



Le désengagement

Fiche technique

1 Définition

Dans le cadre de la coopération au développement, le désengagement (phasing out) se comprend comme une réduction progressive et planifiée d'un soutien extérieur, soit en vue d'une prise de responsabilité accrue des acteurs locaux, soit en lien avec une clôture des activités. Outre les questions pratiques de transferts de biens et de responsabilités, c'est le souci de la durabilité (pérennité) des effets au-delà de la période de soutien qui se trouve au centre du processus de désengagement.

2 Le désengagement comme partie intégrante de toute action de coopération au développement

Le désengagement doit être pensé comme une composante essentielle de toute action de coopération au développement. Plusieurs facteurs parlent en faveur de ce principe :

- a) Conformément aux critères de qualité généralement admis au sein de la coopération au développement, celle-ci se fait aujourd'hui selon une logique de « gestion axée sur les résultats ». Elle vise donc un changement concret, vérifiable et fixé dans le temps. Toute action de coopération au développement possède dès lors un début et une fin, avec un avant et un après.
- b) Selon les mêmes critères de qualité, la coopération au développement vise avant tout une autonomisation et un renforcement des capacités des populations bénéficiaires. Les actions de développement doivent donc être conçues de telle sorte à ne pas créer de relation de dépendance. Le maintien d'une implication externe illimitée est contraire à ce principe.
- c) Parmi les critères centraux de la coopération au développement (définis notamment par le DAC¹), se trouve celui de la viabilité ou de la pérennité (durabilité) : aptitudes des résultats positifs d'un projet à se prolonger au-delà de son temps effectif.
- d) L'expérience montre que le soutien des acteurs du Nord à des actions de développement dans le Sud ne peut être maintenu que sur une durée limitée. Les donateurs institutionnels (fonds publics, fondations) proposent en principe des soutiens ponctuels, limités dans le temps. De

¹ Development Assistance Committee de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement économique)

même, il s'avère difficile de maintenir l'intérêt de donateurs privés pour un même projet sur le long terme, alors que les associations de solidarité tendent naturellement à s'essouffler après un certain temps.

3 Les trois niveaux principaux de désengagement

Le désengagement concerne essentiellement trois niveaux différents et souvent complémentaires :

- a) Au niveau institutionnel, concernant l'organisation porteuse de projet, le processus de désengagement vise avant tout à assurer que les activités locales seront reprises par un acteur autochtone fiable, possédant une reconnaissance légale et un ancrage social dans le contexte local. En effet, seule une telle appropriation (« ownership ») locale peut être garante d'une pérennité des activités. A ce niveau, un désengagement intervient quand, dans un premier temps, l'acteur Nord a choisi de développer ses activités au Sud sous sa propre responsabilité (ou sous un toit formel) et non dans le cadre d'un partenariat opérationnel avec une organisation locale. Le désengagement vise alors à corriger cette situation en transférant les activités vers une organisation locale déjà existante ou en « nationalisant » (processus d'autonomisation et de reconnaissance légale locale) une structure opérationnelle mise en place par l'acteur Nord (succursale). A ce niveau, le désengagement est souvent lié à des questions administratives et légales, qui peuvent s'avérer fort complexes (transferts de propriétés, de contrats, de responsabilités légales) et susciter parfois des tensions (nécessité d'adapter les mentalités, voire de faire un deuil).
- b) Au niveau personnel, quant aux responsabilités opérationnelles au sein d'un projet (rôle de conduite ou de spécialiste), le processus de désengagement vise avant tout à assurer que des activités et/ou responsabilités soient reprises par un personnel local qualifié, de manière ciblée et durable. Ce type de désengagement intervient notamment dans le cadre de la coopération par l'échange de personnes, lorsque des activités opérationnelles (de conduite, de mise en œuvre d'expertise) au sein d'un projet ont été confiées à des experts ou des volontaires étrangers. Lorsque le mandat du personnel étranger se limite à une intervention ponctuelle (formation ou conseil) ou qu'il est suivi par une nouvelle affectation de personnel étranger, une démarche de désengagement (remise) n'est en principe pas nécessaire. Dans la plupart des cas, un processus de désengagement à ce niveau nécessite le recours à un personnel local qualifié, soit par recrutement, soit plus souvent en prévoyant en amont une démarche de développement de compétences locales, au niveau institutionnel et individuel. Le désengagement de responsabilités opérationnelles au sein d'un projet nécessite dès lors un transfert progressif de compétences (savoir et savoir-faire). Ce point peut s'avérer délicat, dans la mesure où un personnel local formé rencontre une grande sollicitation sur le marché du travail dans le Sud et pourrait quitter le projet sitôt les nouvelles compétences acquises.
- c) Au niveau matériel, quant au soutien financier accordé à un projet, plusieurs cas de figure sont possibles. Tout d'abord, celui-ci peut être lié à la fin d'un projet. Il s'agit alors de clôturer les activités en veillant à la pérennité des effets ou des changements induits par le projet. Ensuite, le désengagement financier peut être lié à un transfert du projet vers d'autres bailleurs de fond (financement par des tiers). Il s'agit alors d'une démarche proche d'un désengagement institutionnel (cf. ci-dessus). Finalement, le désengagement financier peut être lié à la transition vers l'autonomie financière (autofinancement) d'un projet. Il est alors important d'étudier suffisamment en amont les différents paramètres d'une pérennité économique et financière, en se basant notamment sur un business plan (étude de marché, modèle d'affaire, prévisions comptables, etc.).

4 Facteurs favorisants et facteurs inhibants

Idéalement, la perspective d'un désengagement ne devrait pas intervenir de manière réactive, en cours de projet, sous la pression d'une évolution négative des conditions cadres (dégradation du contexte, diminution des financements, difficulté de trouver une relève, essoufflement du soutien). Au contraire, en tant que partie intégrante de l'action de coopération au développement, le désengagement devrait être prévu de manière proactive, dès la conception d'un projet.

Le tableau suivant, présente quelques facteurs, relevant de la conception et/ou de la mise en œuvre d'une action de coopération au développement, pouvant limiter ou faciliter une approche proactive du désengagement :

Facteurs limitants	Stratégies et facteurs facilitants
<p>Dans beaucoup de cas, ce sont des <u>relations de codépendance</u> entre associations donatrices et partenaires bénéficiaires qui limitent les possibilités ou la disposition à entamer un processus de désengagement. Ceci est particulièrement le cas, dans les constellations où une association au Nord soutien une seule organisation partenaire (voire un seul projet) au Sud, qui à son tour ne travaille avec aucun autre bailleur de fonds. Bien qu'un tel partenariat s'avère souvent très valorisant, il ne favorise guère un véritable développement de qualité (autonomisation, durabilité, etc.)</p>	<p>Concevoir une action de coopération au développement au sein d'un <u>portfolio diversifié</u> de soutiens, évitant à l'acteur Nord une dépendance institutionnelle vis-à-vis d'un projet ou d'un partenariat.</p> <p>Concevoir une action de coopération au développement dans le cadre d'un partenariat opérationnel avec une <u>organisation locale indépendante</u> (possédant idéalement plusieurs sources de financement). Le but est d'éviter aussi une dépendance institutionnelle de l'acteur Sud vis-à-vis du partenariat.</p>
<p>Les <u>facteurs personnels et culturels</u> peuvent également jouer un rôle inhibant. Dans de nombreuses cultures du Sud, la relation est considérée comme quasi « sacrée ». Un désengagement est alors vécu comme une remise en question de la relation, la coupure d'un lien, voire un rejet personnel. Plus généralement, les actions de coopération au développement sont souvent liées à des relations personnelles affectives, construites sur la durée, qu'aucun parti ne voudrait voir disparaître.</p>	<p>Inscrire les actions de développement au sein de <u>relations institutionnelles</u> (et non seulement personnelles), basées sur des accords de partenariats limités dans le temps, prévoyant un renouvellement éventuel sur la base d'une réévaluation.</p> <p>Mener un <u>dialogue stratégique</u> entre partenaires du Nord et du Sud sur les notions de « renforcement de compétences » et d'« autonomisation ».</p>
<p>Les phénomènes d'<u>inerties institutionnelles</u> peuvent être de plusieurs ordres et toucher autant les acteurs du Nord que ceux du Sud : Il est souvent plus facile de reconduire des activités ayant fait leurs preuves que d'en développer de nouvelles, ceci en particulier lorsque ces activités sont liées à des collaborateurs ou des bénévoles que l'on souhaite maintenir. L'entourage institutionnel (donateurs, bailleurs de fonds, adhérents, sympathisants, etc.) peut également contribuer à une inertie lorsqu'ils se montrent</p>	<p>Inscrire les actions de développement au sein d'une <u>stratégie</u> (ou d'un programme) plus large, prévoyant notamment aussi un <u>développement institutionnel</u>. Inclure les principales parties prenantes dans le développement stratégique ou programmatique.</p>

<p>réfractaires aux changements : soutenant prioritairement une approche, une thématique, une région ou un partenaire.</p>	
<p>Dans beaucoup de cas aussi, les actions de coopération au développement sont conçues selon une <u>logique de soulagement</u> : une réalisation (dispensaire, école, orphelinat) vient palier à ce qui a été identifié comme un manque. Une fois la « réalisation » mise en place, celle-ci en toute logique doit être maintenue aussi longtemps que possible, sans quoi le « manque » se fera à nouveau sentir.</p>	<p>Considérer une action de coopération au développement selon une <u>logique systémique</u>, visant à transformer un système (communauté villageoise, ville, province, etc.) plutôt que de combler un manque. L'objectif sera dès lors conçu en termes de nouvel état final du système (devenu capable de faire face au défi identifié) ne nécessitant plus l'intervention d'un acteur extérieur.</p> <p>Baser une action de coopération au développement sur un <u>objectif SMART</u>, considéré comme <u>état post-désengagement</u>, prévoyant un changement de type systémique, intégrant un renforcement de capacités et d'autonomie.</p>
<p>Beaucoup d'actions de développement naissent sur un <u>coup de cœur</u>, sans grande planification ni conceptualisation préalable. Le « faire » prime sur la planification. L'urgence prime sur l'anticipation. Les actions ne sont dès lors pas planifiées jusqu'à terme, notamment sans prise en considération d'un « après-projet ».</p>	<p>Planifier une action de coopération au développement en phases successives, couvrant tout le cycle de projet, incluant une <u>phase finale de désengagement</u>.</p> <p>Concevoir une action de coopération, là où cela s'avère nécessaire, sur la base d'un <u>business plan</u>, notamment avec une étude de marché réaliste et un modèle d'affaire concret.</p>
<p>La volonté de bien faire pousse certains acteurs du Nord (en concertation avec leurs partenaires du Sud) à mettre en place des <u>infrastructures et des organisations de (trop) haute qualité</u>, mettant en œuvre des techniques sophistiquées, exigeant des savoir-faire étendus. Le revers de la médaille de ce perfectionnisme réside dans le défi que constituera dès lors le transfert et la reprise par des acteurs locaux.</p>	<p>Concevoir une action de coopération avec des méthodes, des moyens, des technologies et des exigences en termes de compétences <u>adaptés au contexte</u>, notamment aux possibilités des acteurs locaux susceptibles de reprendre le projet. Prévoir si nécessaire des renforcements de compétences institutionnelles et individuelles.</p>

5 La mise en œuvre du désengagement

Le tableau suivant présente pour chaque niveau de désengagement, les éléments à prendre en compte pour la mise en œuvre d'un désengagement.

	Situation visée par le désengagement	Principes et normes sous-jacents	Problèmes liés à la situation de départ	Stratégie	Champs d'action
Niveau institutionnel	<p>Les activités sur place sont prises en charge par une organisation locale.</p> <p>Une organisation locale est le propriétaire légal des projets, elle possède les infrastructures (physiques et virtuelles), employant du personnel local. Elle est responsable de l'orientation stratégique.</p> <p>Les activités sont intégrées dans une structure générale et une stratégie globale.</p>	<p>Les programmes de coopération au développement reposent sur des partenariats Nord-Sud à long terme.</p> <p>Les partenaires Sud sont des organisations reconnues légalement, ancrées localement et fiables.</p> <p>Les activités se font dans le cadre de programmes communs.</p> <p>Un dialogue stratégique a lieu entre partenaires du Nord et du Sud.</p>	<p>Les activités sont menées sous la responsabilité directe de l'organisation Nord ou sous un toit formel (sans enracinement local réel)</p> <p>Les activités ne sont pas ou que très peu enracinées dans une structure locale. Il n'y a pas d'appropriation (ownership).</p> <p>L'organisation Nord est propriétaire des infrastructures : immobilier, véhicules, etc.</p> <p>Le partenaire Sud n'a pas de racines locales, ou n'est pas reconnu légalement comme association locale.</p>	<p>Transférer les activités à une organisation déjà existante ou « nationaliser » la succursale (reconnaissance juridique).</p> <p>Renforcer l'expertise stratégique, ainsi que l'ancrage local de l'organisation partenaire.</p> <p>Transformer les mentalités chez les acteurs Nord et Sud</p>	<p>Renforcement des capacités (conformément au modèle de papillon de la DDC : niveau individuel, de réseautage, développement organisationnel et structurel).</p> <p>Reconnaissance légale</p> <p>Transfert de propriété</p> <p>Accord de partenariat et dialogue stratégique.</p>
Niveau personnel	<p>Les activités et responsabilités au sein du projet sont remis entre les mains d'un personnel local, nommé par l'organisation partenaire Sud.</p>	<p>Les programmes de coopération au développement reposent sur une demande clairement formulée par les bénéficiaires.</p>	<p>Les activités sont menées selon les choix, les visions et les priorités du partenaire Nord et/ou du personnel expatrié.</p> <p>Les projets sont conduits sans prendre en compte</p>	<p>Concevoir les projets dans le cadre d'un dialogue stratégique entre partenaires Nord et Sud, en tenant compte des compétences et des</p>	<p>Renforcement de capacités individuelles, coaching</p> <p>Gestion du savoir</p> <p>Politique du personnel (formation et/ou</p>

	<p>Le partenaire Sud possède les compétences individuelles et organisationnelles, ainsi que les ressources institutionnelles (connaissances, organisation, partenariats, réseaux) nécessaires à la conduite des activités de manière indépendante, ciblée et durable.</p> <p>Le partenaire Sud a la capacité de conduire le projet, de le développer et de l'adapter, si nécessaire, aux circonstances changeantes.</p>	<p>Dans la phase préparatoire d'un projet, la question de la pérennité de ses effets est prise en compte, notamment en impliquant tous les acteurs concernés.</p> <p>La planification et le développement d'un projet prend en compte les capacités et les compétences du partenaire Sud.</p> <p>Un soutien extérieur vise le renforcement des capacités et de l'autonomie locales.</p>	<p>les compétences et les capacités des acteurs locaux.</p> <p>Les responsabilités et les connaissances sont monopolisés par les acteurs du Nord.</p> <p>Il manque des collaborateurs locaux compétents. Les collaborateurs formés quittent rapidement le projet avec les compétences acquises.</p> <p>L'identification du personnel local à qui transférer les compétences et les responsabilités intervient trop tardivement.</p>	<p>exigences de l'organisation Sud.</p> <p>Former des futurs chefs de projet locaux.</p> <p>Transférer la gestion opérationnelle du projet à des collaborateurs locaux</p> <p>Accompagner le développement des compétences des responsables de la conduite opérationnelle du projet.</p> <p>Renforcer l'attractivité du partenaire Sud en tant qu'employeur.</p>	<p>acquisition d'un personnel compétent).</p>
Niveau financier	<p>Le projet a pris fin ou maintient ses activités de manière pérenne, mais sans apports financiers de l'organisation Nord</p> <p>Le partenaire Sud a les moyens de générer les fonds nécessaires à la conduite de ses activités.</p>	<p>Dans la phase préparatoire d'un projet, la question de la pérennité de ses effets est prise en compte, notamment en impliquant tous les acteurs concernés.</p> <p>Un soutien extérieur vise le renforcement des capacités et de l'autonomie locales.</p>	<p>Les activités sont menées sur la base d'un subventionnement étranger, sans prendre en compte les capacités financières des acteurs locaux.</p> <p>Aucun plan d'autofinancement n'existe (manque d'un business plan)</p>	<p>Renforcer les capacités économiques du partenaire Sud (sens des affaires).</p> <p>Réaliser et mettre en œuvre un business plan (étude de marché, modèle d'affaire, prévisions comptables, etc.)</p> <p>Entreprendre un « Marketing » pour le partenaire Sud : lui ouvrir l'accès à d'éventuels autres bailleurs de fonds</p>	<p>Planification financière</p> <p>Développement d'un modèle d'affaire</p> <p>Mise en réseau</p>

6 Mener le désengagement comme un projet en soi

Bien que la question du désengagement se doit d'être intégrée dans l'ensemble du cycle d'un projet, il est conseillé de concevoir le processus de désengagement comme un projet en soi (avec des objectifs, des jalons, une organisation de projet, des ressources, etc.). Idéalement, les phases d'un projet de désengagement sont les suivantes :

1. Durant la phase d'analyse, toutes les parties prenantes (stakeholders) se font une image commune de la situation de départ et des perspectives visées par un processus de désengagement : Ce que cela signifie ? Quels sont les niveaux impliqués ? Quel est l'état final souhaité ? Ce qui sera maintenu et ce qui devra changer ?
2. Durant la phase de transition, une décision claire est prise et communiquée, soit pour la poursuite d'une nouvelle phase de mise en œuvre (continuité), soit pour le lancement d'un processus de désengagement.
3. Durant la phase de conception a lieu la planification du processus de désengagement, y compris les mesures de développement des capacités et de viabilité financière, prévoyant une période transitoire de mise en œuvre et d'adaptation. La conception du projet comporte aussi l'organisation du projet, avec par exemple des instances de pilotage et de conduite stratégique (idéalement en impliquant toutes les parties prenantes).
4. Durant la phase d'accord, les partenaires du Nord et du Sud formalisent une convention officielle pour l'organisation, la planification et le financement du processus de désengagement.
5. Durant la phase d'exécution et de suivi, il s'agit non seulement de mettre en œuvre le désengagement tel que planifié. Il s'agit aussi d'une phase d'apprentissage mutuel concernant les succès et/ou les échecs des options et mesures prises.

7 Bibliographie

CATTERSON, J., LINDAHL C. (1999): *The Sustainability Enigma: Aid Dependency and the Phasing out of Projects, The Case of Swedish Aid to Tanzania*. EGDI 1999:1. Stockholm: Swedish Ministry for Foreign Affairs. http://www.bistandsdebatten.se/wp-content/uploads/2012/10/1999_1-The-Sustainability-Enigma.-Aid-dependency.pdf

DDC (2011): *L'ABC de la politique de développement*, DFAE, Berne

FICD (2017): *Bien s'engager, c'est savoir se rendre inutile !* Bulletin d'information n°38, décembre 2017, FICD, Delémont. https://ficd.ch/images/PDF/bulletin-ficd/2017/bulletin_38.pdf

GMÜNDER, R. (2015): *Erfahrungen aus Ablösungsprozessen der Schweizer Allianz Mission in Guinea und Angola*. Biel / Winterthur / Bern: SAM global / Unité. https://www.unite-ch.org/sites/default/files/content/Publications/Deutsch/abloesung-sam_def.pdf

HEDLUND, H. (1994): *The phasing out process of aid programmes: Experiences and guidelines*. Stockholm: Department of Social Anthropology, Stockholm University

NAIARETTI C., SAGRAMOSO A., SOLARO DEL BORGO M.A. (2010) : *Outils de gestion pour projets de coopération au développement*, Lugano :FOSIT

Fribourg/Bienne, décembre 2018

Auteur : Reto Gmünder, consultant, gmunder.reto@gmail.com