

Ethnocentrisme & partenariat

La main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit !

La violence ordinaire de l'aide humanitaire

Sylvie Ayimpam & Jacky Bouju

Plan de l'intervention

1. Le **déséquilibre intrinsèque des termes de l'échange** conduit à une forme de **partenariat-patronage**
2. « la main qui donne... »: exprime la **violence symbolique du pouvoir** d'allouer les ressources financières de l'aide
3. La violence symbolique s'incarne dans les normes bureaucratiques de la culture managériale du **New Public Management** qui est au centre des **dispositifs d'instrumentation de l'action** humanitaire sur le terrain, obéit à un **modèle profondément ethnocentrique**, largement inadapté aux réalités des sociétés du Sud.
4. L'instrumentation de l'action est **concomitante à la contractualisation des partenariats** et elle est centrée
 - sur la **gestion administrative** des dispositifs d'accès aux subventions de financement et
 - sur la **gestion des règles budgétaires et comptables** qui organisent la redevabilité des partenaires du Sud.
5. Ces instruments comptables et leurs modalités de mise en œuvre ne sont **pas neutres culturellement**. ils imposent leurs propres **contraintes**, leurs **propres logiques exogènes** en fonction de **normes d'action préétablies**.
6. Mais les partenaires du Sud **enfermés dans les contraintes de la dépendance financière** ne sont pas sans capacité de réaction. A la **violence symbolique de l'ordre établi par les normes bureaucratiques**, ils opposent diverses formes de **résistance et de violence systémique**.

Constat : Lors des enquêtes sur la transition humanitaire au Burkina Faso, les représentants des organisations gouvernementales et des ONG humanitaires burkinabè rencontrés évoquaient *le caractère pénible de la gestion des financements obtenus dans le cadre des partenariats Sud-Nord*.

Or, dans **la rhétorique de l'aide internationale** et des relations Nord-Sud insiste sur « le respect des différences » et « l'établissement de relations équilibrées » entre les partenaires.

Au Burkina Faso comme ailleurs, **la différence de moyens financiers entre les partenaires du Nord et les partenaires burkinabè**, engendre des *déséquilibres et des ambiguïtés* nombreuses dans les termes de l'échange *entre les contributions et les rétributions attendues par chacun des partenaires*.

Cette relation particulière **d'inégalité structurelle** aboutit de fait à **un rapport de patronage, ou de clientèle**, très éloigné de **l'idéal de relations équilibrées entre partenaires qui est connoté par la notion de partenariat**.

L'asymétrie intrinsèque à ce mode de relation est bien rendue par ce proverbe Ouest-Africain : « **la main qui donne est toujours au-dessus de celle qui reçoit** ».

Ce proverbe traduit la « **violence structurelle** » de la différence de moyens consubstantielle au mode de partenariat « patronage » qui confère un pouvoir dominant au partenaire qui détient les ressources financières de l'aide.

Mais, les acteurs Burkinabé ne se plaignent pas directement de la violence structurelle. Ils se plaignent d'une autre forme de violence qui découle de **l'incorporation de la violence structurelle dans des normes** et de son intériorisation par les acteurs.

Ils se plaignent de la « **violence symbolique** » **des normes de la culture managériale** imposée par la bureaucratie des agences multilatérales onusiennes, de l'Union européenne et de la Banque Mondiale et ses **impératifs normatifs** sont de puissantes **contraintes dans la construction des partenariats** locaux.

Défaillants en ce qui concerne *l'établissement de « relations équilibrées » avec les partenaires du Sud*, les partenaires du Nord sont aussi *défaillants en ce qui concerne le « respect des différences »*.

Car, ainsi que l'observe finement Philippe De Leener, le **respect des différences** pose non seulement la question des « différences de moyens » mais aussi celle des « différences culturelles ».

Or, dans l'établissement des partenariats, **la question de la différence culturelle est systématiquement occultée** alors que ceux qui s'y investissent **tentent d'imposer leurs valeurs et leurs normes en niant plus ou moins consciemment ce qui fonde la spécificité et l'identité du partenaire** (De Leener, 2013: 80, 85-87).

Comment cela se passe-t-il empiriquement?

Il s'agit d'un processus complexe de **dérive bureaucratique**, assez bien résumé par le concept d'*implementation gap* (Olivier de Sardan, 2014 : 4) qui se manifeste par des **disjonctions et des traductions** entre les *principes humanitaires affichés et leur instrumentation dans les partenariats*.

En effet, au cours du *processus d'opérationnalisation* des programmes d'aide, les objectifs humanitaires **sont traduits par les partenaires-patrons-bailleurs en instruments, en dispositifs et en procédures conformes aux normes du « New Public Management »**.

Or, ces dispositifs et instruments comptables et leurs modalités de mise en œuvre **ne sont pas neutres culturellement**.

Ils *produisent des effets spécifiques qui structurent l'action indépendamment des objectifs poursuivis*.

ils *imposent leurs propres contraintes, leurs propres logiques exogènes en fonction de schémas d'action préétablis* : les fameuses *tried and trusted responses* qui imposent aux partenaires burkinabé des normes et des dispositifs comptables qui doivent **satisfaire à l'impératif de redevabilité**.

Il ressort de l'enquête que, quel que soit le partenaire du Nord, **l'instrumentation de l'action** est principalement **centrée sur la gestion administrative des dispositifs d'accès aux subventions et aux conventions de financement et sur la gestion des règles budgétaires et comptables qui organisent la redevabilité des partenaires.**

De ce fait, **l'accès des partenaires du Sud à un financement** ou une subvention du Nord s'apparente à un **parcours d'obstacles normatifs**

car le processus d'instrumentation tend à **sélectionner les partenaires en fonction de leur capacité supposée à se conformer aux normes** du modèle technique et gestionnaire imposé.

- Quid des acteurs associatifs peu scolarisés, non connectés à internet, qui n'ont pas l'expérience des mécanismes d'appel à propositions et de gestion des financements, qui éprouvent des difficultés à comprendre le jargon administratif utilisé, qui ne maîtrisent pas le langage, les temporalités et les codes de la bureaucratie de l'aide ?
- il leur est impossible d'accéder aux appels à propositions!

Après cette étape éliminatoire, subsistent les ONG plus expérimentées sachant satisfaire aux conditions d'éligibilité et à répondre aux **procédures de vérification de conformité des dossiers de réponse à l'appel à propositions ainsi qu'à l'analyse de la qualité technique et financière.**

La **surface financière** exigée par les normes d'éligibilité aux grands programmes est telle que seules les agences gouvernementales et quelques grandes ONG burkinabè peuvent y satisfaire,

car elles doivent être en mesure de **mobiliser un autofinancement de 5 à 10 % du budget demandé** et être **capable d'attendre la clôture du programme et la validation des rapports techniques et financiers pour recevoir le versement final de 20 %.**

Enfin, les partenaires du Sud rencontrent les plus grandes difficultés pour accéder directement aux financements internationaux.

Quand ils y parviennent, ils tombent entre les griffes de **courtiers financiers internationaux** qui s'imposent comme **intermédiaires pour atteindre les financements européens**, comme le « **Mécanisme Mondial** », ou que le **baillleur impose, comme l'UNCDF**, une agence financière et de coordination de projet imposé par le **PNUD** pour gérer les fonds accordés au Secrétariat Permanent des Organisations non Gouvernementales (SPONG) de Ouagadougou.

La hiérarchie des « poupées russes » contractuelles par laquelle un **baillleur de fonds multilatéral (HCR ou ECHO) impose un contrat de sous-traitance avec une structure de management international qui impose à son tour un partenariat d'exécution avec l'ONG locale** est une grande source de **frustration** pour cette dernière.

En effet, c'est au cours de *ce processus complexe d'instrumentation financière* que le partenariat se transforme en « **patronage** ».

À son terme, le **partenaire local est réduit à un rôle de simple exécutant contraint d'accepter des coûts supplémentaires en équipements, en salaires et indemnités d'experts ou de consultants expatriés imposés, en *per diem* qui vont avec et surtout, en coût de gestion administrative absorbés par la structure de gestion intermédiaire imposée par le bailleur.**

Ne pouvant échapper à ces montages financiers imposés et aux coûts qu'ils impliquent, **les partenaires locaux ne peuvent finalement accéder qu'au reliquat du financement (20% à 50%) qui leur a été initialement accordé, l'autre partie (80% à 50%) étant utilisée pour financer la structure de management intermédiaire et les salaires des experts internationaux commis d'office à cette structure.**

Cet aspect de la **violence structurelle des partenariats** a des *conséquences désastreuses sur le moral et l'engagement des partenaires locaux.*

Elle contribue à *nourrir la crise de confiance et la suspicion vis-à-vis de l'aide humanitaire internationale.*

La **contrainte normative** la plus constante évoquée par les partenaires locaux concerne **les procédures de justification comptable sensées satisfaire à l'exigence de redevabilité financière.** Ce n'est pas le principe d'un contrôle qui pose problème, c'est *son organisation, la complexité des règles de gestion des subventions, la lourdeur des audits mensuels imposés par les différents bailleurs.*

Une énergie considérable est dépensée à *revoir les comptabilités, à retrouver des pièces justificatives (devis, proforma, bons de commande, contrats, bons de livraison, feuilles de présences) et à boucler des rapports financiers recevables.*

- Pour le partenaire du Nord global, les normes comptables doivent être respectées, même si c'est impossible comme c'est souvent le cas quand l'action se déroule dans des contrées isolées où il est impossible d'établir une facture proforma par exemple.

Alors, pour satisfaire à l'impératif comptable, on n'hésitera pas à les faire fabriquer a posteriori, au risque d'engendrer « une industrie de la fausse facture »

La **bureaucratie de la « main qui donne »** est satisfaite quand les activités prévues sont menées dans le calendrier imparti et où l'argent est décaissé selon les normes et les lignes budgétaires prévues dans le cadre logique.

Les processus qui viennent d'être décrits **soulignent la violence symbolique des instruments financiers et des dispositifs comptables de l'aide imposés aux partenaires.**

Or, la « main qui donne » **nie l'ethnocentrisme des dispositifs et des procédures qu'elle impose,** et elle nie de surcroît **la singularité socio-culturelle de la « main qui reçoit ».**

Ainsi, **les « différentes » manières de faire des partenaires du sud global** sont la plupart du temps **interprétées comme des insuffisances, des carences ou des manques.**

Enfin, une des formes les plus communes de **la violence symbolique** de certains partenaires du Nord global est la **réaction de mépris** qu'ils affichent ou **les formes d'abus de pouvoir ou de harcèlement** qu'ils pratiquent face à *l'inexpérience* qu'ont certains partenaires du Sud *du jargon, des codes et des normes de la bureaucratie de l'aide* ou leur *incompréhension de la temporalité de l'appel à propositions ou des mécanismes de gestion des financements.*

Cette **violence symbolique, ordinaire et silencieuse** est installée au cœur des partenariats humanitaires Nord-Sud.

Sa spécificité est d'être **une violence sans coupable** au sens juridique **car les inégalités économiques et statutaires qui fondent la relation de domination sont inscrites dans les dispositions juridico-légales des contrats partenariaux.**

Mais « la main qui reçoit » ne reste pas sans réagir: **à la violence symbolique de « la main qui donne » répond la « violence systémique » de la « main qui reçoit ».**

En général, l'enfermement des partenaires du Sud dans les **rets de la dépendance financière** de l'aide leur **interdit toute tentative d'opposition ouverte ou de révolte frontale**. Ce qui se traduit par des réactions diverses.

Beaucoup s'installent dans **une forme de soumission résignée** qui conduit parfois au « burn out ». Ces états de souffrance expriment une **conflictualité qui ne trouve pas de solution dialogique ou institutionnelle** et qui **prend l'allure d'une subjectivité frustrée ou interdite d'expression**.

D'autres acteurs, **ne croient plus à l'importance des rôles et des missions que l'on attend d'eux**. Pour **se protéger tout en demeurant acteur** de leur destin, ils **valorisent la duplicité et l'ambivalence et la ruse dans leurs relations partenariales**.

Ils font **semblant d'adhérer aux principes** tout en prenant leurs distances avec les normes, en feignant, en instrumentalisant, en détournant les normes importées considérées comme illégitimes ou en arnaquant, par la création *d'associations opportunistes* ou *d'ONG « Malette »* par exemple

Bien qu'extrêmement communes, **les tactiques de soumission rusée et de duplicité** sont peu documentées.

Elles expriment **une opposition informelle, un désengagement normatif ou un décrochage civique**.

Elles expriment la « **violence systémique** » qu'opposent certains partenaires du Sud (dominés) à la violence symbolique de l'ordre établi par les partenaires du Nord (dominants).

La réalité des partenariats humanitaires que nous venons de décrire brièvement est très éloignée de l'idéal humaniste de « respect des différences » et d'« établissement de relations équilibrées » ressassé par la rhétorique de l'aide internationale et des relations Nord-Sud.

Au Burkina Faso, comme ailleurs, le mode de partenariat le plus commun est construit sur **une relation de patronage caractérisé par un mode paradoxal de « coopération conflictuelle »**.

Coopération, parce que les partenaires sont (apparemment) mus par des objectifs communs à atteindre, **conflictuelle** à cause de l'asymétrie radicale des ressources financières de chacun et donc des pouvoirs respectifs des partenaires, à cause aussi des formes de violence réciproques que cette inégalité engendre.

La « **violence symbolique** » des partenaires du Nord et la « **violence systémique** » des partenaires du Sud qui lui répond font régner *un climat de méfiance et de suspicion, chaque partenaire ayant le sentiment d'être utilisé comme un moyen par l'autre pour atteindre des buts qui lui sont propres* et qui, en tout état de cause, ne font pas *explicitement partie du contrat partenarial*.

La *notion de partenariat* nous semble particulièrement **inappropriée** pour qualifier ce **mode de relation d'aide Nord-Sud fondé sur la dépendance financière et cognitive de partenaires-clients-bénéficiaires-locaux vis-à-vis de partenaires-patrons-bailleurs-internationaux**.