



Association suisse pour
l'échange de personnes dans la
coopération au développement

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org

Jean-Eudes Beuret
Grand Angle Initiative de Recherche
jeaneudesbeuret@gmail.com

Daniele-Enrico Fino
Membre de la Société coopérative neonomia
danielefino2@gmail.com

Phasing-in et phasing-out dans la Coopération au développement par l'échange de personnes

Critères et stratégies



Photo MET, Guéra, Tchad

La pratique du zaï est une forme de culture en creux de 20 cm qui permet de renforcer la résilience de l'agriculture face au changement climatique.



Cette étude est le produit d'un mandat réalisé pour le compte d'Unité, dans le cadre de son programme institutionnel 2021-2024 cofinancé par la DDC.

Elle a été publiée en décembre 2022 à Berne, en Suisse.

Sur les auteurs

Jean-Eudes Beuret

Grand Angle Initiative de Recherche
jeaneudesbeuret@gmail.com

Jean-Eudes Beuret est professeur en économie et gestion des ressources naturelles en France, à l'Institut AGRO. Il a auparavant été responsable de projets de coopération en Amérique Latine et en Afrique, puis expert au service du développement territorial de l'OCDE. En tant qu'enseignant-chercheur, il est spécialiste de l'analyse et de la conduite de processus de concertation autour de l'environnement, des ressources naturelles, du développement des territoires. Il réalise également des missions d'étude, de conseil, d'évaluation de projets ou de capitalisation d'expériences. Il a collaboré à plusieurs reprises avec Unité pour des analyses institutionnelles ou des études, par exemple sur la Coopération par l'Échange de Personnes pour l'agroécologie dans des contextes fragiles.



Daniele-Enrico Fino

Membre de la Société coopérative neonomia
danielefino2@gmail.com

Daniel-Enrico Fino a travaillé pour plus de 30 ans comme enseignant et chercheur à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) de Genève, dans le champ de la coopération internationale et des méthodes de gestion de l'aide. De 2003 à 2013, il a dirigé les deux programmes de formation continue DFD et IMAS qui ont cédé la place en 2012 au nouvel DPP (Executive Master en politiques et pratiques du développement). Il était responsable d'importants projets et mandats (Évaluation, Renforcement institutionnel, Formation, ...) que l'Institut a géré pour le compte de la Confédération Helvétique et d'autres institutions. De formation socio-économique, il est diplômé de l'Université de Berne et titulaire d'un Master de l'Institut IDHEAP de Lausanne. Depuis juin 2013, il réalise des mandats, notamment pour Unité, en tant qu'entrepreneur salarié, membre de la coopérative neonomia.



Tableau de matières

Sur les auteurs.....	2
Tableau de matières.....	3
Liste des acronymes.....	4
Liste de tableaux	4
Introduction	5
1. Analyse des pratiques des organisations membres d'Unité	7
1.1. La précarisation de la CEP telle que vécue par les OE : quelles fragilités sont déterminantes ? ...	7
1.2. Les situations de phasing-in et de phasing-out : d'abord les caractériser	9
1.3. C'est quoi un phasing-out réussi du point de vue des membres d'Unité ?	11
1.4. Quels obstacles au Phasing-out ? Attachement, besoins liés aux fragilités, financement, dépendance.	12
1.5. Phasing-in : quels critères essentiels pour le choix de nouveaux pays ? Avec ou sans grille d'analyse	13
1.6. Phasing-in : quels critères essentiels pour le choix de nouveaux partenaires ?	14
2. Analyse des pratiques d'autres organisations et concernant le phasing-in et le phasing-out	15
2.1. Phasing-in: la rubrique <i>design and planning</i> des critères du Global Volunteering Standard ...	15
2.2. L'expérience d'une organisation faïtière française de volontariat international	17
2.3. L'expérience d'une organisation allemande	18
2.4. Que retenir de l'analyse des trois organisations étrangères consultées ?	18
2.5. L'analyse des risques lors du phasing-in (DDC).....	19
3. Critères concernant le phasing-in et le phasing-out.....	19
3.1. Critères pour le phasing-in dans un nouveau pays	19
3.1.1. Le choix du pays: critères d'évaluation ex-ante	20
3.1.2. Le financement du phasing-in : des risques, des pistes de solutions explorées par les OE membres d'Unité	21
3.1.3. Privilégier l'inscription du phasing-in dans une logique de programme régional	22
3.2. S'engager auprès de nouveaux partenaires : quels critères et quels processus ?	22
3.2.1. Un catalogue de critères d'évaluation ex-ante : 5 catégories	22
3.2.2. Aussi important que les critères : s'inscrire dans un processus pour construire la confiance et éprouver une relation.....	28
3.2.3. Un dilemme : faut-il s'engager avec des partenaires non consolidés ?	29
3.3. Préparer un possible phasing-out lors du phasing-in : quelques pistes	29
3.3.1. L'ownership de la coopération au développement.....	29
3.3.2. Quels éléments mentionner dans les conventions de partenariat ?.....	30
3.3.3. L'analyse conjointe des fragilités et des risques	31
3.4. Des stratégies pour s'adapter aux fragilités et éviter les phasing-out et phasing-in.....	32
3.4.1. D'abord rechercher les moyens de rester pour éviter le phasing-out : stratégies et pratiques ..	32
3.4.2. Le coût de l'adaptation versus celui du couple phasing-out/phasing-in : parfois des choix à faire.....	35

3.4.3.	Triple nexus : aider les partenaires à élargir leurs activités vers l'aide humanitaire	36
3.5.	Et lorsque le phasing-out est souhaité ou inéluctable : pratiques et critères	37
3.5.1.	Critères pour réussir un phasing-out ordinaire : quand et comment ?	37
3.5.2.	Le phasing-out précipité.....	38
4.	Recommandations aux organisations membres d'Unité.....	39
5.	Bibliographie utile.....	41

Liste des acronymes

CEP	Coopération par l'Echange de Personnes
DDC	Direction au Développement et à la Coopération
DFID	Department for International Development
DNH	Do No Harm
IDH	Indice de Développement Humain
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
ODD	Objectifs de Développement Durable
OE	Organisation d'Envoi (de professionnel-le-s au statut de volontaire)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Partenaire
PSEAH	Prevention of Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (Prévention de l'Exploitation, les Abus et le Harcèlement sexuels)

Liste de tableaux

Tableau 1 :	les fragilités à l'origine de la précarisation de la CEP	8
Tableau 2 :	phasing-in ou phasing out-ordinaire, anticipé ou précipité.....	10
Tableau 3 :	grille de critères d'évaluation ex-ante et aide-mémoire pour le phasing-in auprès de partenaires	28
Tableau 4 :	évaluation par les OE de la pertinence de stratégies associées au phasing-out.....	33

Phasing-in et phasing-out dans la Coopération au développement par l'échange de personnes

Introduction

Problématique, concepts de base, champ de l'étude

Partant du constat d'une détérioration des conditions de mise en œuvre de la Coopération au développement par l'Echange de Personnes (CEP) dans de nombreux pays, obligeant des organisations d'envoi (OE), membres d'Unité, à quitter certains pays et à en investir de nouveaux pour maintenir leurs activités, Unité nous a confié un mandat visant la production de critères pertinents pour les phases de phasing-in et de phasing-out.

Dans le cadre de cette étude (et faute d'avoir trouvé une définition de référence dans la bibliographie), nous définissons le :

- Phasing-in comme le processus d'introduction et d'engagement d'une coopération au développement dans un nouveau projet et/ou auprès d'un nouveau partenaire et/ou dans un nouveau pays,
- Phasing-out étant le processus de détachement qui conduit à l'arrêt de la coopération au développement dans un projet et/ou auprès d'un partenaire et/ou dans un pays. S'il est souhaitable qu'il soit anticipé, le phasing out peut être prématuré, voire précipité en cas de crise.

Les phasing-in et phasing-out se présentent à 3 niveaux : pays, partenaire, projet. A l'échelle des projets, le phasing-out doit être préparé dès le début du projet en définissant une stratégie de sortie. Dans la CEP, cette stratégie est généralement basée sur l'*ownership* du projet par le partenaire et sur l'intégration des apports des professionnel-le-s en affectation¹ au sein des compétences et *process* du partenaire local, deux choses qui font désormais partie des principes directeurs de l'action des organisations membres. Le focus de cette étude porte plutôt sur les échelles « pays » et « partenaires ».

L'étude porte sur la CEP qui, selon Unité (2015)², « se base sur un processus d'apprentissage et de changement par le dialogue entre êtres humains de différentes cultures ». La CEP passe par l'affectation, par une organisation membre d'Unité, de personnes

¹ Nous emploierons ce terme qui recouvre les termes de coopérant(e), volontaire, coopérateur/trice employés par les organisations membre d'Unité. Il s'agit de professionnel-le-s en engagement volontaire.

² Unité, 2015, Trois modèles fondamentaux dans la coopération au développement par l'échange de personnes, juin 2015.

qui peuvent être qualifiées de professionnels-les en affectation, appelés parfois aussi volontaires, coopérant(e)s ou coopér-acteurs/trices. Ces personnes s'engagent volontairement au sein d'organisations nationales (du pays où elles sont affectées). Ces organisations nationales sont les « propriétaires » (ownership de l'action) des projets mis en œuvre, dans lesquels interviennent les professionnel-le-s en affectation. Au sein des organisations membres d'Unité les affectations sont menées dans le cadre de programmes institutionnels d'une durée généralement de quatre années, comprenant des focus géographiques et thématiques : ces organisations agissent dans une logique programmatique et chaque affectation s'inscrit dans un programme. La détérioration des situations de CEP tient en particulier à des fragilités, c'est-à-dire à la « conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de la part de l'État, d'un système ou d'une communauté, à gérer, absorber ou atténuer ces risques. » (OCDE, 2016)³.

Nous aborderons, dans une partie du rapport, la question du nexus que les propos de la Fédération vaudoise de coopération permettent de définir : selon elle, le triple nexus - entre aide humanitaire, coopération au développement et promotion de la paix - s'affirme comme la norme dans les pratiques de la coopération internationale. Dans des contextes de crises prolongées, il est nécessaire que les différents acteurs de ces trois domaines travaillent de manière coordonnée et simultanée pour augmenter l'efficacité et la pertinence de l'aide.

Méthodologie : sources d'informations et limites

L'objectif de l'étude étant de recenser des critères pertinents sur la base de l'expérience des organisations membres ainsi que d'autres organisations actives dans la CEP, différentes sources d'information ont été exploitées :

- Une analyse documentaire a permis de poser les termes du sujet, d'identifier les enjeux soulignés dans la bibliographie en ce qui concerne la CEP en situation de fragilités, de caractériser les fragilités déterminantes pour la phasing-out, d'identifier des obstacles au phasing-out, d'identifier quelques propositions pour l'anticipation et la gestion des phasing-in et phasing-out.
- Une enquête en ligne a été proposée aux OE, membres d'Unité : 10 réponses ont été collectées auxquelles s'ajoute une réponse d'une organisation non-membre d'Unité, que nous avons traité différemment.
- Des entretiens auprès de cinq organisations membres, avec à chaque fois un entretien avec une personne de l'organisation en Suisse puis une personne basée sur un terrain, que ce soit une coordination nationale ou un partenaire. De plus, avec une autre organisation, nous n'avons pas pu faire d'entretien mais avons pu consulter deux documents de travail relatifs au phasing-in et au phasing-out. Les entretiens visaient à approfondir l'analyse des situations rencontrées, pratiques et stratégies des organisations en matière de phasing-in et phasing-out.

³ OCDE, 2016, États de fragilité 2016, Ed. OCDE, Paris

- Des entretiens auprès de deux organisations françaises ou allemandes de CEP.

On notera que peu de documents mentionnant directement le phasing-in et le phasing-out ont pu être trouvés. Cette question est plutôt abordée secondairement dans des documents portant sur le partenariat, la qualité de la CEP, l'analyse des risques, la CEP en situation de fragilités. Une limite de l'étude, par rapport à nos ambitions initiales, tient aux difficultés rencontrées pour mobiliser des organisations ou plateformes d'organisations de CEP autres qu'Unité et ses membres, notamment dans d'autres pays. Soit nous n'avons pas eu de retour à nos sollicitations, soit nous avons constaté un décalage entre les préoccupations d'Unité et de ses membres et celles des organisations interviewées, en particulier pour le phasing-out : alors que la préoccupation première des OE est très généralement d'éviter le phasing-out, d'autres organisations de CEP ont plutôt un focus sur le bien-être de la personne en affectation et le fait de l'accompagner dans des situations de phasing-out. Si, pour les uns, un phasing out réussi et d'abord un phasing-out qui laisse une possibilité de retour rapide ou de continuité partielle de l'action auprès des partenaires, pour d'autres, c'est un phasing-out dont les conditions sont maîtrisées, pour la personne affectée en premier lieu.

Révision des questions de recherche

Comme suggéré dans les termes de référence, nous avons complété les questions de recherche initialement proposées qui, au vu des situations observées, nous semblaient fondées sur une vision trop linéaire d'un phasing-in suivi d'une phase de mise en œuvre de l'action puis d'un phasing-out conduisant à l'arrêt définitif du partenariat, voire de toute coopération dans un pays. Ont été observées des situations de phasing-in et phasing-out très variées, parfois couplées parfois non, parfois anticipés parfois non : nous avons donc ajouté une question de recherche préliminaire portant sur la caractérisation des situations de phasing-in et phasing-out et sur les objectifs de ces opérations.

Nous allons puiser dans les différentes sources d'information pour faire un premier balayage des situations vécues par les organisations membres d'Unité et de leurs pratiques, présenter des éléments issus des pratiques d'autres organisations, proposer des critères pour le phasing-in et le phasing-out, puis des recommandations destinées aux organisations membres.

1. Analyse des pratiques des organisations membres d'Unité

1.1. La précarisation de la CEP telle que vécue par les OE : quelles fragilités sont déterminantes ?

La précarisation de la CEP crée de plus en plus de menaces ou situations de phasing-out, souvent associés à des phasing-in visant le maintien du niveau d'activité et la réduction des risques de réduction massive de l'activité, si elle est trop concentrée dans un ou quelques pays soumis à de fortes fragilités.

Cette précarisation est due à des fragilités que l'on peut catégoriser de la façon suivante :

Fragilités à l'origine de phasing-out observés dans la CEP	Exemples et vécu des OE	Relevant des catégories de fragilités telles que définies par l'OCDE (2016)
<p>Réduction des espaces d'existence et/ou d'expression de la société civile⁴. Des organisations partenaires ne peuvent plus s'exprimer librement et/ou sont criminalisées, menacées ou interdites d'agir, parfois sans signaux d'alerte préalables.</p>	<p>Des cas sont cités au Rwanda, en Amérique Centrale, au Brésil.</p>	<p>Politiques</p> <p>Vulnérabilité face aux risques inhérents aux processus, événements ou décisions politiques. Problèmes d'inclusivité, de transparence, corruption. Capacité insuffisante de la société à éviter l'oppression.</p>
<p>Obstacles bureaucratiques. Exigences administratives croissantes, obstacles à l'envoi de professionnel-le-s en affectation, volonté d'exclusion, de contrôle ou de taxation des ONG étrangères.</p>	<p>Des cas cités en Tanzanie et au Kenya (difficultés fiscales), au Nicaragua, en Haïti (difficultés d'accès aux ambassades).</p>	
<p>Violence armée</p> <p>Les conditions de sécurité ne permettent plus l'envoi de coopérants et/ou le travail de terrain des organisations partenaires.</p>	<p>Des cas cités en Haïti, au Burkina Faso, au Nord Cameroun. Sont évoqués des violences intercommunautaires ou de grande criminalité, l'incursion de groupes terroristes, la répression de mécontentements dans un cadre de crise sociopolitique.</p>	<p>Sécuritaires</p> <p>Vulnérabilité de la sécurité face à la violence et à la criminalité, notamment la violence politique et la violence sociale.</p>
<p>Fragilités sanitaires. Terrains rendus inaccessibles à des professionnel-le-s en affectation internationaux, de par un problème sanitaire et les mesures mises en place pour limiter sa propagation.</p>	<p>Crise COVID vécue par toutes les OE. Elle a surtout affecté le bon déroulement des activités et l'atteinte des objectifs, souvent sans induire de phasing-out.</p>	<p>Environnementales</p> <p>Vulnérabilité face aux risques environnementaux, climatiques et sanitaires qui influent sur la vie et les moyens d'existence des citoyens (catastrophes naturelles, pollution, épidémies, changement climatique).</p>

Tableau 1 : les fragilités à l'origine de la précarisation de la CEP

En termes quantitatifs, selon l'enquête, les OE ont été contraintes d'arrêter une coopération dans un pays ou pensent qu'elles risquent de devoir le faire dans les années à venir en raison de : conflits armés (cité par 7 répondants) ; obstacles administratifs (6 répondants) ; réduction des espaces d'expression des partenaires (5 répondants) ;

⁴ Problématique connue sous le terme *Shrinking space for civil society*

problèmes sécuritaires (5 répondants). Les problèmes sanitaires et les catastrophes environnementales sont chacun cités seulement par 2 répondants. Les autres causes de sortie d'un pays citées par des OE sont des problèmes éthiques (non-respect de principes fondamentaux de "child safeguarding" ou de zéro corruption, manque de transparence financière) ou de capacités ou volonté (manque d'impact, manque de coopération), d'un partenaire-clé. Des organisations confessionnelles évoquent des pressions de la part des églises traditionnelles sur les églises avec lesquelles l'OE travaille.

On retiendra que les situations de phasing-out se multiplient surtout en raison de fragilités sécuritaires (violences armées) et politiques (réduction des espaces de la société civile, obstacles bureaucratiques).

Pour autant, des organisations insistent sur le fait qu'elles se sont adaptées sans pour autant renoncer à intervenir dans un pays.

1.2. Les situations de phasing-in et de phasing-out : d'abord les caractériser

Les entretiens révèlent une diversité de situations de *phasing-in* et *phasing-out*, qui ne posent pas les mêmes questions. Ce qui les différencie est surtout la possibilité ou non de les anticiper, le couplage ou non des phasing-in et phasing-out, la proximité ou non des pays investis et à investir.

Le temps dont on dispose : phasing-in et phasing-out ordinaires, anticipés, précipités

Dans un phasing-out ordinaire, on se retire en estimant que le ou les partenaires sont autonomes et n'ont plus besoin d'appui. Dans un phasing-in ordinaire, on investit un nouveau terrain pour développer l'activité, à partir d'une démarche de prospection : les processus durent de plusieurs mois à plusieurs années. Les phasing-in et phasing-out peuvent être anticipés : on sait qu'il y a une certaine urgence à ses retirer et/ou à investir de nouveaux terrains, mais tant que la situation ne se dégrade pas brutalement, on peut se donner un certain temps. Ceci intervient lorsque des fragilités font peser la menace d'un arrêt brutal de la coopération à un endroit, mais aussi dans des cas où des choix programmatiques (concentration ou redéfinition thématique) excluent certains pays ou partenaires du futur programme. Enfin, les phasing-in et phasing-out peuvent être précipités par la rupture brutale d'un partenariat et/ou par l'impossibilité d'accéder au terrain ou d'y travailler en respectant le niveau d'exigence que les organisations se sont fixées. Par exemple au Rwanda, des professionnel-le-s affecté-e-s ont reçu, en réponse à leur demande de visa, un visa de sortie exigeant un départ rapide du territoire. L'OE a pu leur trouver un partenaire en Ouganda, avec un phasing-in précipité dans ce pays et auprès d'un nouveau partenaire.

Phasing-in, phasing-out	Motifs possibles	Temporalité
Ordinaire	Prévu dans la planification initiale Plus de besoins, autonomie du partenaire et du projet	Longue : a minima 2 ans, selon deux OE

Anticipé	Programmation thématique qui exclut des partenaires Programme institutionnel prévoyant la concentration des activités Nouvelles opportunités intéressantes (phasing-in) ou changement de positionnement des partenaires (phasing-out) Fragilités qui incitent à la prudence : réduire la CEP dans un pays et diversifier les terrains	Urgence moyenne, sans confondre vitesse et précipitation. Processus dont la durée se mesure en mois
Précipité	Rupture brutale de partenariats du fait de problème politiques, sécuritaires, éthiques : besoin urgent d'entrer sur un nouveau terrain	Processus dont la durée se mesure en semaines

Tableau 2 : phasing-in ou phasing out-ordinaire, anticipé ou précipité

Phasing-in et phasing-out couplés ou découplés

Ils sont couplés lorsque le phasing-out induit un besoin de phasing-in. L'objectif du phasing-in est alors de maintenir un niveau d'activité et/ou de ne pas quitter totalement un pays en disposant d'une base de repli en cas de phasing-out non souhaité. Les phasing-out et phasing-in doivent alors être réalisés au moins en partie simultanément.

Phasing-in de voisinage ou extrarégional

Dans un phasing-in de voisinage, on investit un pays B proche d'un pays A où l'on intervient déjà, avec soit une frontière commune, soit des réseaux thématiques qui connectent des partenaires potentiels dans le pays B à des partenaires actuels dans le pays A. Ceci a plusieurs avantages : bénéficier de contacts auprès de potentiels partenaires grâce aux réseaux régionaux incluant A et B, ce qui facilite l'identification et doit permettre d'optimiser son rapport qualité/coût et durée ; inscrire le phasing-in dans une logique de programme régional, avec une possibilité d'échanges entre partenaires à l'échelle régionale ; limiter les coûts de prospection, identification et lancement des partenariats. Ce sont par exemple un *phasing-out* partiel d'Haïti et un *phasing-in* en République Dominicaine pour porter un programme à l'échelle de l'île (Hispaniola), ou un phasing-out très partiel du Nicaragua pour développer des activités au Salvador et au Guatemala et un phasing-in au Mexique et peut-être au Honduras. Dans ces deux premiers cas, il s'agit de travailler sur une problématique commune à plusieurs pays, la migration. Dans tous les cas de ce type, la logique régionale est très présente et, si la menace d'un *phasing-out* est une motivation, on ne souhaite pas quitter le pays « base » : ce phasing-in est considéré soit comme la création d'un nouveau programme pays, soit comme l'extension du programme du pays « base ».

Le phasing-in extrarégional vise à investir une autre région, voire un autre continent, avec pour motif de diversifier en investissant des régions moins soumises aux fragilités. Un second motif, parfois avancé, est de trouver de meilleurs terrains pour le bien-être des personnes en affectation, plus attractifs. Si le phasing-in de voisinage vise donc à optimiser son rapport qualité / coût et durée et à s'inscrire dans une logique de programme régional, le phasing-in extrarégional vise donc à s'éloigner des zones de fragilités et favoriser l'envoi de professionnel-le-s.

Des phasing-in à rebours : revenir dans un pays récemment quitté.

L'existence de phasing-in à rebours tient à des projets de concentration des organisations (fusion) ou des activités qui se révèlent problématiques. L'échec de la fusion entre deux OE a conduit l'une d'elles à réinvestir deux pays, l'un auprès de partenaires récemment quittés mais avec lesquels des liens interpersonnels avaient été maintenus, l'autre en devant trouver de nouveaux partenaires. Pour une autre OE, le fait d'avoir concentré ses activités dans des pays devenus très fragiles pose problème, mais elle envisage difficilement un retour dans un pays et auprès de partenaires qu'elle a le sentiment d'avoir abandonnés : c'est une problématique particulière.

1.3. C'est quoi un phasing-out réussi du point de vue des membres d'Unité ?**Le partenariat, au cœur de la CEP**

Le partenariat est au cœur de la CEP. Il ne repose pas sur le transfert et la domination unilatérale (Cattin et Schreiber, 2002), mais sur une confiance à construire et sur une responsabilité partagée (Unité, 2022) et passe souvent par des activités de renforcement institutionnel (Cattin et Schreiber, 2002). Des OE insistent sur le fait que ceci demande du temps. Plusieurs OE précisent qu'être partenaire d'une OE ne signifie pas obligatoirement agir avec elle. Même en l'absence de projet ou de personnes professionnelles affectées, un partenaire reste invité à des rencontres périodiques (annuelles, mensuelles), est contacté régulièrement, peut être invité à une formation en *e-learning*, etc. Y compris pour le phasing-in, ce n'est pas au moment où l'on engage une action ensemble que l'on devient partenaire. Les partenaires sont ceux qui décident d'être et de rester dans l'échange avec l'OE.

A durée déterminée ou indéterminée ?

Il existe cependant de grandes différences entre les organisations. L'objectif de plusieurs organisations est d'inscrire le partenariat dans la durée, sans fixer de limites de temps. Selon un OE membre d'Unité, plus le partenariat dure, plus on progresse en termes de confiance, échange d'informations (on finit par pouvoir tout se dire), diversification des outils de CEP, plus on comprend ce que l'autre fait, plus les résultats sont intéressants et plus les perspectives d'impact sont grandes. Le partenariat est à durée indéterminée. La durée des conventions de partenariat correspond généralement à celle d'une affectation, mais on procède à des renouvellements périodiques.

Le point de vue d'autres OE est différent. Pour l'une d'entre elles, le phasing-out fait partie de tout projet et est envisagé naturellement dans le partenariat. Certes, il faut voir plus loin qu'un projet pour travailler sur un processus de changement, qui ne dépend pas seulement de ce que l'on fait dans le projet : mais si l'on voit que le processus se termine, il faut entrer dans un phasing-out, avec 2 ans d'anticipation. Une autre OE a une position un peu intermédiaire. Elle met en avant une spécificité de la CEP, qui est de souhaiter des partenariats de long terme : ceci la différencie de ce que l'on trouve dans d'autres volets de la coopération au développement où les projets sont courts (ce qui précarise les partenaires et les oblige à courir constamment après les financements). Mais il faut trouver un compromis pour éviter que des soutiens

permanents ne créent une dépendance. Dès lors, elle réfléchit à un plafond de présence de 10 ans auprès d'un partenaire. Cette référence n'est pas appliquée mais un objectif serait de rester 5 à 10 ans auprès d'un même partenaire.

Des objectifs radicalement différents pour le phasing-out

Ceci a des conséquences quant aux objectifs du phasing-out. Nous avons observé quelques cas de phasing-out souhaités comme définitifs : ce sont des OE qui quittent des partenaires et projets devenus autonomes lorsqu'elles pensent ne plus avoir d'apport, ou qui quittent un pays pour concentrer leurs activités. Ceci n'est pas facile pour autant, avec par exemple une OE qui se heurte au fait qu'il subsiste des donations et des relations affectives qui font obstacle à l'aboutissement du phasing-out.

D'autres phasing-out qui se veulent définitifs peuvent être qualifiés de phasing-out éthiques. Plusieurs OE ont cité des cas d'interruption d'un partenariat de façon prématuré pour des raisons indépendantes des fragilités du contexte national ou local, raisons qui se rapportent à des questions éthiques (corruption, non-paiement de charges sociales pour les salariés, harcèlement, non-respect d'une distance entre agresseurs et agressés dans une organisation d'accompagnement de victimes d'abus, etc...). Le phasing-out a lieu à l'issue de phases de discussion qui n'ont produit ni changements, ni volonté de changement : la relation d'écoute entre le personnel affecté et le siège est alors la clé d'un phasing out réalisé en temps et en heure. Ce phasing out se veut définitif.

Mais au-delà de ces situations, le phasing-out est bien plus souvent imposé par des situations de fragilité et dans ce cas, le phasing-out ne se veut pas forcément définitif. Au contraire il est fait d'une façon qui doit permettre de revenir, en préservant des liens. L'objectif poursuivi dans le phasing-out est alors de se retirer partiellement ou totalement mais de préserver au mieux des possibilités de retour et réengagement de la CEP dans le pays/ avec le partenaire. Il s'agit de « faire tout notre possible pour ne pas les laisser tomber » (...) « On ne lâche pas, c'est ça qui est important ». L'objectif du phasing-out, c'est donc soit de se retirer définitivement d'un terrain (ce qui pose un problème d'attachement, évoqué ci-après), soit de garder un pied sur un terrain que l'on quitte partiellement, pour pouvoir le réinvestir dès que possible : l'objectif est alors totalement différent.

1.4. Quels obstacles au Phasing-out ? Attachement, besoins liés aux fragilités, financement, dépendance.

Le phasing-out est parfois nécessaire. A partir des réponses à l'enquête, les obstacles au phasing-out ont été classés par ordre d'importance à l'aide d'un indice⁵, avec deux obstacles qui se détachent nettement :

- C'est d'abord l'attachement de l'OE au pays et aux relations nouées avec les partenaires (indice d'importance : 22). Deux-tiers des répondants en font l'obstacle majeur. Sortir d'un pays est rendu difficile par des relations historiques et affectives

⁵ Un coefficient multiplicateur de 3 a été appliqué au nombre de répondants ayant qualifié telle proposition d'obstacle majeur, de 2 en cas d'obstacle moyen, de 1 en cas d'obstacle mineur, de 0 en cas de non-obstacle, pour arriver à un indice synthétique.

avec un terrain, avec des groupes de soutiens parfois très actifs, pour lesquels un deuil est à faire : ceci a été évoqué lors des entretiens dans plusieurs cas. Une OE ajoute un obstacle non proposé dans les réponses, qui est la perte de l'expertise développée dans un pays et avec des partenaires donnés et la perte des connaissances et compétences accumulées au sein de l'OE et attachées à un terrain particulier : ceci s'ajoute au sentiment de perte.

- L'apparition de nouveaux besoins, dans des situations de fragilités, auxquels des OE se doivent de répondre (indice : 18). Une organisation précise que l'histoire partenariale crée des obligations et que si elle a toujours essayé d'être là dans les bons moments, il s'agit surtout de l'être dans les moments difficiles.
- Les besoins de financement du phasing-out au moment où il faut l'engager (indice : 12). Une organisation précise cependant que l'arrêt des activités dans un pays induit la nécessité de trouver des solutions de relocalisation du personnel affecté, voire de rapatriement en Suisse, ce qui induit des coûts non négligeables en temps et en argent.
- La dépendance, parfois, des partenaires vis-à-vis de l'organisation suisse (indice : 9), notamment en cas de financement de projet. Même si la CEP est conçue pour ne pas créer de dépendance, cette problématique reste importante pour certaines organisations. L'une des OE signale qu'une dépendance existe encore dans certains projets et constitue un obstacle. Il peut exister des relations héritées de l'histoire avec des partenaires historiques peu habitués à devoir rechercher une réelle autonomie. A contrario, ils peuvent être intéressés à préserver un certain niveau de dépendance pour garder le lien. L'historique des relations s'ajoute alors aux rapports affectifs pour rendre les choses pas si rationnelles qu'elles ne devraient l'être. C'est un obstacle majeur au phasing-out, qui doit être préparé en aidant le partenaire à créer son propre réseau de soutien et à se connecter à une diversité d'acteurs.

1.5. Phasing-in : quels critères essentiels pour le choix de nouveaux pays ? Avec ou sans grille d'analyse

Pour trois répondants à l'enquête, qui interviennent dans un seul pays, la question du phasing in « pays » n'est pas pertinente. Les autres se partagent entre ceux qui ont une grille de critères pour guider le choix d'un nouveau pays et ceux qui se reposent sur quelques critères connus des membres de l'organisation. Mais même ceux qui ont une grille de critère insistent sur le fait que ces critères doivent être actualisés lors de chaque phasing-in : ces critères ne sont pas fixes.

Trois organisations ont élaboré des listes de critères pour comparer des pays possibles pour un phasing-in, que nous avons pu consulter : la comparaison porte seulement sur 2 pays dans un cas, sur 5 puis 8 pays dans les autres cas. D'autres OE n'ont pas ce type

d'outils mais privilégient un phasing-in de voisinage dans une logique régionale, dans des pays que ces organisations connaissent bien notamment *via* des réseaux régionaux.

Les 3 critères de choix cités en premier lieu lors de l'enquête sont : (a). Le potentiel existant en termes de CEP (N-S, S-N, S-S, possibilité de séjours de longue durée pour des professionnel-le-s en affectation suisses) ; (b). La concordance entre la situation nationale et les objectifs du programme institutionnel ; (c). L'existence de liens entre le pays prospecté (personnes, organisations) et l'OE et/ou la Suisse. Certaines organisations ont en outre des critères géographiques *sine qua non* correspondant à une zone de concentration des activités.

On observe, dans l'enquête et dans les grilles de critères fournies, une distinction entre deux types d'organisations : celles qui privilégient des critères de cohérence programmatique, puis celles (moins nombreuses) qui mettent en avant des critères macro-économiques (niveaux de pauvreté, IDH). Cette deuxième option est critiquée par des membres qui mettent en avant le fait que ces indicateurs soient des moyennes et mettent en avant les inégalités infranationales.

1.6. Phasing-in : quels critères essentiels pour le choix de nouveaux partenaires ?

Les deux critères cités comme prioritaires lors de l'enquête sont :

- Une convergence en termes de valeurs, objectifs, programme. Ce sont souvent les valeurs qui sont citées en premier lieu, parfois la convergence programmatique : le partenaire pressenti doit travailler sur des thématiques ciblées par le programme. Pour ce qui est des valeurs, on notera que deux organisations confessionnelles associent deux critères : le fait que le partenaire soit de la même confession religieuse et le fait qu'il agisse sans exclusion, sans aucune distinction de confession religieuse.
- La fiabilité de l'organisation ou le fait de pouvoir la faire progresser (7/10) : on parle de compétences, d'ancienneté et de solidité, de transparence, de respect des conditions légales. Ce critère fait débat : alors que pour certaines OE, des conditions de solidité sont posées, d'autres mettent en avant le fait de pouvoir influencer positivement la gestion de la qualité de l'action du partenaire et acceptent de travailler avec des partenaires non encore consolidés. Une OE parle du fait de ne pas créer de dépendance, deux OE mentionnent la capacité de l'organisation à poursuivre l'action de façon durable, sans leur soutien.

Viennent ensuite trois critères cités moins fréquemment mais de façon récurrente :

- Le fait que l'organisation travaille à la fois sur le terrain, avec les populations, et à une échelle plus vaste, notamment par le plaidoyer, de façon à pouvoir escompter un impact à 3 niveaux : sur les bénéficiaires de l'action du partenaire, sur les capacités du partenaire sur le système (réseaux de la société)

- L'intérêt pour la CEP et le leadership du partenaire dans l'élaboration du projet puis, ultérieurement, sa mise en œuvre, ainsi que sa participation active au suivi et à l'évaluation de la CEP.
- L'implication du partenaire potentiel dans des réseaux dans lesquels l'OE est déjà active.

La plupart des organisations (7 sur 9 répondants à cette question) disposent d'une grille de critère qui les aide dans le choix de nouveaux partenaires : c'est un guide.

Nous reviendrons sur ces critères dans le chapitre 3.

2. Analyse des pratiques d'autres organisations et concernant le phasing-in et le phasing-out

2.1. Phasing-in: la rubrique *design and planning* des critères du Global Volunteering Standard 6

L'objectif affiché dans le Global Volunteering Standard est la conception et la planification d'un projet de volontariat pour le développement à la fois responsable et vecteur d'impact garantissant que le projet s'inscrit dans des objectifs de développement plus larges, qu'il est mené par des membres de la communauté locale et qu'il ne causera pas d'effets négatifs (Do No Harm - DNH). Les critères proposés intéressant le phasing-in sont notamment :

Critère 1. Construire une relation forte entre les partenaires pour assurer une capacité et présence locale. Ce critère porte notamment sur les (1a) les capacités et compétences des partenaires qui doivent répondre aux exigences du projet et du donateur ; (1b) le fait de signer un accord décrivant les contributions, les attentes, les responsabilités et les obligations de rendre compte de chacun, puis (1c) de se référer à cet accord pendant une période de partenariat mutuellement convenue ; (1d) l'établissement de mécanismes de communication fiables pour assurer un travail en collaboration tout au long du cycle du projet.

Critère 2. Baser la conception du projet sur la recherche, l'apprentissage organisationnel, les intérêts et les besoins de la communauté, en utilisant une approche inclusive et fondée sur les droits. Il s'agit de (2a) construire des projets qui identifient les besoins et les droits des membres de la communauté et s'assurer qu'ils soient inclusifs et produisent des résultats durables ; (2b) réaliser (les organisations partenaires et les communautés) une évaluation du contexte conduite par les communautés, qui (2c) aide à identifier un objectif stratégique clair pour le projet, puis (2d) valide le projet avant son lancement.

⁶ Le Global Volunteering Standard a été élaboré dans le cadre du Forum International du Volontariat pour le développement

Critère 3. Concevoir le rôle des professionnel-le-s en affectation de façon à répondre au besoin du projet identifié, sans se substituer au travail des communautés. Le GVS considère notamment le fait que (3a) les missions de la personne professionnelle affectée soient conçues de façon à apporter un bénéfice tant pour la personne affectée que pour la communauté locale ; (3b) les partenaires adhèrent au principe du 'do no harm' lorsqu'elles conçoivent les missions de la personne affectée, ce qui signifie que les possibles effets négatifs pour la communauté doivent être identifiés et atténués ; (3c) les partenaires étudient le marché local du travail pour savoir quelles compétences professionnelles sont disponibles dans le pays ; (3d) les organisations s'assurent que les missions du professionnel-le-s en affectation pourront être adaptées pour coïncider avec les aspirations des communautés.

Critère 4. S'assurer que le projet vise un impact à long terme dans une perspective de développement durable. La communauté et les partenaires s'assurent que le projet (4a) vise le renforcement des capacités des communautés, (4b) ainsi que des objectifs de développement durable et, lorsque c'est possible, contribue à un programme de développement plus large et de plus long terme ; (4c) les organisations démontrent l'existence d'une valeur ajoutée du projet au bénéfice de la communauté ; (4d) la communauté et les organisations s'assurent qu'il existe un plan clair pour que les professionnel-le-s en affectation contribuent, là où ils sont, à la fourniture de services essentiels d'une façon durable.

Critère 5. La conservation de la nature, la réduction des atteintes à l'environnement et la promotion de la résilience climatique alimentent et guident la conception du projet et sa mise en œuvre. Il s'agit (5a) d'identifier les menaces pour l'environnement dues à la mise en œuvre du projet, de concevoir des mesures d'atténuation puis de les mettre en œuvre durant le cycle du projet, de chercher (5b) à améliorer la fourniture de services écosystémiques en utilisant l'approche écosystémique (par exemple, des solutions basées sur la nature), de calculer l'empreinte carbone de la mise en œuvre du projet, au minimum pour tous les voyages internationaux et les transports locaux sur une base annuelle, pour voir comment réduire cette empreinte dans la mesure du possible.

Ces critères reflètent des approches sensiblement différentes de la CEP : les critères du GVS considèrent ainsi les bénéfices apportés à la communauté locale bénéficiaire de l'action du partenaire de l'OE, davantage que le renforcement des capacités d'action de ce partenaire, ce qui diffère sensiblement de l'approche d'Unité.

Par contre, il nous semble pertinent de garder en mémoire les critères 5., 3b. ou 3c., intéressants mais peu considérés dans les pratiques actuelles des OE. Pour ce qui est du Do No Harm (critère 3b.), le GVS évoque un « volontariat responsable ». En termes de phasing-in et phasing-out, ceci pose notamment la question suivante : un phasing-out contraint et non préparé peut-il mettre en danger les partenaires ou, lorsque la personne affectée occupe une fonction clé dans l'organisation, désorganiser celle-ci ? Ces questions relèvent du DNH.

2.2. L'expérience d'une organisation faïtière française de volontariat international

Précisons qu'elle n'a pu être approchée que partiellement, *via* un seul entretien. Cet entretien a montré que là encore, les approches des *phasing-in* et *phasing-out* diffèrent selon les organisations membres et que les expériences ne sont donc pas toujours comparables. De façon générale, l'approche nous a semblée plutôt centrée sur l'accomplissement du volontaire lors de sa mission (pour définir ce qu'est une bonne mission) et sur sa sécurité, moins directement sur l'appropriation (*ownership*) et sur l'impact. Pour le choix des partenaires lors du *phasing-in*, les critères suivants ont été cités :

- Le sens du projet du partenaire
- Les capacités financières du partenaire : sont-elles suffisantes pour l'accueil du/de la volontaire et pour lui donner les moyens de travailler
- Les capacités du partenaire à accompagner un volontaire
- Le fait que le partenaire ait rédigé une proposition de mission et que cela corresponde à ce que peut apporter un volontaire
- Le fait que le profil demandé ne vienne pas se substituer à un emploi local
- Les enjeux de sécurité là où le partenaire intervient

Pour le *phasing-out*, cette organisation a connu des situations de retrait de l'ensemble des volontaires présents dans un pays (Haïti, Niger, Tonga...), avec des choix guidés d'abord par la sécurité des volontaires mais laissant peu de marges pour un dialogue avec chaque volontaire à propos des conditions spécifiques à son lieu d'affectation et de ses souhaits. Ceci n'est pas très comparable avec le vécu des organisations membres d'Unité. Nous retiendrons cependant une procédure pouvant intéresser les membres d'Unité. Certains *phasing-out* ont lieu à la suite d'un bilan réalisé systématiquement à la suite de deux phases de deux ans de volontariat : on interroge alors la capacité du partenaire à se demander comment intégrer les apports du volontaire pour ne plus en avoir besoin.

Un autre élément pouvant intéresser les membres d'Unité est la réflexion engagée par cette organisation faïtière française sur la gestion du stress, des crises, et les protocoles post-traumatiques. Ont été consultés les actes de rencontres sur l'accompagnement de la dimension psycho-émotionnelle du volontariat. La gestion du stress et des émotions vécues par les volontaires en situation de crise est un élément utile pour rationaliser et rendre un *phasing-out* prématuré plus serein. La piste d'un accompagnement psychologique et d'un protocole post-traumatique est tracée dans le document⁷.

⁷ https://france-volontaires.org/wp-content/uploads/2021/11/2015-actes-rencontre_dimension_psycho_emotionnelle_volontaires.pdf.

2.3. L'expérience d'une organisation allemande

Nous avons également eu un échange avec une organisation allemande. Il s'agit d'une grande organisation de développement en Allemagne qui intervient dans plus de 70 pays pour lutter contre la pauvreté et combattre l'injustice, tant avec des supports financiers qu'avec l'envoi de coopérants et de jeunes volontaires. Parfois les coopérants interviennent en liaison avec un projet, parfois il y a seulement l'envoi de coopérants. Avant de s'engager avec un nouveau partenaire, cette organisation procède toujours à un examen approfondi de l'institution en analysant les objectifs, le management, les expériences faites, les réseaux de collaboration, etc. Dans des situations de crises (tant politiques que sanitaires), trois éléments sont pris en considération : a) les capacités du partenaire à affronter la crise ; b) les capacités du coopérant à gérer la situation et c) l'analyse de la situation, qui est souvent faite en lien avec l'ambassade dans le pays. Le thème du phasing-out est thématiqué dans les conventions de partenariats. L'organisation dispose, comparée à des organisations suisses, par sa taille et le nombre de partenaires et de pays où elle intervient, d'une marge de manœuvre très importante pour réagir face à des situations de crise. Un cas cité récemment est le retrait du Myanmar avec des possibilités de se réengager assez facilement en Thaïlande par exemple.

2.4. Que retenir de l'analyse des trois organisations étrangères consultées ?

Finalement, trois organisations allemandes et françaises travaillant dans la CEP ont pu être consultées de différentes façons (une a répondu à l'enquête, deux autres ont été interviewées). A la suite des échanges, nous pouvons constater qu'il n'y a apparemment pas – à ce jour - de réflexions explicites sur le sujet malgré le fait que les organisations interviewées reconnaissent qu'il y a effectivement une problématique qui se pose de plus en plus avec l'apparition dans certains pays de situations sécuritaires pouvant constituer un risque pour la CEP. Les réflexions se concentrent plutôt sur les principes de la CEP (partenariat, intérêts des communautés, rôle des personnes affectées, impact à long terme, gestion de stress, ...) qui sont valables tant en situation « normale » que dans des situations de fragilités.

Nous en retenons également que les approches sont différentes, avec des situations et objectifs de phasing-in et phasing-out pas toujours comparables. Selon les organisations, l'accent peut être mis soit plutôt sur l'impact de la CEP (optimiser l'impact par le choix du partenaire, préserver les acquis de la CEP malgré un phasing out-prématuré), soit il est mis plutôt sur la personne affectée (le phasing-in vise à trouver des missions permettant l'« accomplissement » de la personne en affectation, le phasing-out doit être fait dans de bonnes conditions pour la personne affectée). Certaines organisations sont soumises à des décisions de retrait généralisé de tout le personnel affecté d'un pays, alors que d'autres évaluent et décident à l'affectation par affectation, avec une place importante pour le dialogue entre les partenaires et la personne professionnelle en affectation.

2.5. L'analyse des risques lors du phasing-in (DDC)

La DDC dispose d'un outil d'appréciation des risques liés à un partenariat (partnership risk assessment). Il est utilisé une fois que le phasing-in est engagé, après que la DDC ait décidé de s'engager avec le partenaire. Il sert à identifier des risques, à identifier les mesures prises par le partenaire pour y répondre, à identifier ce qu'il est possible de faire pour les réduire encore, à évaluer le risque résiduel qui subsistera après mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, pour voir s'il est acceptable. Sont mentionnées 5 catégories de traitement des risques : l'évitement (l'activité génératrice de risques n'est pas réalisée), l'atténuation (mesures de réduction de la probabilité et/ou des conséquences d'un risque, afin de le rendre acceptable), le partage du risque entre plusieurs partenaires pour une prise de risque moindre car partagée, l'acceptation (risque accepté mais surveillé afin d'adapter la réponse si le risque augmente), le transfert du risque à un partenaire (après avoir vérifié qu'il dispose d'un système de gestion des risques).

Les risques considérés relèvent de 3 sphères :

- Les risques institutionnels, liés notamment à la gouvernance du partenaire (organes, procédures, gestion des ressources humaines...), à sa gestion des ressources financières, à la question des audits et de la redevabilité.
- Les risques programmatiques : ils portent sur la non atteinte des objectifs des projets ou programmes, ainsi que sur les risques de dommages causés par les interventions. On examine la façon dont le partenaire gère ces risques ainsi qu'à ses procédures de monitoring de la qualité.
- Les risques contextuels, sur lesquels le partenaire a peu de prise, notamment les risques sécuritaires.

La démarche d'analyse et de construction de mesures de gestion des risques nous semble très intéressante : les OE pourraient la reprendre lors de l'analyse conjointe des fragilités et des risques, lors du phasing-in.

3. Critères concernant le phasing-in et le phasing-out

3.1. Critères pour le phasing-in dans un nouveau pays

Cette partie ne concerne pas les OE spécialistes d'un seul pays. Mais elle intéresse toutes celles qui n'ont pas de cible géographique prédéterminée et qui s'interrogent quant à la faisabilité et l'opportunité de la CEP dans de nouveaux pays.

3.1.1. Le choix du pays: critères d'évaluation ex-ante

Les critères actuellement utilisés : des focus différents selon les organisations

Nous allons ici approfondir les premiers éléments fournis dans la première partie. Les grilles de critères que nous avons pu consulter n'ont pas du tout le même focus. Sont privilégiés soit :

- La possibilité d'affecter des professionnel-le-s, dans de bonnes conditions et dans des domaines d'intérêt pour l'organisation d'envoi, dans des pays où il est justifié de le faire au vu d'un faible niveau de développement. **L'approche est plutôt centrée sur les besoins et souhaits de l'organisation d'envoi.**
- La cohérence programmatique, entre les besoins locaux, les activités de partenaires potentiels et le programme de l'organisation, et la possibilité d'associer suffisamment de partenaires dans un programme national ou régional pour alimenter des échanges au sein de ce programme. **L'approche est plutôt centrée sur les besoins du programme et son impact.**

Par ailleurs, certains critères ne sont utilisés que par certaines organisations car ils répondent à des préoccupations correspondant à leurs spécificités. Ce sont par exemple la composition de la population selon les confessions représentées ou la présence d'expatriés d'une certaine confession, critères utiles aux seules organisations religieuses. C'est la qualité des conditions de vie locale pour des organisations qui peinent à recruter des professionnel-le-s pour des affectations en raison des fragilités qui affectent l'ensemble de leurs terrains d'intervention.

Enfin, le niveau de développement des pays visés, approché par des indicateurs tels que l'IDH, le revenu moyen par habitant ou l'espérance de vie, est un critère qui n'est utilisé que par certaines OE. Ce dernier critère pose de gros problèmes dans des pays marqués par de grandes disparités infranationales, ce que soulignent d'autres OE membres d'Unité.

Un socle de 5 critères utiles à tous

Finalement, à partir des grilles de critères consultées et des réponses à l'enquête, a été identifié un socle de 5 critères qui nous semblent utiles et complémentaires :

- Critère de **faisabilité de la CEP par l'envoi de professionnel-le-s du Nord** : sont évalués d'une part la faisabilité du point de vue administratif et au vu des politiques nationales, d'autre part l'intérêt de potentiels partenaires.
- Critères de **fragilités** : l'accent est mis soit sur les fragilités sécuritaires (sécurité actuelle et pressentie pour les prochaines années), soit sur deux types de fragilités politiques, les obstacles bureaucratiques et/ou l'espace d'expression et d'action de la société civile, selon les contextes des phasing-in envisagés.
- Critère de **cohérence programmatique** : est évaluée la cohérence entre les besoins dans le pays et le programme de l'OE. Cette cohérence est considérée à l'échelle nationale mais peut aussi être considérée à une échelle régionale. Dans cette

cohérence est parfois considérée la possibilité de réunir suffisamment de partenaires pour développer des échanges entre eux, au sein d'un cluster réuni sur le thème du programme.

- Critère d'**articulation et complémentarités des interventions dans le pays** : sont évalués la capacité des partenaires potentiels à travailler en réseau et à travailler en complémentarité avec d'autres acteurs de la société civile ou acteurs publics, ce qui peut optimiser l'impact.
- Critère de **facilité du phasing-in** : sont considérés des facteurs facilitant le phasing-in et son rapport coût/qualité, en particulier l'existence de contacts dans le pays, de réseaux locaux connectés avec des réseaux présents dans des pays d'intervention de l'OE, d'acteurs suisses susceptibles de fournir des indications et contacts, etc...

Ce socle commun pourra être complété par des critères spécifiques à chaque organisation, en fonction de ses spécificités.

3.1.2. **Le financement du phasing-in : des risques, des pistes de solutions explorées par les OE membres d'Unité**

Le phasing-in demande des ressources financières et humaines spécifiques : il est plus facile si l'OE a une bonne assise financière et des fonds propres. L'une des OE membres d'Unité a dû renoncer à un phasing-in du fait d'une situation financière pas assez stable. Par ailleurs, ceci engendre des risques, car le manque de fonds peut rendre le phasing-in précipité. L'OE voudra limiter au maximum la durée entre le recrutement d'un coordonnateur national et la concrétisation des affectations qui vont permettre de financer son poste : ceci peut l'inciter à aller trop vite dans la construction des relations de partenariat.

Trois stratégies ont été observées, mises en œuvre pour surmonter cet obstacle :

- Abonder chaque année, lorsque c'est possible, un fond spécifique. Une OE a ainsi accumulé un fond spécifique « nouveaux projets », abondé lorsque le bilan annuel le permet. Ce fond permet à la fois de prospecter et de commencer de nouveaux projets de façon à bien définir ce que l'organisation souhaite faire avant de solliciter des financeurs et d'intégrer le projet dans le programme financé par la DDC.
- Lancer une campagne spécifique de collecte de fonds.
- Privilégier un phasing-in de voisinage, fondé sur des réseaux régionaux et la mobilisation d'un coordonnateur national déjà en poste dans un pays de la région, qui puise dans son budget de frais courants pour des missions de prospection. Cela peut aussi être un phasing-in de voisinage non immédiat (pays non frontalier, plus éloigné) mais facilité par une inscription du pays dans des réseaux régionaux déjà connus et par des réseaux personnels détenus par ceux qui travaillent au phasing-in. Par exemple la Colombie est un pays prospecté par deux OE à partir de leurs bases centre-américaines, du fait réseaux reliant ces OE à des acteurs dans ce pays.

3.1.3. Privilégier l'inscription du phasing-in dans une logique de programme régional

A l'exception d'une OE, toutes les OE membres d'Unité que nous avons rencontrées ont une logique d'inscription du phasing-in dans un programme régional. Ceci facilite largement le phasing-in et a le grand avantage de pouvoir inscrire les nouveaux partenariats dans un programme régional. Ceci est par ailleurs moins exigeant en termes de financement.

Pour toutes ces raisons, des phasing-in de voisinage ou à minima dans des pays connectés par des réseaux à un pays déjà investi nous semble préférable à une prospection dans des pays inconnus et lointains. Les expériences d'une OE membre d'Unité à Hispaniola (Haïti et République Dominicaine) et d'une autre en Amérique Centrale, évoquées en première partie, sont très intéressantes : elles sont en cours et méritent d'être observées.

3.2. S'engager auprès de nouveaux partenaires : quels critères et quels processus ?

3.2.1. Un catalogue de critères d'évaluation ex-ante : 5 catégories

Nous avons approfondi les éléments présentés en partie 1, essentiellement issus de l'enquête, pour proposer un catalogue de critères pertinents, dans lequel chaque OE pourra puiser en fonction de ses besoins.

L'analyse transversale des critères cités par les organisations interviewées révèle trois familles de critères presque toujours présents, avec des accents mis sur différents aspects selon les organisations, et plus ou moins de détails dans les critères. Ce sont : (a) Une concordance significative autour d'identités et valeurs, (b). Convergence programmatique, (c) Capacités de l'organisation. Puis viennent deux catégories mentionnées seulement par certaines organisations. Ce sont : (d). Compréhension de la CEP, inclusion dans la stratégie et engagement pour soutenir la CEP, (e). Potentiel du partenariat en termes d'impact. Une organisation ajoute un critère de prise en compte, par le partenaire, de la question du genre. Chaque organisation ayant des façons très différentes de catégoriser ses critères, nous n'avons pas réussi à faire de tableau comparatif à partir des grilles de critères, et aucune ne se retrouvera complètement dans l'énoncé de ces 5 familles. Mais les énoncés que nous proposons regroupent la richesse des critères énoncés par les organisations membres d'Unité.

Critère n°1 : concordance des identités et valeurs

Sont mis en avant la concordance des valeurs (partage d'un socle éthique, philosophie similaire, visions et valeurs partagées) et/ou des identités organisationnelles (objectif communs). Nous observons plusieurs déclinaisons de ces éléments :

- Identité, analyse, objectifs : concordance des identités organisationnelles (engagement pour l'intérêt collectif des populations les plus défavorisées), concordance des analyses du contextes et, sur cette base, des objectifs.

- Valeurs et approches : concordance entre les organisations partenaires autour d'un socle éthique, mais aussi, dans l'action, autour d'une même approche du travail entre partenaires et avec les bénéficiaires (approche participative). Ces approches du partenariat OE-partenaire et partenaire-groupe cible sont le prolongement des valeurs (par exemple l'ouverture au dialogue, à l'échange interculturel, l'équité fondée sur la reconnaissance de complémentarités, la réciprocité, la transparence, l'esprit de redevabilité, ...). Parmi les principes éthiques figurent souvent le refus de toute discrimination. Parmi les approches de travail figurent souvent le fait de vouloir amener les bénéficiaires à l'autonomie et le fait qu'ils soient les propriétaires de l'action (*ownership*).

Outre la structuration des critères que nous proposons, nous suggérons que soient rendu incontournables les critères suivants, dans les valeurs, énoncés par certaines organisations :

- Le refus actif de toute discrimination fondée sur le genre, l'ethnie, l'orientation sexuelle, etc.
- La réciprocité : mise en valeur des savoirs et compétences de chacun, reconnaissance des besoins de chacun, promotion d'échanges Nord-Sud mais aussi Sud-Nord et Sud-Sud
- L'*ownership* de l'action par les populations locales et la recherche de l'autonomie, au niveau du partenaire (pour les apports de la CEP) comme au niveau des populations locales (pour l'action du partenaire).
- Action en faveur de la paix, attention accordée au Do No Harm

La formulation suivante, issue de l'une des grilles de critères nous semble à retenir pour qualifier une concordance générale des identités institutionnelle : « Le partenaire et ses collaborateurs sont engagés pour l'intérêt collectif et les populations les plus défavorisées, au-delà de leurs propres intérêts ».

Critère n°2 : convergence programmatique

Il doit y avoir une convergence sectorielle, géographique et de groupes cibles entre les programmes des deux partenaires potentiels. L'organisation doit être active dans les zones ciblées par l'OE, viser l'amélioration de la situation de mêmes groupes cibles, travailler dans des domaines ciblés par le programme de l'OE.

Une organisation mentionne le fait que son programme doit correspondre aux priorités de travail du partenaire, alors que pour d'autres, de simples recoupements entre les programmes suffisent (correspondances partielles). Pour une organisation, le partenaire pressenti doit avoir une expérience et une expertise dans le champ du programme de l'OE, pour une autre, il doit disposer d'une certaine expérience (savoir-faire) et/ou d'une certaine position dans la société ou l'économie dans un domaine pertinent pour le partenariat.

Le partenaire doit être d'accord pour que la collaboration soit basée sur une convention régulièrement suivie et évaluée incluant, outre les objectifs et principes de collaboration, les termes d'un possible phasing-out.

Critère n°3 : capacités de l'organisation partenaire

L'organisation partenaire doit être en mesure de recevoir un-e professionnel-le affecté-e, de porter des projets et rendre des comptes, d'exister dans la durée, pour que le partenariat soit possible. Si elle n'a pas ces éléments, on examine sa capacité à les acquérir suffisamment rapidement au cours du partenariat. Certains sont des éléments *sine qua non* pour engager le partenariat, d'autres non. Les critères proposés sont très divers, mais peuvent être regroupés en différentes catégories :

- Légitimité : ancrage clair, légal d'une part (statut reconnu), dans la société locale d'autre part (légitimité au-delà du propre groupe social)
- Gouvernance : répartition des pouvoirs au sein de l'organisation versus concentration, gouvernance comprenant un certain degré de participation
- Promotion de la participation, dans une démarche de citoyenneté active, solidaire et responsable
- Culture de la gestion de projets, maîtrise du cycle de projet : capacité de planification, suivi, évaluation, rapportage, capitalisation et prise en compte des leçons apprises
- Capacité de gestion de ressources humaines et financières, transparence et redevabilité
- Capacité à introduire et accompagner une personne en affectation dans son contexte d'activité
- Capacités administratives et relationnelles pour faciliter les démarches liées à la CEP (visas...)
- L'organisation évalue systématiquement son travail de façon participative, communique les résultats de ces évaluations et en tient compte.
- L'organisation est ouverte à l'analyse critique de ce qu'elle est et fait.

La légitimité, la répartition des pouvoirs et la participation font partie de l'assise institutionnelle de l'organisation. Les difficultés de phasing-in rencontrées par l'une des organisations membres tiennent au fait d'avoir trouvé deux partenaires marqués par une concentration excessive des pouvoirs et une base sociale faible, ce qui les rendait fragiles : il faut en tirer des enseignements. Viennent ensuite des capacités de base de portage d'un projet dans de bonnes conditions. Enfin, la capacité de retour réflexif de l'organisation sur ce qu'elle est et fait est un élément important notamment pour la CEP qui, avec un regard extérieur, peut provoquer des mises en cause acceptées ou non. Pour ce qui est du critère de participation, la formulation suivante, issue de l'une

des grilles de critères pourrait être retenue : « Le partenaire met en œuvre des processus participatifs, dans une démarche de citoyenneté active, solidaire et responsable ».

Critère n°4 : l'intérêt de l'organisation partenaire pour la CEP

Le premier pas est que l'organisation partenaire comprenne ce qu'est la CEP. Non seulement elle ne le sait pas toujours, mais elle peut être pratiquée de façons très différentes : il y a donc un travail d'information et d'échange important pour parvenir à une compréhension commune et éviter de possibles ambiguïtés (la CEP comme substitution à la main d'œuvre locale). On doit ensuite vérifier que le partenaire saisit le positionnement, le rôle, la valeur-ajoutée d'un-e professionnel-le, puis quelle devra être sa contribution à son accueil et à son accompagnement professionnel et personnel.

A la compréhension succède un engagement : le partenaire, a minima, doit être d'accord pour recevoir des professionnel-le-s en affectation et pour contribuer à la communication et à la sensibilisation en Suisse. Certaines OE membres d'Unité sont plus précises : elles évaluent l'engagement de l'organisation pour contribuer à la bonne réalisation de la mission de la personne affectée et pour s'impliquer dans le programme pays de l'OE.

L'une des organisations rencontrées n'a pas mentionné ce critère, ce qui correspond à une réalité : elle affecte certes des professionnel-le-s, mais qui sont plutôt en responsabilité de projet que dans une posture plus classique de CEP, c'est dire subordonné-e-s à l'organisation partenaire locale.

Outre la structuration des critères proposées, il nous semble que les formulations suivantes sont particulièrement intéressantes, pour le critère de compréhension de la CEP : « Le partenaire comprend que l'affectation d'un-e professionnel-le sert le développement des capacités et reconnaît son rôle ; Le partenaire considère l'affectation de professionnel-le-s avec un regard externe comme une valeur ajoutée »

Finalement, l'expérience, l'aptitude, l'intérêt pour le travail en contexte multiculturel et l'intérêt pour de nouvelles approches qui pourraient surgir de la collaboration avec un-e professionnel-le affecté-e doivent également être considérés.

Critère n°5 : potentiel du partenariat en termes d'impact

Certaines organisations (OE) tentent d'évaluer (et de maximiser) l'impact que pourrait avoir le partenariat et la CEP auprès des populations locales (modèle de la CEP). Par exemple une OE membre d'Unité examine si « l'organisation réunit les conditions pour mettre à profit la CEP avec la perspective de processus de changement ». Ceci est notamment associé à la taille de l'équipe de travail (une équipe comptant au minimum 5 personnes, un nombre suffisant de bénéficiaires) et surtout à l'articulation, c'est à dire le réseau dont elle dispose, son environnement institutionnel, son capital social, autant de facteurs clés pour une montée en échelle et des effets leviers à partir d'effets localisés. La coordinatrice nationale interviewée précise que ceci permet à l'OE d'exploiter les synergies créées localement par son partenaire, pour optimiser l'impact. Avec la même attention aux effets possibles de *scaling-up*, une autre OE examine si le

partenaire réalise un travail de plaidoyer et travaille localement mais aussi au niveau « système ».

D'autres s'en tiennent plutôt aux coopérations horizontales et aux complémentarités. Une OE propose comme critère le fait que l'organisation locale recherche activement des synergies et une mise en réseau avec d'autres organisations, institutions et autorités locales, en citant le terme de "bridging capital" : le partenariat avec l'OE ne doit en aucun cas être exclusif. D'autres évoquent le fait d'agir là où il y a le moins d'interventions externes.

Deux autres éléments essentiels pour le potentiel d'impact sont l'ouverture à l'innovation au sein de l'organisation partenaire, ainsi que la durabilité, c'est-à-dire une stabilité suffisante (histoire, finance, assise institutionnelle) - ou un potentiel pour l'acquies - afin d'opérer dans la durée.

Proposition de grille de critères et aide-mémoire

Nous proposons la grille d'analyse suivante, qui pourra inspirer certains ajouts à ceux qui disposent déjà d'une grille et qui sera utilisable comme un aide-mémoire par ceux qui n'en ont pas.

Critères		Déclinaisons
Identités et valeurs	Identités : ce que nous sommes, ce que nous voulons faire	Concordance des identités organisationnelles (dont : le partenaire et ses collaborateurs se situent dans une dynamique de changement et, pour cela, sont engagés pour l'intérêt collectif et les populations les plus défavorisées, au-delà de leurs propres intérêts.
		Analyses du contexte concordantes
		Objectifs convergents
	Valeurs : la façon dont nous voulons que ce soit fait	Socle éthique (dont refus actif des discriminations ethniques, religieuses, sociales, politiques, action pour la paix, Do No Harm)
		Approche de la relation de partenariat (dont réciprocité)
		Approche du travail avec les bénéficiaires de l'action (dont l' <i>ownership</i> par les bénéficiaires)
Convergences programmatiques	Programmes : quoi ? où ? Pour qui ?	Convergence des programmes quant aux secteurs d'intervention
		Concordances géographiques
		Concordances des groupes cibles
	Ressources pour le programme	Ressources : le partenaire a des savoirs, savoir-faire, une position qui sont des ressources pour le programme.

	Convention de partenariat	Le partenaire est d'accord pour que la collaboration soit basée sur une convention régulièrement suivie et évaluée incluant, outre les objectifs et principes de collaboration, les termes d'un possible phasing-out
Capacités de l'organisation partenaire	Légitimité et Gouvernance	Légitimité : ancrage clair, légal (statuts et reconnaissance officielle) et dans la société locale
		Équilibre et répartition des pouvoirs au sein de l'organisation
		Promotion de la participation, dans une démarche de citoyenneté active, solidaire et responsable
		Ouverture à la participation au sein de la gouvernance
	Maîtrise du cycle du projet	Capacité de planification, suivi, évaluation, rapportage, capitalisation et prise en compte des leçons apprises
		Capacité de gestion des ressources, transparence et redevabilité
	Capacité d'accueil de la CEP	Capacité à introduire et accompagner un-e professionnel-le en affectation dans son contexte d'activité
		Capacité administratives et relationnelles pour faciliter les démarches liées à la CEP (visas...)
	Évaluation apprenante	Évaluation systématique et transparente des activités,
		Ouverture à l'analyse critique
Intérêt pour la CEP de la part de l'organisation partenaire	Compréhension	Compréhension de ce qu'est la CEP, son intérêt, sa plus-value
		Compréhension des conditions à créer : place du /de la professionnel-le en affectation, accompagnement, principe de la non-substitution, cahier de charges et planification de son travail avec suivi et évaluation régulière
	Engagement	Engagement à faciliter la mission du personnel en affectation : logistique, accompagnement personnel et professionnel.
		Engagement dans le programme pays de l'OE
		Engagement pour contribuer à la sensibilisation en Suisse
	Ouverture	Expérience, aptitude, intérêt pour le travail en contexte multiculturel
Intérêt pour de nouvelles approches qui pourraient surgir de la collaboration avec un-e professionnel-le affecté-e		

Potentiel du partenariat en termes d'impact	Taille	Taille de l'équipe suffisante pour absorber et multiplier les apports d'un-e professionnel-le en affectation
		Nombre de bénéficiaires suffisant au sein du groupe cible pour escompter des effets démonstrateurs / multiplicateurs
	Articulation et complémentarités	Le partenaire agit en complémentarités d'autres intervenants et/ou là où ils manquent
		Travail en réseau : intérêt et ouverture à des synergies au niveau local, régional, national
		Le partenaire travail au niveau local mais s'attache à avoir des effets au niveau « système » (par le plaidoyer, des réseaux, ...)
	Innovation	Ouverture à l'innovation au sein de l'organisation et au portage d'innovations
Durabilité	Stabilité suffisante (histoire, finance, assise institutionnelle) – ou potentiel pour l'acquérir – pour opérer dans la durée	

Tableau 3 : grille de critères d'évaluation ex-ante et aide-mémoire pour le phasing-in auprès de partenaires

3.2.2. Aussi important que les critères : s'inscrire dans un processus pour construire la confiance et éprouver une relation

Comment utiliser une grille de critères ? Un support de dialogue

Toutes les OE membres d'Unité consultées ont des critères de choix, inscrits ou non dans un document de référence, plus ou moins détaillés. Mais ces critères ne doivent pas être utilisés de façon mécanique en ne faisant que remplir la grille sans dialoguer. Bien au contraire, selon une OE membre d'Unité, ce type de document sert à entrer en dialogue avec les partenaires, discuter de possibles améliorations, ouvrir un dialogue sur l'évolution en précisant les règles du jeu autour desquelles il s'agit de se mettre d'accord, disposer d'une *baseline* qui permettra de suivre l'évolution du partenaire.

Des organisations qui ont des critères moins formalisés et détaillés insistent d'emblée sur la relation, le rapprochement, le « déclic » qui se produit ou non. Une OE insiste sur l'importance de cette relation en situation de fragilité : la relation, la confiance sont alors ce qui permet de continuer. On retiendra donc qu'une grille de critères est utile mais est d'abord un support de dialogue et s'inscrit dans un processus de rapprochement, construction d'une relation de confiance.

Le processus de phasing-in : identification, construction, engagement

Le processus de phasing-in comporte plusieurs phases. L'identification de partenaires se fait beaucoup de proches en proches, à partir de contacts dont dispose l'OE sur place (connaissances, bureaux de coopération...), dans la région (réseaux régionaux), en Suisse (plateforme pays). Ceci est évidemment largement facilité en cas de phasing-in de voisinage. Par exemple pour une OE membre d'Unité en cours de phasing-in en

République Dominicaine, les partenaires haïtiens ont donné des pistes (3 associations) ce qui a permis à l'OE d'être recommandée auprès d'elle : c'est important car la confiance n'est pas simple à établir au vu des situations et antagonismes entre les deux pays. D'autres contacts sont venus du Comité de liaison inter ONG (CLIO) en Haïti, de l'ambassade de Suisse (fourniture d'une liste de partenaires possibles), de la plateforme Haïti Suisse (en Suisse), de rencontres lors de missions sur place.

A la suite de l'identification de partenaires potentiels, la construction du partenariat est fondée sur un dialogue. La plupart des organisations insistent sur les phases de dialogue : « il faut tisser des relations, visiter les organisations » selon l'une d'entre elles. Ceci suppose du temps et des ressources pour le faire dans de bonnes conditions. L'engagement des actions et la confiance doivent ensuite se conforter mutuellement. Pour les OE membres d'Unité qui financent des projets, certaines stipulent qu'elles engagent des actions qui mettent en jeu de petits montants financier, avant de les augmenter progressivement.

Une OE dispose d'une procédure pour l'ouverture/la fermeture d'un partenariat, qui détaille un certain nombre d'étapes, de dialogue d'abord, d'analyse du partenariat au regard des critères inscrits dans une feuille de route, de dialogue à nouveau, de constitution d'un dossier, d'entame éventuelle d'une collaboration, de décision des instances. On retrouve ce que font la plupart des OE membres d'Unité mais la procédure est ici écrite.

3.2.3. Un dilemme : faut-il s'engager avec des partenaires non consolidés ?

La famille de critère « capacités de l'organisation » pose le problème de savoir s'il faut ou non s'engager avec des organisations émergentes, voire embryonnaires, avec l'idée de les renforcer, alors même qu'elles ne peuvent satisfaire ces critères. C'est par exemple ce qu'a fait une OE membre d'Unité en Guinée, avec un certain succès : il s'agissait d'un regroupement de professionnels sans emploi, désireux d'agir pour l'agroécologie, mais d'une organisation peu structurée. Elle s'est structurée avec l'accompagnement de cette OE jusqu'à devenir un partenaire national à part entière. Il nous semble surtout important, dans ce cas, d'évaluer le potentiel d'ancrage de l'organisation dans la société locale et de structuration en tant que collectif : dans ce cas, le partenaire local avait ce potentiel, ce que n'ont pas des partenaires mieux structurés mais qui se sont montrés défaillants.

3.3. Préparer un possible phasing-out lors du phasing-in : quelques pistes

3.3.1. L'ownership de la coopération au développement

Ce qui prépare un possible phasing-out, lors du phasing-in, c'est d'abord ce qui a trait à l'*ownership* du projet. L'une des organisations précise veiller à « ne jamais être dans des structures locales construites par nous qui risqueraient de disparaître si l'on sort ». C'est une préoccupation déjà totalement intégrée par certaines des OE membres d'Unité qui, au vu de leurs principes et orientations en matière de CEP, ne sont pas

susceptibles de se trouver dans de telles situations. Cet *ownership* se construit aussi lors de la formation au départ des futurs professionnel-le-s en affectation, qui vise à éviter des situations où la personne affectée prend l'ascendant sur la dynamique du partenaire.

De façon générale, l'*ownership* de l'aide par la CEP se construit par :

- La formation au départ des futurs professionnel-le-s affecté-e-s (à inclure dans le cahier de charges)
- La principes directeurs adoptés par chaque OE en ce qui concerne les affectations (CEP)
- La construction du partenariat lors du phasing-in, partenariat dans lequel la CEP doit être subordonnée aux ressources propres de la structure d'accueil.

L'une des OE membres d'Unité souligne cependant un paradoxe entre un discours sur l'*ownership* de l'aide qu'elle juge intéressant mais des exigences croissantes en termes de suivi-évaluation et de contrôle de son action, qui risquent d'aller à l'encontre de l'*ownership* de l'aide (car pour les satisfaire, elle doit garder la maîtrise de l'action).

3.3.2. Quels éléments mentionner dans les conventions de partenariat ?

Actuellement, les conventions de partenariat mentionnent peu d'éléments relatifs au phasing-out. Si la durée de la convention de collaboration est précisée, cela ne préjuge pas d'un phasing-out en fin de convention. La durée de la convention peut correspondre à celle d'une affectation de longue durée et la convention est alors rediscutée puis renouvelée, ou à la durée d'un programme. Un calendrier et des étapes clés peuvent être précisés. Mais aucune date de fin du partenariat n'est généralement envisagée.

Sont souvent précisés les objectifs de la coopération, des obligations et des droits, des éléments pouvant mettre fin à la convention avant le terme fixé, des modalités de médiation en cas de conflit, le for juridique. Une organisation évoque, dans ses conventions, des précisions sur les modalités de désengagement des ressources humaines et financières. Une OE précise que des principes de base, de l'ordre de l'éthique, sont fixés dans un *memorandum of understanding* (PSEAH, child safeguarding, gender, zéro corruption) : ceci nous semble très intéressant car la rupture du partenariat en situation ordinaire, par l'OE, répond souvent à des problèmes éthiques.

Globalement, il n'est pas possible d'inscrire trop d'éléments dans les conventions de partenariat pour préparer un possible *phasing-out*, car celui-ci intervient dans des situations trop diverses pour qu'il soit possible de prévoir ses modalités. Il est cependant possible d'inscrire certains éléments, en plus des éléments habituels :

- Mentionner des éléments relatifs aux valeurs et aux principes fondamentaux d'ordre éthique, que l'on pourra rappeler en cas de manquement pour tenter de rétablir la situation ou, en cas d'insuccès, justifier un phasing-out prématuré. Il est notamment essentiel d'intégrer les conditions éthiques contractuellement contraignantes pour le cofinancement par la confédération ou d'autres bailleurs

de fonds telles que par exemple les clauses anti-corrupcion ou de tolérance zéro vis-à-vis des abus, du harcèlement ou de l'exploitation sexuelle (SEAH).

- Mentionner un principe d'*ownership* de l'action par le partenaire et d'indépendance de ce dernier face à l'OE : les mentionner dans la convention de partenariat permettra plus facilement de questionner ces éléments lorsque l'on fera un bilan du partenariat.
- Prévoir une période donnée à l'issue de laquelle les deux parties feront le point de la situation et décideront si le partenariat doit continuer, changer d'orientation ou s'arrêter s'il n'est plus justifié : nous proposons le terme d'examen périodique partagé.
- Mentionner explicitement une responsabilité partagée sur un possible phasing-out permettant d'optimiser les acquis du partenariat, à réaliser dans les meilleures conditions possibles, par et pour les deux partenaires.

Pour ce qui est de la notion de responsabilité partagée, elle est proposée par Cattin et Schreiber (2002) à propos du partenariat pour la CEP et reprise dans la partie « partenariat » des standards de qualité pour la coopération au développement par l'échange de personnes (Unité, 2022). On y mentionne un « partage des responsabilité (pour assurer les ressources nécessaires, pour accompagner les échanges des personnes impliquées, etc...). Quitter sans précautions un terrain en situation de crise pose un problème au vu de cette responsabilité et des OE membres d'Unité posent la question de savoir comment ne pas abandonner complètement les partenaires au moment où ils ont le plus besoin d'un soutien ? Ce principe de responsabilité doit être considéré dans le *phasing-out* et mérite d'être posé dans les conventions de partenariat.

3.3.3. L'analyse conjointe des fragilités et des risques

Dans la bibliographie relative à la CEP en situation de fragilité, est mentionné le fait qu'il est important de fonder la stratégie-pays sur une analyse sociopolitique spécifique des facteurs de fragilité (Strobel, 2017, Beuret et Kanazoe, 2021). L'analyse des fragilités et des risques, lors du *phasing-in*, doit alimenter tant la stratégie pays que la construction des partenariats.

Toutes les OE membres d'Unité qui ont répondu à l'enquête, à une exception près (une OE membre d'Unité qui réalise des analyses de risque pour elle-même, mais sans y associer le partenaire), réalisent une analyse conjointe de la situation avant d'engager la coopération. Elles la font ensuite soit périodiquement et lorsque la situation le demande (5 répondants), soit seulement de façon périodique (2 répondants), soit seulement si la situation l'exige (3 répondants). Certaines organisations s'aident d'une grille d'analyse des risques, remplie conjointement avec le partenaire lors de chaque envoi d'un-e professionnel-le affecté-e ou développement de nouveau projet.

Il pourrait être intéressant de s'inspirer de certains éléments du guide élaboré par la DDC et qu'elle a bien voulu nous transmettre, intitulé « lignes directrices pour la gestion des risques à la DDC ». Si ce guide est générique et n'est pas du tout focalisé sur la CEP, il décrit des mécanismes de qualification des risques, d'évaluation des risques par un système de *scoring*, en distinguant le risque initialement identifié du risque résiduel,

c'est-à-dire restant après mise en œuvre de mécanismes de traitement du risque. Des formations à la gestion du risque, proposées aux OE et à leurs partenaires (en format hybride), pourraient être intéressantes.

3.4. Des stratégies pour s'adapter aux fragilités et éviter les phasing-out et phasing-in

3.4.1. D'abord rechercher les moyens de rester pour éviter le phasing-out : stratégies et pratiques

La plupart des OE membres d'Unité insistent sur le fait que ce n'est pas parce qu'il y a des fragilités qu'il faut envisager de partir : il s'agit d'abord de trouver les moyens de rester si c'est nécessaire. Plusieurs expériences sont très intéressantes à ce niveau. Au Tchad, une OE membre d'Unité a 3 professionnel-le-s affecté-e-s et une volonté d'élargir les activités en se basant davantage sur les partenaires locaux. Au Burkina Faso, une OE membre d'Unité ouvre un nouveau projet d'appui à des déplacés au Nord de Ouagadougou, en se basant sur des compétences locales et une autre OE développe de nouvelles activités, en s'adaptant à des évolutions rapides. Mais ceci suppose des stratégies visant tant l'adaptation aux fragilités que la réduction des risques de phasing-out précipité.

La diversification des outils de la CEP, complétées par d'autres stratégies ad-hoc

Les stratégies d'adaptation de la CEP aux fragilités sécuritaires ou politico-administratives passent dans tous les cas par une diversification des outils de la CEP, complétées par d'autres stratégies ad-hoc. En voici quelques cas exemplaires, qui sont le fait de différentes OE :

- **Au Nord Cameroun**, des professionnel-le-s en affectation qui évoluent d'une forme de CEP à une autre pour un phasing-out très progressif et partiel. Si certain-e-s professionnel-le-s affecté-e-s quittent le terrain, d'autres se retirent progressivement avec le passage d'une CEP de long terme à une CEP de court terme (2 à 3 mois, de façon répétée), puis à un coaching à distance. C'est la même personne qui se met en retrait progressivement *via* ce processus, ce qui est possible grâce à des implications dans de très longues durées. Dans le même temps, les personnes affectées qui sont parties sont remplacées par du personnel national employé par le partenaire.
- **Au Burkina Faso** : progressivement, la CEP internationale de long terme a été substituée par une CEP nationale de long terme (9 cette année), complétée par une CEP internationale de court terme (1 personne sur 3 mois cette année), des échanges réciproques Nord Sud et Sud Nord (2), des appuis élargis (financement de formations, capitalisations, mise en réseau).
- **Au Nicaragua** : l'apport des professionnel-le-s affecté-e-s se réduit et l'on évolue vers un mix d'outils diversifiés de CEP (professionnel-le-s en affectation suisses, professionnel-le-s en affectation nationaux, financement de projets, clusters des partenaires), afin d'avoir plus de stabilité. On augmente la part d'affectation de nationaux et de financement de projets.

- **Au Nicaragua (une autre OE)** : on retrouve là aussi une certaine diversification des formes de CEP, avec une combinaison de CEP Nord-Sud et Sud-Nord. Des personnels de santé nicaraguayen vont se former en Suisse (ce qui a l'avantage de générer des relations qui durent par la suite). Ceci est complété par du coaching à distance (par le vice-président d'AMCA auquel des partenaires présentent des cas relevant de sa spécialité, l'oncologie pédiatrique, toutes les deux semaines). Ceci est complété par des mesures particulières d'adaptation à la situation : l'OE considère des besoins importants de ressources financières et humaines seulement pour les démarches administratives et fait preuve de créativité pour contourner certaines contraintes, autant de choses qui se préparent avec des ressources budgétisées et appropriées. Les professionnel-le-s en affectation sont soumis à des règles spécifiques (il leur est par exemple interdit de mettre tout commentaire politique sur les réseaux sociaux) et l'on peut privilégier leur affectation sur des projets bénéficiant d'un grand consensus social (« si l'on appuie l'oncologie pédiatrique à l'hôpital, il y a un grand consensus social là-dessus »).

Nous retrouvons ici un certain nombre de stratégies dont la pertinence a été évaluée par les répondants à l'enquête. Les OE étaient ainsi invités à évaluer la pertinence de plusieurs stratégies proposées, visant un phasing-out préparé et/ou bien géré et/ou évité. A partir de leurs réponses, les outils et stratégies proposés ont été classés par ordre de pertinence : Un coefficient multiplicateur de 3 a été appliqué au nombre de répondants en cas de pertinence forte, de 2 en cas de pertinence moyenne, de 1 en cas de pertinence faible, de 0 en cas de pertinence nulle, pour produire un indice synthétique de pertinence (du point de vue des OE membres d'Unité répondantes).

	Indice de pertinence
Assurer la pérennité des activités pendant un certain temps en finançant une formation complémentaire pour les employés locaux	27
La définition, au début de chaque projet, d'une stratégie de sortie	24
Pour la continuité de l'action, la substitution de professionnel-le-s en affectation du Nord par des professionnel-le-s en affectation nationaux	24
Pour la continuité de l'action, la substitution de professionnel-le-s en affectation du Nord par une CEP Sud-Sud	22
Assurer la continuité des activités pendant un certain temps par le biais d' interventions ponctuelles de courte durée Nord-Sud	22
La définition d' indicateurs pour observer l'évolution d'une situation : si tel événement se produit, nous nous interrogerons sur un phasing-out	18
Pour la continuité de l'action, pendant un certain temps, le recours à une CEP en distanciel	8

Tableau 4 : évaluation par les OE de la pertinence de stratégies associées au phasing-out

L'enquête révèle le fait que chacune des stratégies proposées est mise en œuvre par au moins une organisation membre. L'une de ces stratégies est mise en œuvre par trois d'entre elles : c'est le fait de financer des formations complémentaires pour les employés locaux du partenaire pour soutenir la pérennité des activités, en situation de phasing-out. Certaines sont mises en place, telles que le coaching à distance, sans pour autant être jugées très pertinentes : elles sont utiles mais non fondamentales pour le maintien de l'activité, selon la plupart des répondants. Nous retiendrons avant tout l'importance de s'adapter en diversifiant les outils de CEP.

Flexibilité et processus *ad-hoc*

Il y a un grand besoin de flexibilité et de réactivité en situations de fragilité, avec des besoins d'adaptation permanents. La flexibilité porte sur :

- L'envoi de professionnel-le-s suisses, avec un besoin de flexibilité au cours du temps : par exemple les 4 professionnel-le-s d'une OE membre d'Unité en service civil sont sortis du Nicaragua en avril 2020, puis l'envoi de professionnel-le-s en affectation a repris avec 5 professionnel-le-s en affectation au total en 2022.
- L'adaptation des profils des professionnel-le-s en affectation. Selon plusieurs OE, les besoins sont surtout au niveau des fonctions support (administration, gestion des ressources humaines, suivi, etc.). Mais il y a aussi une question de soutien moral en situation de crise : selon une organisation, « on travaille ensemble, on réfléchit ensemble, on est là », ce qui suppose des professionnel-le-s prêts à rester dans des situations peu confortables.
- L'adaptation de certains apports : par exemple en Haïti, les problèmes de connexion empêchaient certains partenaires de suivre des formations en ligne. Des capsules vidéo ont été réalisées de façon à surmonter cet obstacle.
- Une redéfinition géographique en cas de fragilités différentes d'une région à l'autre.
- L'adaptation continue du mix des différentes formes de CEP, avec une ouverture nécessaire au financement de projets avec du personnel local, au service de la continuité de la coopération, la CEP Sud-Nord, la substitution d'une CEP externe par des affectations de nationaux, le coaching par d'anciens professionnel-le-s affecté-e-s, l'accès à des formations à distance : la combinaison de ces moyens de CEP est amenée à évoluer
- La nationalisation de certains services : par exemple des évaluations réalisées par des expert-e-s internationales-aux peuvent être le fait d'évaluateurs nationaux, ce qui favorise un apprentissage local de ce type d'exercice évaluation et permet la continuité d'un regard évaluatif.
- L'adaptation à des besoins spécifiques des professionnel-le-s affecté-e-s : dans une situation d'insécurité source de stress, difficile à vivre pour les personnes affectées, un soutien psychologique mobilisable à tout moment a été proposé par une OE membre d'Unité ainsi qu'une possibilité de ressourcement périodique dans un pays voisin, ce qui est apprécié et contribue à la continuité de l'action.

- La fréquence de l'analyse conjointe du contexte et des risques doit être adaptée à l'évolution des situations. Il s'agit de confronter les perceptions et avis des partenaires, de l'OE, des professionnel-le-s affectés-es, ce qui est jugé très intéressant par la plupart des OE membres d'Unité. Au Burkina Faso, une OE membre d'Unité a en outre adhéré à INSO, qui fait un travail de veille sur le contexte sécuritaire : lui sont fournies des informations au jour le jour et des analyses tous les 2 mois. Ces analyses, qu'elles soient conjointes ou externes, n'ont d'intérêt que si elles sont associées à une grande flexibilité et réactivité de l'OE.

En situation de fragilités, des atouts pour éviter le *phasing-out* total

Différents atouts ont été cités, pour aborder et vivre les situations de fragilité et de phasing out partiel :

- Un fonctionnement non hiérarchique siège-terrain, avec une bonne écoute entre la coordination, les partenaires, le siège, permettant de se parler ouvertement
- Entre l'OE et ses partenaires, avoir pris le temps d'apprendre à se connaître et de voir comment chacun fonctionne, avoir établi des relations saines, de confiance, à entretenir. La confiance est très importante.
- Un bon équilibre entre concentration et diversification des terrains : par exemple une OE membre d'Unité regrette d'avoir quitté le Costa Rica en réponse à une demande de concentration de ses activités, alors que ce pays aurait offert des possibilités de repli intéressantes.

Il en découle notamment le fait de mettre en cause la concentration géographique, dans le contexte actuel de multiplication des fragilités.

3.4.2. Le coût de l'adaptation versus celui du couple *phasing-out/phasing-in* : parfois des choix à faire

Ces adaptations sont exigeantes tant pour l'OE que pour ses partenaires. Par exemple une CEP internationale de courte durée (par exemple sur 3 mois au Burkina Faso, dans un cas), pour être efficace, suppose une disponibilité du partenaire sur cette période, une planification des activités à réaliser par la personne affectée sur toute la durée de la mission, un encadrement et une écoute du personnel affecté qui va devoir comprendre rapidement une réalité qui lui est étrangère. Par ailleurs, l'adaptation doit être continue, tant les situations sont évolutives. Ceci a un coût.

L'expérience de l'une des OE membres d'Unité est très intéressante à ce sujet. Elle pensait procéder à un *phasing-in* de voisinage dans un nouveau pays de coopération, au vu des fragilités rencontrées sur un terrain (fragilités sécuritaires et politiques) de l'impossibilité d'y mettre en œuvre une CEP internationale de long terme. Mais cette OE membre d'Unité ne veut pas pour autant quitter le pays « base » et constate qu'elle parvient à y développer un programme pertinent, à condition de s'adapter à une situation évolutive, source de besoins nouveaux (travaux sur le nexus humanitaire-développement-paix par exemple). Or, les ressources humaines mobilisées sur le *phasing-in* dans un nouveau pays et sur l'adaptation dans le pays « base » sont les mêmes (chargée de programme et coordonnatrice nationale(e)). Finalement cette OE pense

privilégier l'adaptation de son programme dans le pays « base » : il s'agit notamment de répondre à des besoins relevant de « l'humanitaire, les droits humains, la gouvernance, l'entente entre les peuples, la puissance politique du peuple ». Cette OE dispose pour cela de bonnes bases (les acteurs, les ressources, des liens de confiance) mais c'est un travail très conséquent car tout en gardant les mêmes stratégies de renforcement des partenaires, il faut s'adapter à l'évolution de leurs besoins et objectifs. Ceci justifie le choix qu'elle risque de faire, qui nous semble légitime.

3.4.3. Triple nexus : aider les partenaires à élargir leurs activités vers l'aide humanitaire

Il peut y avoir une inadéquation entre les apports de la CEP et certains défis à relever par le partenaire en situation de fragilités sécuritaires. Ceci nous a été signalé par plusieurs partenaires des OE membres d'Unité, lors des entretiens mais aussi lors d'une mission précédente réalisée pour Unité. Les partenaires doivent en effet accompagner des bénéficiaires qui se sont déplacés pour se mettre à distance de l'insécurité : ils veulent soutenir leurs bénéficiaires là où ils sont et assurer la continuité de leur soutien, s'agissant de populations victimes et déplacées, mais n'ont pas de capacités pour capter des fonds d'aide humanitaire et pas de capacité de dialogue avec ces acteurs. Par exemple au Nord Cameroun, où des populations bénéficiaires se sont déplacées dans la plaine de la Bénoué, des actions humanitaires sont soutenues par une OE membre d'Unité mais les partenaires n'ont pas de capacité de dialogue avec des acteurs humanitaire, donc ne sont pas autonomes sur cette question.

Répondre à ce besoin d'élargissement de l'action du partenaire est essentiel : mais si chacun constate qu'il y a là un enjeu, les solutions sont difficiles à trouver tant les langages, cultures, mécanismes de financement de l'aide au développement et de l'aide humanitaire sont différents, ce deuxième secteur étant par ailleurs peu sensibilisé à l'*ownership* de l'aide par les acteurs nationaux.

Une OE va investir cette question au Burkina Faso et recherchera l'aide d'un spécialiste, considérant qu'il s'agit d'autres sujets, acteurs, financements que ceux auxquels les acteurs de la CEP sont habitués. Cette OE constate que ses partenaires tentent de faire de l'aide humanitaire, soit avec des fonds propres pour des actions modestes (dons en vivres très ciblés), soit en étant le relais ou le sous-traitant d'organisations qui n'ont pas leur capacité de terrain. Mais elles manquent de compétences et de ressources. Le nexus entre l'aide au développement qui leur est familière et l'aide humanitaire est difficile. La CEP peut intervenir pour apporter de la formation, mobiliser des ressources, favoriser des connexions entre des acteurs des mondes du développement et de l'humanitaire. Ceci suppose de « sortir de notre cocon habituel » selon un acteur de la CEP, et de modifier certains outils. Par exemple les petits financements de projets proposés par cette OE devraient évoluer pour intégrer d'autres choses : l'aide humanitaire suppose des apports plus importants, à envisager sans pour autant mettre en cause l'ADN de l'organisation, qui est la CEP.

3.6. Et lorsque le phasing-out est souhaité ou inéluctable : pratiques et critères

Nous distinguerons ici deux cas distincts : les phasing-out « ordinaires » et les phasing-out prématurés.

3.6.1. Critères pour réussir un phasing-out ordinaire : quand et comment ?

Quand ?

Ce type de phasing-out peut être anticipé. Il faut d'abord savoir quand l'envisager. Pour deux OE, c'est d'abord l'(in)utilité de la CEP qui doit déterminer la décision. « On constate que la CEP n'est plus utile : on arrive à un point où l'on a fait tout ce qu'il fallait pour renforcer le partenaire ». L'une d'entre elles cite un cas au Nicaragua d'une petite association devenue capable de capter des financements, d'optimiser son organisation, qui est devenue une référence dans son domaine. L'autre OE, dans le même pays, cite l'exemple d'une petite école d'un quartier en croissance, dont le ministère a décidé de faire un centre scolaire qu'il a doté d'une cantine et auquel il a affecté une directrice : il n'y a plus de besoin. Elle prend aussi l'exemple d'un processus d'amélioration de l'attention aux nouveaux nés critiques au Nicaragua, dans la capitale puis en province : une fois que c'est devenu partie intégrante de ce que fait le ministère de la santé, il faut engager un *phasing-out*. Un autre déterminant d'un phasing-out ordinaire peut être l'évolution des organisations, y compris des OE membres d'Unité, avec l'approche programmatique. Les OE évoluent (ex. approche programmatique qui n'existait pas avant), les partenaires évoluent (une OE membre d'Unité cite en exemple l'apparition de beaucoup de demandes sur le e-learning en éducation, qui n'existaient pas avant), ce qui peut affecter la concordance programmatique.

Quels que soient les motifs de ces phasing-out ordinaires, il est difficile, voire impossible de planifier une sortie du partenariat : pour l'une des OE membres d'Unité, cela rend nécessaire des bilans périodiques du partenariat, lors desquels on se pose la question de continuer ou non. Un tel bilan devrait être réalisé environ tous les 5 ans, ou de façon ad-hoc lorsque l'on constate que le besoin auquel répondait la CEP n'existe plus.

Comment ?

Trois conditions se dégagent pour envisager un phasing-out serein :

- Pour être réussi le *phasing-out* doit être anticipé et progressif. Selon une OE membre d'Unité, Il faut être responsable, prévisible, respectueux. Pour cela, le phasing-out doit durer au minimum 2 ans. Une autre OE évoque aussi un phasing-out progressif : après le départ du dernier personnel suisse en affectation, il est possible de maintenir une CEP avec un-e professionnel-le national-e qui prend le relais, pour une sortie progressive.
- Le phasing-out doit avoir un sens, et ce sens doit être compris par les deux parties. Si les partenaires se sentent lâchés pour des raisons qu'ils ne comprennent pas, si l'organisation d'envoi se voit contrainte de se retirer pour des raisons qui lui semblent illégitimes, le phasing-out est mal vécu et risque d'être mal conduit.

- La sortie d'une relation forte, parfois ancrée dans une longue histoire commune, ne doit pas se faire en faisant l'économie d'une certaine « ritualisation », telle une dernière rencontre qui officialise le phasing-out et peut faire office de rite de passage. Une sortie « en catimini » s'oppose au respect que l'on doit avoir pour les parties impliquées dans le partenariat : deux organisations ont insisté sur cet aspect.

3.6.2. Le phasing-out précipité

Pas de procédure uniforme envisageable

Pour ce qui est des phasing-out précipités, chaque OE doit être flexible et à l'écoute des terrains tant les situations rencontrées sont différentes. Les différents *phasing-out* vécus par une même OE sont généralement très différents. L'une d'entre elles a par exemple vécu un phasing-out du jour au lendemain au Nicaragua (avec un partenaire de longue date, fermé sur décision de l'Etat sans aucun signe annonciateur), en quelques jours au Rwanda (un « visa de sortie » reçu par un couple de coopérants en lieu et place d'une visa de séjour), avec davantage de temps pour anticiper mais une dégradation rapide des situations en Haïti (en 2 ans) comme dans l'ensemble du Nicaragua (à partir des manifestations de 2018). Il est donc illusoire d'imaginer une procédure uniforme.

Le cas des phasing-out éthiques

C'est le seul cas où le phasing-out est à la fois précipité et vu comme définitif. Dans la première partie ont été évoquées plusieurs situations d'interruption prématurée de partenariats pour des raisons de malversations, absence de transparence, non-respect des obligations de l'employeur, non-respect de certains principes de protection d'enfants victimes d'abus.

Le phasing-out suppose ici un processus de dialogue avec le partenaire dont on espère qu'il produira des changements significatifs. On pourra ensuite décider de continuer ou d'arrêter en fonction du risque résiduel de défaillance, une fois des mesures proposées par le partenaire ou définies avec lui, acceptées par tous. Mais l'expérience des OE membres d'Unité montre que ce type de processus, bien qu'indispensable, est rarement fructueux.

Dans ce type de situation, la relation d'écoute entre la personne affectée et le siège de l'OE est alors la clé d'un phasing out réalisé en temps et en heure et dans les conditions souhaitées, donc à l'issue d'un processus de dialogue entre l'OE et le partenaire.

Les autres phasing-out prématurés

En réalité, la question de comment mener à bien un phasing-out prématuré a été peu abordée lors des entretiens car les OE sont plus préoccupées par la réussite de phasing-out partiels et réversibles, que par la mise en œuvre de phasing-out définitifs. Cette question intéresse par exemple davantage des organisations comme France Volontaires, parfois soumises à l'obligation de quitter un pays de façon prématurée et qui tentent de le faire dans de bonnes conditions, avant tout pour leurs volontaires.

Tout au plus peut-on dire que la clé d'un phasing-out prématuré qui soit réussi réside avant tout dans l'*ownership* du projet par le partenaire d'une part, dans le fait qu'il dispose de son propre réseau de collaborations et de soutiens potentiels d'autre part, ce qui a été souligné par plusieurs OE. Le problème se pose surtout dans les coopérations d'organisations confessionnelles avec des églises locales, habituées à ne rechercher de soutiens que dans des réseaux confessionnels, avec souvent un seul partenaire financier. Il est essentiel, pour anticiper de possibles situations de phasing out prématuré, d'accompagner le partenaire pour qu'il se constitue un réseau avec d'autres organisations de développement. Il faut également travailler avec lui à un apprentissage des démarches d'approche de financeurs et d'élaboration de demandes de financement.

4. Recommandations aux organisations membres d'Unité

En cas de phasing-in « pays »

- a) **Privilégier un phasing-in de voisinage**, c'est-à-dire dans un pays proche d'un pays « base » où l'on intervient déjà. Il s'agira d'un pays voisin ou relié au pays base par des réseaux d'acteurs investis dans une thématique définie comme prioritaire dans le programme institutionnel de l'OE. Ce faisant, il s'agit de **privilégier une cohérence programmatique régionale**, le nouveau programme étant une extension d'un programme existant. Ceci ouvrira la possibilité d'un travail en réseau associant des partenaires existants et de nouveaux partenaires. Ceci permettra tant de limiter les coûts que d'optimiser l'impact possible de l'ouverture d'un nouveau programme pays.
- b) **Utiliser le socle de 5 critères proposé** (faisabilité de la CEP par l'envoi de professionnel-le-s en affectation suisses, fragilités, cohérence programmatique, articulation des interventions et complémentarités, facilité du phasing-in), complété par des critères ad-hoc, répondant aux spécificités de l'OE. Ne pas utiliser de critères macroéconomiques qui ont peu de sens dans des pays soumis à de très grandes inégalités infranationales.

Phasing-in « partenaire »

- c) Pour les OE : pour le choix de nouveaux partenaires, **utiliser la grille de critères d'évaluation ex-ante que nous proposons** (cf. tableau 3) comme un aide-mémoire. Cette grille, soit intégralement, soit après sélection de critères clés du point de vue de l'OE, est utilisable comme un support de dialogue avec le partenaire potentiel. C'est un outil à intégrer dans un processus de construction d'une relation de confiance.
- d) **Inscrire systématiquement, dans les conventions de partenariat** : des éléments relatifs aux valeurs et aux principes fondamentaux d'ordre éthique, que l'on pourra rappeler en cas de manquement pour tenter de rétablir la situation ou, en cas d'insuccès, justifier un phasing-out prématuré ; le principe d'une responsabilité

partagée sur un possible phasing-out, à réaliser avec pour objectif de préserver les acquis du partenariat ; des temps d'analyse conjointe des situations de fragilité et des risques ; un délai à l'issue duquel les deux parties réaliseront un bilan du partenariat pour décider s'il doit continuer, changer d'orientation ou s'arrêter s'il n'est plus justifié, dans une logique d'examen périodique partagé.

Phasing-out partiel ou évité

- e) Privilégier, autant que faire se peut, **l'adaptation aux fragilités et la réponse aux nouveaux besoins** qu'elles engendrent avant d'envisager un phasing-out total, en mobilisant des stratégies complémentaires : la diversification des formes et outils de la CEP, l'adaptation continue du mix des formes de CEP, l'adaptation des profils des personnes affectées, la nationalisation de certains services, la flexibilité des apports, l'augmentation de la fréquence des temps d'analyse conjointe des situations, etc..
- f) **Tester une CEP (profils des professionnels-les, durée, missions) au service du nexus** entre aide au développement, travail de paix et aide humanitaire, qui favorise l'investissement des partenaires dans des aides d'urgence répondant aux nouveaux besoins de leurs interlocuteurs (« bénéficiaires ») lorsqu'ils sont victimes de situations de crise. Il s'agira notamment de favoriser l'intégration de ces partenaires dans le système international d'aide humanitaire, grâce à un apprentissage des langages, procédures, sources de financement propres à ce secteur.

Phasing-out complet

- g) Lorsque le phasing out est justifié par le fait qu'il n'y ait plus de besoin de CEP ou par une discordance programmatique et conceptuelle liées à l'évolution des organisations, le phasing-out peut et doit être anticipé et progressif. Le motif du phasing-out doit être compréhensible par les deux parties, donc expliqué, discuté et officialisé.
- h) Lorsque le phasing out est prématuré pour des raisons éthiques, il doit être précédé par un processus de dialogue visant à rétablir le respect des principes fondamentaux qui n'ont pas été respectés.

Pour Unité

- i) Dans quelques années, **capitaliser ces expériences de CEP au service du triple nexus**, qui vont certainement se développer dans un avenir proche.
- j) **Reconsidérer les objectifs du phasing-out** : l'objectif des membres, en situation de fragilités est d'abord de trouver les moyens d'éviter le phasing-out, de faire qu'il reste partiel, ou de le faire d'une façon qui permette de préserver une possibilité de retour au plus vite auprès des partenaires. L'adaptation aux fragilités et aux nouveaux besoins qu'elles engendrent est donc la question cruciale qui est au cœur de la problématique de phasing-out évités, partiels ou réversibles (ce qui n'est pas le cas dans d'autres réseaux d'organisations de CEP).

- k) **Reconsidérer l'objectif de concentration géographique qui a prévalu il y a quelques années.** Il s'agit désormais, face aux fragilités, de permettre aux OE de trouver un juste équilibre entre des besoins de concentration (visant des économies d'échelle et un nombre de partenaires suffisant pour l'animation de clusters) et des besoins de diversification des terrains d'intervention, sur la base de critères thématiques par exemple. Cette flexibilité doit permettre aux OE de disposer d'une marge de manœuvre accrue face à des risques, par exemple sécuritaires.
- l) **Compléter certains documents :** Unité souligne que le partenariat doit être basé sur un accord (Unité, 2008, Unité, 2022) : il n'est cependant pas mentionné le fait que celui-ci pourrait ou devrait prévoir une stratégie de sortie et poser des jalons pour être prêt pour le phasing-out, lorsqu'il se produira. Selon les standards de qualité en vigueur, « ce document définit les objectifs et l'aménagement du partenariat, la stratégie et la place des personnes en affectation dans l'organisation, les procédures de mise en place, de dialogue permanent, de gestion constructive des conflits et de sanctions possibles en cas de mauvaise conduite (par exemple de mauvaise conduite) et de cessation du partenariat ». Des critères de qualité pourraient être précisés, relatifs au phasing-in dans « les procédures de mise en place » et au phasing-out dans la « cessation du partenariat ».

5. Bibliographie utile

Nous avons trouvé très peu de documents traitant directement des phasing-in et phasing-out. Par contre, des documents portant sur le partenariat d'une part, sur les fragilités et l'analyse des risques d'autre part, se révèlent très utiles :

Sur le phasing-out

- Erfahrungen aus Ablösungsprozessen der Schweizer Allianz Mission in Guinea und Angola, *Reto Gmünder, 2015* (expérience des processus de détachement / phasing out)

Sur le partenariat dans le cadre de la CEP :

- Mehrwert der Personellen Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Partnerorganisationen, *Josef Estermann, COMUNDO, 2018*
- Critères de Partenariats, *Unité, 2008*
- Partenariat - entre désir et réalité, Denis Cattin, Martin Schreiber, 2002 (notamment recommandations dans chapitre 6)

Critères et standards pour le monitoring de la qualité dans la CEP

- Standards de qualité pour la Coopération au développement par l'échange de personnes, *Unité, 2022* (chapitre 4.3)

- The Global Standard for Volunteering for Development, International Forum for Volunteering in Development, 2021
- Nachhaltigkeit von Facheinsätzen von Comundo im Rahmen der Personellen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika, *Josef Estermann, COMUNDO, 2017*
- France Volontaires, 2015, Actes de la rencontre thématique et d'échange de pratiques du 29 septembre 2015 : de la prise en compte à la prise en charge de la dimension psycho-émotionnelle dans l'accompagnement des volontaires à l'international (https://france-volontaires.org/wp-content/uploads/2021/11/2015-actes-rencontre_dimension_psycho_emotionnelle_volontaires.pdf)
- France Volontaires, 2019, Actes des rencontres France Volontaires – F3E. Evaluer dans le champ des engagements à l'international, <https://france-volontaires.org/wp-content/uploads/2021/11/Actes-rencontre-Evaluation-25.01-vf.pdf>
- Baromètre du renforcement institutionnel et du partenariat, *Jean-Eudes Beuret, 2012*

L'efficacité de l'aide et la question de l'ownership

- CAD-OCDE, 2021, Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5021>
- OCDE-PNUD, 2019, Vers une coopération pour le développement plus efficace. Rapport d'étape du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-OECD_Global_Partnership_2019-fr-Ebook.pdf

La CEP en situation de fragilités (sécuritaires, politiques, sanitaires...)

- Quelle Coopération au développement par l'échange de personnes pour le développement de l'agroécologie au Sahel, face aux situations de fragilités ? , *Jean-Eudes Beuret et Yacouba Kanazoe, 2021*
- The impact of Covid-19 on the Unité International Volunteering Network, *Helene Perold, Cliff Allum, Ben Lough, Jacob Mwathi Mati, 2020*
- Experiences of Unité Volunteers in the 2020 Pandemic, *Helene Perold, Cliff Allum, Ben Lough, Jacob Mwathi Mati, 2020*
- Quelle coopération par échange de personnes pour la paix dans les contextes fragiles? Modalités d'appui aux initiatives locales de paix dans le cadre de la coopération par échange de personnes dans la région des Grands Lacs, *Jérôme Strobel, 2017*

Fragilités et analyse des risques

- DDC, 2018, Lignes directrices pour la gestion des risques à la DDC

- OCDE, 2016, États de fragilité 2016, Ed. OCDE, Paris

Le rôle des partenaires dans l'aide humanitaire et la question du *nexus*

- Mengo A.V., 2014, « Pour une autre gouvernance humanitaire locale dans les pays du « Sud », Grotius International, www.grotius.fr

Un résumé, y compris un aide-mémoire, est disponible et traduit dans plusieurs langues. Il peut être téléchargé sous : www.unite-ch.org



A propos

Depuis plus de cinquante ans, Unité, l'Association suisse pour l'échange de personnes dans la coopération au développement, veille à la qualité des engagements de volontaires au travers de standards, évaluations, appuis institutionnels, études et formations. Elle est formée de treize organisations membres.

En partenariat avec la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), elle s'engage en faveur d'une coopération efficace, durable et équitable avec les partenaires du Sud.

© Décembre 2022

Unité
Association suisse pour l'échange de personnes dans
la coopération au développement

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org

Unité est seul responsable du contenu.
Tous droits réservés

