », *Organization Science*, vol. 9, no 2 (march-avril), pp. 217-230.
- Hately, Lynne. (1997). "The power of partnership", in *Between rhetoric and reality : Essays on partnership in development*, Lynne Hately et Kamal Malhotra, pp. 3-35. Ottawa: North-South Institute/Renouf Publishing.
- Hollingsworth, Roger et Robert Boyer. (1997). « Coordination of economic actors and social systems of production ». Chap. In *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, p. 1-47. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hulme, David et Michael Edwards (dirs.). (1997). *NGOs, States and Donors. Too close for comfort?*. New York, St.Martin's Press, 309 p.
- Korten, David. (1990). *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*. West Hartford, Kumarian Press, 253 p.
- Loizides, Stelios. (1995). *Corporate involvement in community economic development: options, benefits and key success factors*. Ottawa: Conference Board of Canada, 19 p.
- Malhotra, Kamal. (1997). « "Something nothing" words: Lessons in partnership from Southern experience », in *Between rhetoric and reality : Essays on partnership in development*, Lynne Hately et Kamal Malhotra, pp. 37-56. Ottawa: North-South Institute/Renouf Publishing.
- Mehmet, Ozay. (1999). *Westernizing the Third World. The Eurocentricity of Economic Development Theories*, 2^e éd. Londres : Routledge, 210 p.
- Miles, Matthew B. et A. Michael Huberman. (1994). *An expanded Sourcebook. Qualitative Data Analysis (2^e. Éd.)*. Thousand Oaks (Calif.) : Sage Publications, 338 p.
- Navarro-Flores, Olga (2006). « Les relations de partenariat Nord – Sud : du paradoxe au compromis. Une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale ». Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 459 p.
- Ortiz Roca, Humberto. (2001). « Estado y economía solidaria. Hacia un nuevo orden latinoamericano y mundial ». In *Coexistence humaine et développement durable. Actes du*

- congrès mondial* (Montréal, juillet 2000), sous la dir. de Venant Cauchy, Michel Cauchy et Corinne Gendron. P. 246-254. Montréal : Éditions Montmorency.
- Peterson, George E et Dana R Sundblad. (1994). Conference Board. Corporations as partners in strengthening urban communities: a research report. New York: Conference Board, 44 p.
- Petrella, Ricardo. (1989). “La mondialisation de la technologie et e de l’économie », dans *Futuribles*, no. 135, (septembre), p. 3-25.
- Phillips, Nelson, Thomas B. Lawrence et Cynthia Hardy. (2000). «Interorganizational Collaboration and the Dynamics of Institutional Fields», *Journal of Management Studies*, vol. 37, no 1 (janvier), 23-43.
- Sagasti, Francisco et Gonzalo Alcalde. (1999). Development Cooperation in a Fractured Global Order. An Arduous Transition. Ottawa, International Development Research Centre, 197 p.
- Smillie, Ian. (1995). The Alms Bazaar. Altruism under fire – non profit organizations and international development. Ottawa, International Development Research Centre, 286 p.
- Smillie, Ian. (1991). *Le temps est venu de promouvoir de nouvelles formes de coopération entre les ONG et l’ACDI*. Ottawa: Conseil Canadien pour la Coopération Internationale, 63 p.
- Vaillancourt, Yves. (1996). « Sortir de l’alternative entre privatisation et étatisation dans la santé et les services sociaux », dans *Société civile, État et Économie plurielle*, sous la dir. de Bernard Eme et al, p. 147-224. Québec : CRISES-UQAM et CRIDA-LSCI.
- Valladao, Alfredo. (1994). Les mutations de l’ordre mondial. Géopolitique des grandes puissances 1980-1994. Paris, La Découverte/Les dossiers de l’État du Monde, 205 p.
- Vakil, Anna. (1997). “ Confronting the classification problem : Toward a taxonomy of NGOs ”, *World Development*, vol. 25, no 12, pp. 2057-2070.