

Vers des partenariats multiples au Luxembourg ?

Auteur : Gross, Jenny

Promoteur(s) : Pirotte, Gautier

Faculté : Faculté des Sciences Sociales

Diplôme : Master en sciences de la population et du développement, à finalité spécialisée
Coopération Nord-Sud

Année académique : 2016-2017

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/3518>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

NOM : GROSS

Prénom : Jenny

Matricule : 20142263

Filière d'études : Master en Sciences de la Population et du Développement

Mémoire

Vers des partenariats multiples au Luxembourg ?

Promoteur :

Monsieur Gautier PIROTTE

Lecteur :

Madame Julie GODIN

Lecteur :

Monsieur François-Xavier DUPRET

Remerciements

Tout d'abord, je voudrais remercier sincèrement toutes les personnes qui ont participé à la recherche pour ce travail. Pour des raisons d'anonymat, leur nom ne peut pas être cité. Sans elles, ce mémoire n'aurait pas pu être réalisé.

Je tiens également à remercier mon promoteur, Monsieur Gautier Pirotte, pour ses précieux conseils et son encadrement dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire. Merci aussi à Monsieur François-Xavier Dupret et Madame Julie Godin d'avoir accepté d'être mes lecteurs.

Ensuite, je souhaiterais remercier l'ensemble du personnel du Cercle qui m'a permis de réaliser mon stage et m'a aidée par ses remarques, ses idées et ses conseils. En plus, j'aimerais remercier Virginie Jost qui a relu ce mémoire.

Merci enfin à mes parents et à Ilse Veithen de m'avoir toujours soutenue et encouragée dans mes choix et mes études. Sans eux, ce mémoire n'aurait pas pu être mené à bien.

REMERCIEMENTS.....	3
LES ABRÉVIATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
PARTIE I : LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT LUXEMBOURGEOISE.....	8
LE CONTEXTE	9
LES ACTEURS	14
PARTIE II : LES REPÈRES THÉORIQUES.....	19
LA QUESTION DE DÉPART	20
LE PARTENARIAT	24
L'INNOVATION SOCIALE	30
LES HYPOTHÈSES	33
PARTIE III : L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	34
LA RECHERCHE BIBLIOGRAPHIQUE	35
LES ENTRETIENS	35
LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET LES LIMITES DE LA RECHERCHE.....	37
PARTIE IV : L'ANALYSE.....	38
LES ENCOURAGEMENTS AUX PARTENARIATS ET L'ACCÈS AU FINANCEMENT	39
LA DÉMARCATIION ENTRE LES ONGD ET LES ASBL	51
L'INTERCONNECTIVITÉ.....	60
UNE MULTITUDE DE PARTENARIATS	64
PLUS D'EFFICACITÉ ET PLUS D'INNOVATION	71
RÉFLEXIONS SUPPLÉMENTAIRES	75
CONCLUSION.....	79
DICTIONNAIRE.....	81
ANNEXES.....	83
BIBLIOGRAPHIE	94

Les abréviations

APD : Aide Publique au Développement

AC : Accord-Cadre

AG : Assemblée Générale

BM : Banque mondiale

CAD : Comité d'Aide au Développement

CF : Cofinancement Simple

EDD : Education au Développement Durable

FENU : Fonds d'Equipement des Nations Unies pour le Développement local

FMI : Fonds Monétaire International

FNUAP : Fonds des Nations unies pour la population

IPSI : Initiatives Populaires de Solidarité Internationale

MAE(E) : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ODD : Objectifs du Développement Durable

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONGD : Organisation Non Gouvernementale de Développement (agréée par le MAE luxembourgeois)

PED : Pays En Développement

PIC : Programme Indicatif de Coopération

PMA : Pays les Moins Avancés

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

RNB : Revenu National Brut

UE : Union Européenne

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance

NU : Nations Unies

Introduction

Au cours de sociologie de la coopération internationale du Bloc 1 en sciences de la population et du développement, la question de la générosité des pays du Nord envers les pays du Sud a été abordée. Depuis des années, cette question est un enjeu central dans le secteur de la coopération et ce débat s'est intensifié ces dernières années en raison de la crise des migrants et des crises économiques.

Malgré sa petite taille, le Luxembourg fait partie des pays les plus généreux au sein de l'OCDE¹. Le pays alloue environ 1 % de son RNB à l'APD. Ce constat a suscité mon intérêt parce que la tendance générale des autres pays est de réduire les dépenses pour la coopération au développement. C'est pourquoi j'ai choisi comme thématique de mon travail personnel du Bloc 1 la coopération au développement du Luxembourg. Pendant la rédaction de ce travail, je me suis rendu compte que même si le Luxembourg suivait en grande partie les injonctions et tendances internationales et avait beaucoup de points en commun avec la Belgique (dépendance des ONGD à l'égard des fonds publics, système d'agrément, histoire des ONGD qui étaient des ASBL de développement, politique d'austérité, etc.), il avait choisi une autre réalisation de sa politique de coopération qui présente certaines particularités. Ces constats sont à l'origine de la réalisation de ce mémoire et vont permettre de mieux comprendre la réalité luxembourgeoise et les dynamiques dans le secteur non gouvernemental.

La spécificité la plus importante de la coopération luxembourgeoise semble être l'ouverture à l'accès aux fonds publics pour les ONGD agréées et les ASBL de développement. En ce qui concerne les ONGD, elles ont un accès direct aux cofinancements de la part du MAE. Les ASBL de développement, par contre, doivent passer par les ONGD pour y accéder. Cette condition entraîne la construction de partenariats entre les deux acteurs. Par ailleurs, de nombreux partenariats/collaborations existent entre les ONGD. Cette particularité de construction de partenariats qui a comme objectif l'accès aux fonds publics, mais qui vise aussi à rendre la coopération au développement plus efficace et plus innovante, va faire l'objet de ce mémoire. C'est une thématique qui s'inscrit d'autant plus dans les débats actuels du champ de la coopération parce qu'elle touche la question de l'efficacité de l'aide et le processus de professionnalisation. Par ailleurs, cette ouverture vers ce type de partenariats semble être une exception au niveau européen.

Sur base des résultats obtenus durant mon travail personnel, **la question de départ** a été formulée et retravaillée à plusieurs reprises : quel est l'impact de la recherche de l'efficacité accompagnée d'un processus de professionnalisation sur le secteur de la coopération non gouvernementale (ASBL de développement et ONGD) au Luxembourg ? Un exemple : les partenariats au sein de la société civile (entre ASBL de développement et ONGD et entre ONGD et ONGD).

¹ Voir dictionnaire.

Pour me permettre de répondre à ma question de départ, le travail est composé de plusieurs parties. La première a comme but d'expliquer le contexte et les acteurs de la coopération au développement au Luxembourg.

La deuxième partie concerne les repères théoriques. Elle est divisée en quatre sous-parties en commençant par celle qui reprend la question de départ et qui explique plus en profondeur les notions de l'efficacité de l'aide et du processus de professionnalisation. La deuxième sous-partie concerne la notion du partenariat. Celle de l'innovation sociale est élaborée dans la troisième sous-partie. La partie sur les repères théoriques se termine par le développement des hypothèses du mémoire.

La troisième partie traite de l'approche méthodologique. D'abord, la recherche bibliographique est expliquée ; ensuite, les modalités des entretiens sont présentées et enfin, les difficultés rencontrées et les limites de la recherche sont exposées.

La quatrième partie comprend l'analyse qui se base sur les trois sous-hypothèses et l'hypothèse principale. Pour terminer, la conclusion du mémoire est suivie par un dictionnaire et des annexes qui ont comme objectif d'expliquer plus en profondeur certains éléments qui n'ont pas pu être abordés dans le mémoire.

Partie I : La coopération au développement luxembourgeoise

Le contexte

Histoire de la coopération au développement

Pour que je puisse introduire le sujet du mémoire, il me semble judicieux de passer brièvement en revue l'histoire du secteur de la coopération au Luxembourg. Trois éléments importants sont à soulever.

Premièrement, **beaucoup de personnes migrent** vers le Luxembourg² aujourd'hui. Au XIX^e siècle, la situation était tout autre : « [...] *une histoire nationale marquée tant par la pauvreté ayant mené à l'émigration, que par un essor économique rapide suscitant l'immigration. L'accueil et les opportunités trouvés par les émigrants luxembourgeois sur des terres lointaines au milieu du XIX^e siècle, la contribution des immigrants étrangers à la richesse nationale au XX^e siècle, de même que l'aide étrangère reçue à la suite des deux guerres mondiales font partie de la mémoire collective [...].* » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2012, p. 3). Le Luxembourg se voit comme un petit pays qui dépend d'une certaine manière des autres et qui a/avait aussi besoin d'aide. C'est aussi un des éléments qui justifie l'engagement considérable au niveau du secteur de la coopération au développement.

Deuxièmement, le **Luxembourg n'est pas une ancienne puissance coloniale** contrairement à d'autres pays d'Europe, comme par exemple la Belgique ou la France. En 1960, beaucoup de pays africains ont obtenu leur indépendance et les pays occidentaux ont établi des relations particulières avec leurs anciennes colonies. Au Luxembourg, la politique de la coopération au développement n'existe que depuis environ 40 ans.

Troisièmement, en 1970, les pays développés s'engagent à consacrer un montant d'une valeur de 0,7 % du RNB pour l'APD avec **l'adoption de la résolution 2626 des NU**. Il a fallu plusieurs années pour que le Luxembourg atteigne cet objectif. Jusqu'à la fin des années 80, la coopération luxembourgeoise se limitait « *à des contributions obligatoires dans le cadre européen et multilatéral* » (OCDE, 2003, p. 225) et connaissait une croissance latente. A partir des années 90 jusqu'à aujourd'hui, la coopération luxembourgeoise a connu beaucoup de changements, comme par exemple l'augmentation du volume de l'APD³ et le réajustement du cadre stratégique de la politique de

² En 2017, le Luxembourg a 590.667² habitants et est très concerné par l'immigration. Presque la moitié des habitants sont d'origine étrangère. Il y a 170 nationalités différentes, mais la plupart des immigrés viennent d'autres pays de l'UE. Le luxembourgeois est la langue nationale, mais le français et l'allemand sont aussi des langues administratives. Le Luxembourg peut donc être considéré comme un pays multiculturel et plurilingue.

³ Voir annexe 1.

coopération au développement. En 2000, le Luxembourg faisait partie pour la première fois des pays qui consacraient 0,7 % de leur RNB à l'APD.⁴

En 2014, le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire, Romain Schneider, a confirmé l'engagement annuel du gouvernement luxembourgeois qui devrait rester stable au cours des années à venir et envisage au moins 323 millions d'€ ou 1 % du RNB, ce qui est au-dessus du minimum fixé par la résolution des NU. En 2016, l'APD luxembourgeoise s'élevait à 353 143 813 € en chiffres absolus, donc 1,02 % du RNB (La Coopération luxembourgeoise au développement, 2016, p. 13). Presque la totalité de ces aides sont non liées et versées sous forme de dons. Se pose la question suivante : pourquoi un petit pays comme le Luxembourg est-il si généreux ?

La première raison de la générosité du Luxembourg peut être mise en lien avec les partis politiques au pouvoir⁵. Ces partis chrétien, socialiste, démocrate et écolo ont des valeurs comme la solidarité, le partage, la protection de l'environnement, etc. qui sont des éléments-clés dans la coopération au développement. La deuxième raison de la générosité du Luxembourg est qu'aujourd'hui, la politique de la coopération au développement est un instrument majeur de sa politique étrangère. Cette générosité lui permet d'avoir plus d'influence sur la scène internationale. La troisième raison doit être mise en lien avec l'histoire du pays. Comme expliqué plus haut, le Luxembourg est lui-même touché par la migration et par des périodes difficiles qui ont contribué au fait que la notion de solidarité internationale lui semble très importante.

Même s'il existe un consensus politique sur la décision d'investir 1 % du RNB dans la coopération, ce secteur n'échappe pas à certains défis de notre monde actuel. Au Luxembourg, mais aussi au niveau de l'UE, la crainte que l'APD puisse être transformée en aide pour la politique de migration est très grande. Elle ne concerne pas uniquement le secteur de la coopération au développement, donc l'APD, mais aussi d'autres secteurs qui vont connaître des réductions de budget pour faire face à cette « crise ».

Aujourd'hui, la politique de la coopération au développement du Luxembourg est plutôt *mainstream* et le Luxembourg peut être vu comme un « bon élève » qui suit le cadre international et européen. Beaucoup d'orientations et de réglementations internationales et européennes s'y retrouvent, surtout en matière de santé (les OMD et les ODD). Son objectif principal est l'éradication de la pauvreté en respectant les valeurs du « [...] *développement durable au niveau social, économique et environnemental tout en prenant en compte la spécificité des populations cibles.* » (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, 2017). Par ailleurs, l'approche projet domine dans le secteur de la coopération. Le but pour les années à venir est d'arriver à un glissement de cette approche projet vers

⁴ Aujourd'hui, le Luxembourg n'est pas le seul pays à atteindre cet objectif. Le Danemark, la Norvège, la Suède et la Grande-Bretagne consacrent aussi plus de 0,7 % à l'APD et en ce qui concerne les chiffres absolus, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et le Japon sont les bailleurs principaux.

⁵ Voir annexe 2.

une approche de programme. Ce processus est déjà en cours et un des objectifs est d'augmenter l'efficacité de l'aide et de professionnaliser le secteur des ONGD.

En plus, le Luxembourg a développé trois spécificités : le secteur de la microfinance, celui du tourisme et l'appui important au secteur des ONG. Cette dernière spécificité est la plus importante parce qu'elle est en lien direct avec le sujet du mémoire. Ces dernières années, environ 16 % de l'APD ont été octroyés à partir des ONGD et en 2017, le Luxembourg compte 93 ONGD ayant l'agrément du MAE. Il est un des pays avec la plus grande densité d'ONGD par rapport au nombre d'habitants (590.667). Cette densité ne présente pas uniquement des avantages. En effet, elle pose aussi un certain nombre de problèmes qui seront abordés plus tard.

Les textes législatifs

Le premier texte législatif en la matière est la loi du 13 juillet 1982 qui a été modifiée par la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement. Elle est le fondement juridique de la coopération luxembourgeoise. D'abord, elle a pour but « *d'adapter et de regrouper les divers textes de loi qui étaient en vigueur en la matière depuis la décennie précédente.* » (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Coopération et action humanitaire, 2016 b). Ensuite, cette loi introduit des changements pour le secteur des ONGD en ce qui concerne la procédure d'agrément et étend le système de cofinancement (mise en place des accords-cadres, augmentation du volume de cofinancement à 300 % de l'apport initial de l'ONGD, etc.). Enfin, elle stipule la création d'un Comité interministériel qui a un rôle consultatif et qui permet aux autres Ministères de participer à la définition de la politique de la coopération. La loi fixe comme objectifs le développement économique et social durable des PED, et plus particulièrement des plus défavorisés, l'insertion harmonieuse et progressive des PED dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté.

En 2012, une stratégie générale de coopération a été élaborée et s'inscrit dans la vision des OMD et dans le cadre général des organisations internationales. La loi de 1996 a été modifiée par la loi du 9 mai 2012 parce que certains députés considéraient que la loi en vigueur de 1996 ne correspondait plus aux ambitions affichées et qu'il fallait définir un nouveau cadre. La nouvelle loi intègre pour la première fois l'aide humanitaire⁶ et régionale dans un texte légal. Elle vise une plus grande cohérence des politiques, surtout dans le domaine des marchés publics. Grâce à cette loi, l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi que l'eau et son assainissement deviennent de nouveaux secteurs d'intervention.

⁶ L'aide humanitaire est basée sur trois axes : la prévention, l'intervention et la transition.

En 2014, le *Zukunftspak* est publié par le gouvernement luxembourgeois. Il s'agit d'un nombre de mesures d'austérité qui ne touchent pas uniquement la politique de la coopération, mais aussi d'autres dépenses publiques comme la politique familiale, la politique de l'emploi, la politique fiscale, la sécurité sociale, etc. Le secteur de la coopération, quant à lui, est touché par quatre mesures d'austérité qui n'ont pas d'influence directe sur le volume de l'APD, mais qui visent une autre répartition en vue d'augmenter l'efficacité de l'aide. Normalement, ces mesures auraient dû entrer en vigueur à partir de 2017, mais le Conseil d'Etat a rejeté la proposition de loi du MAE. Ce processus est toujours en cours et les changements futurs sont expliqués dans la partie concernant l'analyse.

L'APD bilatérale et multilatérale

Comme déjà expliqué plus haut, le Luxembourg est un pays très généreux. Pour cette raison, il semble important de mentionner les différents montants qui lui sont alloués pour la coopération au développement. En 2016, l'APD est répartie en deux : la partie multilatérale (28,43 % de l'APD) et la partie bilatérale (71,57 % de l'APD) (La Coopération luxembourgeoise du développement, 2016).

La **coopération multilatérale** (La Coopération luxembourgeoise du développement, 2016, p. 17) s'élevait à 100 658 013,83 € en 2016. L'appui se fait sous forme directe au budget ou par le soutien de projets ou de programmes des organismes des NU, des institutions de l'UE, de la BM, du FMI et des Banques régionales de Développement. Quant aux agences onusiennes, le Luxembourg a signé des accords avec le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le FENU en 2011. Elles sont choisies en fonction des secteurs et des pays d'intervention.

En 2016, la **coopération bilatérale** (La Coopération luxembourgeoise du développement, 2016, p. 17) a dépensé 253 367 282,33 € dont 32,52 % ont été alloués aux programmes et projets mis en œuvre par LuxDev (voir p. 14). Une autre dépense importante concerne le secteur des ONG⁷ qui va être au centre de ce travail. En 2016, l'APD comptabilisée pour cet exercice budgétaire s'élevait à 70 952 011,89 €, ce qui signifie 28 % de la coopération bilatérale ou environ 20 % de l'APD. Ce fort appui à la société civile fait à nouveau référence à une des spécificités de la coopération luxembourgeoise : « *Les ONG représentent un vecteur complémentaire de l'aide bilatérale permettant d'intervenir dans des pays et secteurs où le ministère ne peut intervenir et d'atteindre des parties de la population des pays en développement où la coopération bilatérale n'est pas présente, en travaillant au plus près des bénéficiaires.* » (La Coopération luxembourgeoise au développement, 2016, p. 54).

Les autres montants de la coopération bilatérale sont alloués à des programmes multilatéraux qui sont mis en œuvre par des agences multilatérales dans le cadre des PIC et à d'autres programmes et projets bilatéraux.

⁷ Des ONG nationales, internationales ou basées dans un PED.

Après avoir évoqué l'histoire de la coopération luxembourgeoise, les textes législatifs et la répartition de l'APD, j'explique les principaux acteurs du secteur dans la partie suivante.

Les acteurs

Au Luxembourg, le secteur de la coopération est composé de divers acteurs qui ont différentes missions, visions et approches en ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération au développement. Les principaux acteurs sont décrits dans la partie suivante.

L'Etat luxembourgeois

Le premier acteur est le **Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAE(E))** qui est compétent en matière de coopération au développement. Il est composé de plusieurs directions dont la Direction⁸ de la coopération au développement qui « *est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et d'action humanitaire.* » (OCDE, 2012, p. 17). Cette Direction essaie de renforcer les processus décisionnels et sa taille limitée a comme avantage d'assurer la cohérence des politiques⁹. Le Fonds de la Coopération au Développement est l'instrument financier de la Direction pour mettre en œuvre sa politique. Deux ministres sont chargés de la coopération au développement : Jean Asselborn (LSAP) qui est le Ministre des Affaires étrangères et européennes et Romain Schneider (LSAP), le Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

Le deuxième acteur est le **Comité interministériel** qui est composé de membres des différents Ministères¹⁰. Il a un rôle consultatif et donne son avis sur les grandes orientations de la politique concernant la coopération au développement. Il s'exprime sur la cohérence des politiques, mais ses avis ne sont pas contraignants. La cohérence des politiques, quant à elle, est un sujet central parce que pendant longtemps, certaines lois économiques, financières, etc. étaient en contradiction avec les lois de la coopération ou les règlements pour la protection de l'environnement.

Le troisième acteur est l'agence d'exécution **Lux-Development (LuxDev)** qui « *est une société anonyme dont les actionnaires sont l'Etat du Luxembourg (98 %) et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (2 %).* [...] *Elle est constituée de représentants du gouvernement, de la Chambre de commerce, de syndicats, du Cercle de coopération des ONG, de deux personnalités indépendantes et du directeur de l'agence.* » (OCDE, 2012, p. 57). Elle est responsable d'une partie

⁸ Au sein de la direction, il y a plusieurs services : le service programme en est un et il est divisé en plusieurs sous-catégories qui sont les suivantes : coopération bilatérale, coopération multilatérale, coopération avec les ONGD, action humanitaire, sensibilisation et éducation au développement, microfinance et communication.

⁹ Le gouvernement luxembourgeois considère que les politiques nationales ne peuvent pas avoir un impact important en matière de cohérence des politiques internationales. Pour lui, ce sont les institutions européennes qui doivent se charger de cette mission.

¹⁰ Le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs, le Ministère des Finances, le Ministère de la Sécurité Sociale, le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Santé, le Ministère du Travail, le Ministère du Logement, le Ministère de la Culture et la Direction de l'Immigration.

de l'aide bilatérale et « *a développé une approche stratégique de la professionnalisation et du changement pour accompagner le renforcement de l'approche programme.* » (OCDE, 2012, p. 17).

Cette stratégie de la professionnalisation est en lien avec l'objectif de rendre la coopération plus efficace en s'orientant davantage vers des approches programmes, ce qui sera abordé plus loin. Son mandat ne se limite pas à celui du gouvernement luxembourgeois, mais en plus, l'agence met en place des « *interventions pour le compte de la Commission européenne et d'autres bailleurs [...].* » (LuxDev, 2017 b). Les relations entre la Direction de la coopération et LuxDev sont définies par une convention qui fixe la répartition des compétences, les modalités de coopération et les procédures financières.

Les acteurs de la société civile

Le premier acteur est le **Cercle de Coopération** qui a été créé en 1979 à l'initiative de plusieurs ONG luxembourgeoises. L'idée de base est de défendre leurs intérêts devant le MAE. En 1993, le Cercle est devenu une ASBL et, aujourd'hui, il est la coupole des ONG. Il est actif dans la coopération au développement, l'aide humanitaire, l'éducation au développement et le plaidoyer politique. Sa principale source de financement sont les subsides du MAE qui s'élèvent à 80 % de son budget. Il compte 82 membres qui ne sont pas tous agréés¹¹ par le MAE. Dans son plan stratégique 2015-2019, le Cercle s'est fixé quatre missions principales.

Les deux premières concernent le mode de fonctionnement interne de l'ASBL et visent « *à dynamiser la vie associative* » et « *à promouvoir les bonnes pratiques* ». Ces missions vont être développées dans ce mémoire parce qu'elles concernent la construction de partenariats, la recherche d'efficacité et l'innovation. Les deux autres missions concernent les relations extérieures de l'ASBL et visent « *à représenter les membres* » et « *à défendre un développement juste et durable et à sensibiliser le grand public* ». Ces deux missions touchent entre autres au plaidoyer politique. Comme c'est le cas pour le Comité interministériel, un des objectifs du plaidoyer politique est d'assurer la cohérence des politiques, ce qui est aussi en lien avec la recherche de l'efficacité de l'aide.

Le deuxième acteur, ce sont les **Organisations non gouvernementales de Développement** qui ont obtenu l'agrément¹² de la part du MAE. En 2017, le Luxembourg compte 93 ONGD¹³ et 16,05 % de l'APD leur sont alloués. Au sein de l'OCDE, le Luxembourg est un des pays qui a le plus d'ONGD par habitant (par exemple : 100 fois plus d'ONGD/population qu'en Belgique). Ce fait est souvent critiqué par différents acteurs du champ de la coopération, mais est en même temps une

¹¹ Toutes les associations/organisations membres ont le statut d'ASBL ou de fondation. A partir du moment où elles sont agréées par le MAE, elles deviennent des ONGD.

¹² Voir dictionnaire.

¹³ Les ONGD sont des organisations non gouvernementales qui ont obtenu l'agrément de la part du MAE. Seules ces organisations ont le droit d'introduire une demande pour l'obtention d'un cofinancement.

spécificité du pays. Le nombre d'ONGD a encore augmenté ces dernières années et il n'y a pas de limite officielle au nombre définie par le MAE.

De manière générale, le champ des ONGD comprend des acteurs très hétérogènes. Beaucoup d'ONGD sont actives dans des projets de développement au Sud sous forme de projet simple ou de programme, d'autres s'investissent aussi au niveau de l'EDD et du plaidoyer politique et un petit nombre est actif dans l'aide humanitaire. Certaines ONGD ne travaillent qu'avec des bénévoles, d'autres structures occupent plusieurs salariés. Certaines ONGD font partie de réseaux internationaux, d'autres ont été fondées au Luxembourg. Les ONGD sont créées à l'initiative d'églises, de syndicats, d'associations de scouts, d'écoles, de communes, de groupes d'amis ou de collègues, etc. Les premières d'entre elles ont été fondées il y a plus de 40 ans alors que d'autres ont été créées récemment. Par ailleurs, les secteurs d'intervention de ces ONGD sont très diversifiés. Elles sont actives sur plusieurs continents, dans une ou plusieurs région(s) ou dans un seul pays. Les bénéficiaires des ONGD sont aussi variables que leurs secteurs et pays d'intervention.

Une grande majorité d'entre elles possède le statut d'ASBL, les autres sont des fondations. Les ONGD sont en grande partie dépendantes des cofinancements du MAE¹⁴, mais aussi d'autres services publics comme par exemple les communes. En plus, elles ont d'autres sources de financement (activités, partenariats avec le secteur privé, partenariats avec des ASBL luxembourgeoises actives dans la solidarité internationale ou non, etc.) pour pouvoir réaliser leurs missions, projets et programmes. Avant de parler des initiatives populaires, j'évoque un autre phénomène luxembourgeois : les « ONGD dormantes ». Environ une quinzaine d'ONGD n'ont pas obtenu de cofinancement de la part du MAE en 2015 (par exemple, plusieurs d'entre elles sont gérées par des bénévoles souvent plus âgés qui n'ont plus l'énergie de s'investir dans des projets alors que leur ONGD continue à exister). Ces ONGD ont donc toujours le statut d'ONGD sans être actives.

Le troisième acteur, ce sont les **Initiatives Populaires** qui ont souvent le statut d'ASBL, mais certaines n'ont pas de statut légal. Elles sont actives dans différents secteurs et pays et ont des publics cibles variés comme les ONGD. Leurs activités au Sud se limitent souvent à de petits projets. Elles sont rarement actives au niveau de la sensibilisation au Nord ou de l'aide humanitaire. Par ailleurs, il n'est pas possible de quantifier les ASBL de développement parce qu'il n'y a pas de registre comprenant uniquement les ASBL actives dans la solidarité internationale alors qu'il existe une liste des ONGD qui est publiée sur le site du gouvernement luxembourgeois.

En ce qui concerne les sources de financement des ASBL de développement, beaucoup d'entre elles ont recours aux financements traditionnels (dons, organisation d'événements, vente de produits artisanaux, etc.), mais certaines introduisent des demandes de financement auprès d'autres services publics comme les communes. En plus, elles collaborent avec le secteur à but non lucratif, par

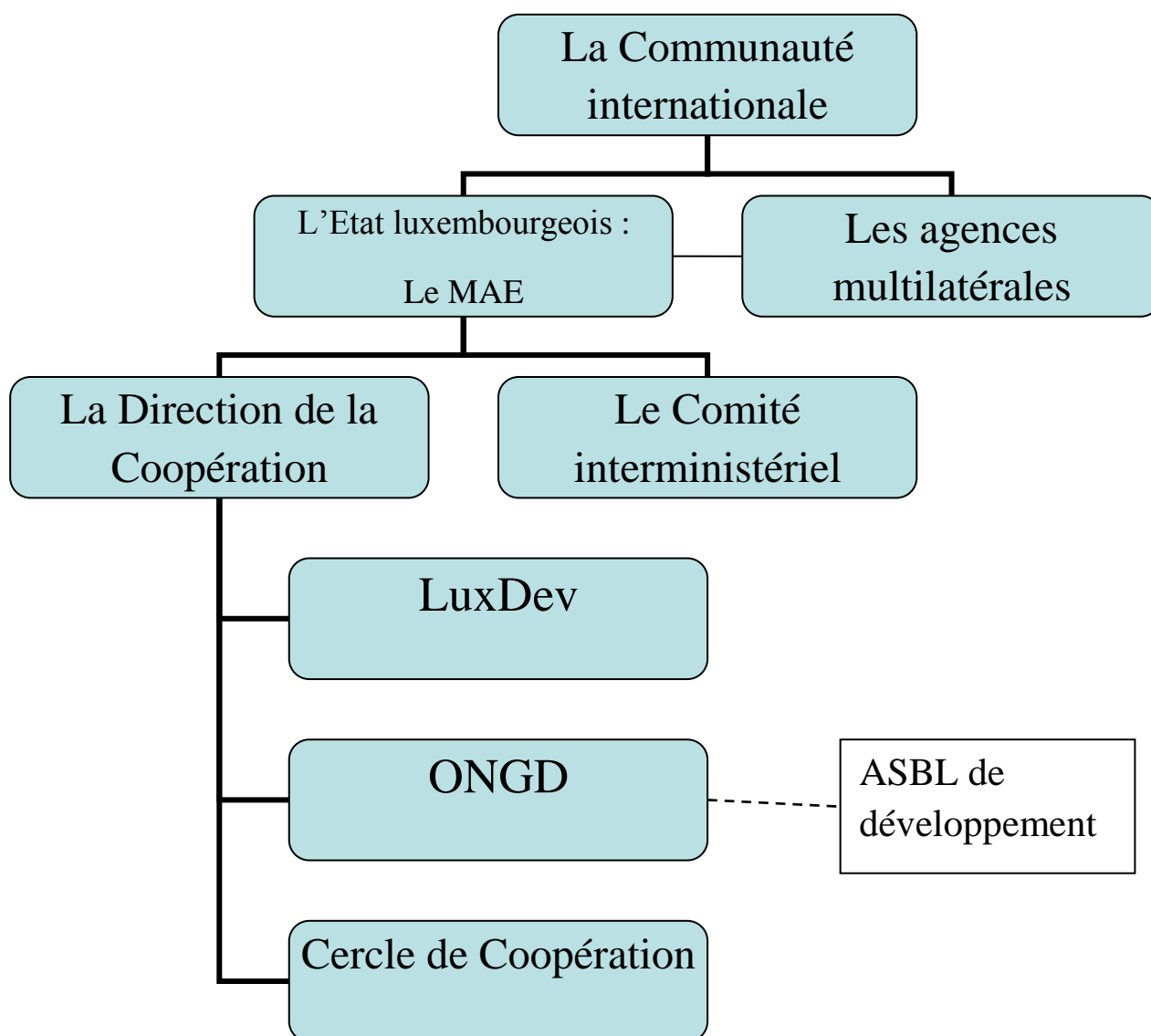
¹⁴ Une exception à ce cofinancement existe au Luxembourg. Une ONGD qui a l'agrément ne veut pas bénéficier des cofinancements du MAE ni d'autres services publics.

exemple avec des ASBL luxembourgeoises qui ne sont pas directement actives dans la solidarité internationale, mais qui font des dons réguliers, ou avec des entreprises, des banques, etc. D'autres travaillent avec des ONGD pour avoir accès aux fonds publics du MAE. Ceci est expliqué plus en profondeur dans l'analyse.

L'accès aux fonds publics est un des éléments principaux qui distingue les ASBL de développement au Luxembourg des IPSI en Belgique. Au début de la recherche, l'existence de structures IPSI au Luxembourg faisait partie des constats de base, mais avec l'évolution de la recherche, l'incompatibilité des deux structures est apparue. Les IPSI en Belgique désignent « *les activités de solidarité internationale organisées et initiées par les hommes et femmes en dehors de toute intention étatique et mercantile au sein de groupes plus ou moins formalisés et ne bénéficiant ni d'un agrément ni d'un co-financement des pouvoirs publics pour mener à bien leurs projets.* » (Pirotte, Godin, 2013, p. 19). Ces structures belges et luxembourgeoises ont beaucoup de points en commun mis à part le fait que les structures luxembourgeoises ont accès aux sources de financement public. Pour cette raison, il n'est pas possible de parler d'IPSI au Luxembourg. Dans ce travail, la notion d'ASBL de développement va donc être employée pour parler des initiatives populaires.

La thématique de la ligne de démarcation entre les ASBL de développement et les ONGD va être abordée plus en profondeur dans la partie sur l'analyse. Il semble important de noter qu'établir une ligne de démarcation définissant la frontière entre les « amateurs » et les « professionnels » semble impossible parce que la démarcation entre ASBL de développement et ONGD est encore plus floue qu'en Belgique. Certaines « petites ONGD » (voir analyse) ressemblent plutôt à des ASBL de développement et la seule chose qui les distingue est que les petites ONGD ont obtenu un agrément de la part du MAE. Cet agrément donne certains avantages aux ONGD que les ASBL de développement n'ont pas. D'abord, les petites ONGD ont l'avantage que leurs donateurs ont la possibilité de déduire fiscalement leurs dons, ce qui n'est pas le cas pour les donateurs des ASBL de développement. Ensuite, les petites ONGD ont une reconnaissance officielle du MAE, ce qui les rend plus crédibles et dignes de confiance pour certains donateurs. En plus, cette reconnaissance leur offre plus de visibilité. Enfin, les petites ONGD ont un accès plus facile aux fonds publics avec des montants plus importants. Ces trois différences entre les ASBL de développement et les petites ONGD peuvent être considérées comme une motivation pour les ASBL de devenir des ONGD parce qu'en tant qu'ASBL sans agrément, elles ne peuvent pas bénéficier de ces « avantages ».

Pour conclure cette partie sur les différents acteurs, un graphique qui reprend les acteurs en fonction des relations qu'ils ont entre eux est présenté à la page suivante. Après ce graphique, la deuxième partie du mémoire commence. Elle reprend les différentes notions-clés qui, en lien avec cette partie sur la coopération luxembourgeoise (le contexte et les acteurs), ont abouti au développement des hypothèses du mémoire.



Partie II : Les repères théoriques

La question de départ

Afin de mieux comprendre le cheminement du travail, revenons sur la question de départ : quel est l'impact de la recherche de l'efficacité accompagnée d'un processus de professionnalisation sur le secteur de la coopération non gouvernementale (ASBL de développement et ONGD) au Luxembourg ? Un exemple : les partenariats au sein de la société civile (entre ASBL de développement et ONGD et entre ONGD et ONGD). Cette question intègre plusieurs notions qui sont expliquées dans la partie suivante. D'abord, les notions de l'efficacité de l'aide et du processus de professionnalisation sont abordées. Ces deux concepts sont à la base de la réflexion de ce travail parce qu'ils entraînent de nouvelles approches dont la construction de partenariats qui sera discutée par la suite.

La recherche de l'efficacité dans le champ de la coopération et le processus de professionnalisation sont deux phénomènes qui vont de pair. Depuis plusieurs années, ils sont analysés et discutés par les acteurs du secteur, un processus qui va encore se poursuivre dans le futur. Aussi bien la recherche de l'efficacité que le processus de professionnalisation se font à différents niveaux et de différentes manières selon les acteurs. Ils viennent « du haut » par les injonctions de la communauté internationale, mais aussi « du bas » par des structures non gouvernementales. Certains acteurs ont la volonté de se professionnaliser pour pouvoir faire face à la concurrence, mais aussi pour rendre leurs activités, projets et programmes plus efficaces et durables pour les publics cibles au Nord et les bénéficiaires au Sud. Par ailleurs, cette recherche est d'autant plus importante dans un contexte où la contrainte budgétaire devient de plus en plus forte à cause des « crises » économique, migratoire, environnementale, etc.

Le Luxembourg n'échappera pas à ce processus, mais les enjeux et les réalités luxembourgeois ont une influence sur ces phénomènes, surtout en ce qui concerne les caractéristiques du pays, entre autres sa petite taille, et les spécificités du secteur de la coopération, comme par exemple la disponibilité des moyens financiers, le nombre important d'ONGD, l'interconnectivité du secteur, etc. Les relations entre les différents acteurs de la société civile, les ONGD et les ASBL de développement sont des éléments importants dans ces dynamiques. Elles sont un enjeu central dans la recherche de l'efficacité et dans le processus de professionnalisation notamment parce que les ONGD sont considérées comme « les professionnels » et les ASBL de développement comme « les amateurs » du secteur de la coopération. En plus, l'encouragement de la part du MAE pour des partenariats entre les acteurs de la société civile se fait aussi dans un esprit de professionnalisation des différents acteurs vu que les partenariats permettent un transfert de connaissances, de compétences, etc. et donnent la possibilité de rendre les activités plus cohérentes, ce qui augmente l'efficacité de l'aide.

La recherche de l'efficacité de l'aide/du développement

Après la Seconde Guerre mondiale et le début de la décolonisation, un nombre important d'anciennes puissances coloniales, mais aussi d'autres pays occidentaux, commencent à établir une APD pour les PED. La résolution 2626, adoptée par l'AG des NU en 1970, marque le début d'un engagement officiel des pays développés à consacrer un montant d'une valeur de 0,7 % du RNB pour l'APD. Malheureusement, la majorité des Etats n'ont pas atteint cet objectif et ce système d'APD a été plusieurs fois « réformé » ou « adapté » aux réalités et aux défis auxquels il était confronté. En plus, l'APD a été régulièrement remise en question, comme par exemple dans les années 90 avec le scandale des « éléphants blancs »¹⁵ et, à l'heure actuelle, elle reste toujours un sujet sensible au centre des relations internationales.

Après les échecs des années précédentes et vu les nouvelles contraintes budgétaires, les NU, les différents bailleurs internationaux et nationaux, les pays bénéficiaires et d'autres acteurs s'investissent pour rendre l'aide et le développement plus efficaces. A partir de la fin de la guerre froide, la réflexion sur l'efficacité est approfondie, notamment sous la pression de la société civile¹⁶, pour pouvoir répondre aux échecs et pour améliorer les interventions dans les pays bénéficiaires. Dans les années 90, beaucoup de sommets¹⁷ des NU ont lieu. Les résultats de ces réflexions et discussions sont les OMD « *par lesquels l'efficacité de l'aide s'exprime désormais en terme de performances globales.* » (Pacquement, 2015, p. 21). En 2002, lors de la Conférence sur le financement du développement à Monterrey, l'objectif de la résolution 2626 est réaffirmé. En plus, les engagements pour atteindre les OMD sont recueillis.

Pendant les années suivantes, une série de forums (à Rome en 2002, à Paris en 2005, à Accra en 2008, à Busan en 2011, à Mexico en 2014) sont organisés pour rassembler les ministères des différents gouvernements et les agences multinationales pour discuter de l'efficacité de l'aide et du développement. Un des forums les plus importants est celui de Paris en 2005 qui a comme résultat la Déclaration de Paris. Cette déclaration met en place cinq concepts¹⁸ afin de promouvoir l'efficacité de l'aide. Un de ces cinq concepts sont « les résultats » qui concernent l'impact réel et mesurable de l'aide apportée. Ce concept vise l'atteinte des objectifs qui ont été fixés au début à partir des résultats du projet. En plus, il touche à la cohérence, la réalisabilité et la durabilité des projets, ce qui augmente aussi son efficacité. Par ailleurs, on ne veut plus se concentrer uniquement sur l'insuffisance des pays

¹⁵ Des projets et des programmes d'une grande ampleur, souvent réalisés à l'initiative publique, qui deviennent plus coûteux que bénéfiques.

¹⁶ Leur légitimité a augmenté en puissance avec la crise de la dette et le début du processus de la décentralisation dans les années 80.

¹⁷ 1992 : Conférence des NU sur l'environnement et le développement et la Conférence internationale sur la nutrition ; 1993 : Conférence mondiale sur les droits de l'homme ; 1994 : Conférence internationale sur la population et le développement ; 1996 : Deuxième conférence des NU sur les établissements humains et le Sommet mondial de l'alimentation ; 1995 : Quatrième conférence mondiale sur les femmes et le Sommet mondial pour le développement social ; etc.

¹⁸ appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle.

bénéficiaires, mais aussi agir sur les politiques et procédures des donateurs. Ces engagements sont renforcés en 2008 avec le Programme d'Action d'Accra et en 2011 avec les Accords de Busan¹⁹.

L'élaboration d'un nouvel engagement international (2015-2030) commence en 2012 pour assurer une suite aux OMD. Les 17 ODD ont comme nouveauté qu'aussi bien les Etats du Nord que ceux du Sud sont concernés par ces objectifs et l'ambition est de corriger les faiblesses des OMD. En plus, le développement durable est intégré de manière globale et va devenir pour les années à venir le paradigme des NU. La recherche de l'efficacité quant à elle reste un sujet d'actualité, mais le défi se complexifie suite à l'intégration du concept de développement durable.

En ce qui concerne la recherche de l'efficacité au Luxembourg, le MAE a développé un **Plan d'action²⁰ pour l'efficacité du développement (2014-2019)**. Ce plan prend comme référence les conférences internationales précitées, mais aussi le cadre européen. En plus, il se focalise sur les activités menées par la Coopération luxembourgeoise dans ses pays partenaires²¹ à travers les programmes indicatifs de coopération (PIC), l'appui de la société civile dans les pays partenaires, etc. Ce plan est un bon exemple de la transmission d'une injonction internationale dans un cadre national. Par ailleurs, pour pouvoir répondre aux exigences internationales, la recherche de l'efficacité et la manière²² dont le MAE voudrait l'atteindre dans le cadre national y sont traitées.

Même si l'objectif de la recherche de l'efficacité apparaît louable et désirable, il peut aussi devenir un frein à la construction de partenariats, mais aussi à l'innovation et à l'expérimentation dans un secteur qui nécessite un renouvellement. En plus, les réformes et mesures mises en place au nom de l'efficacité ont parfois des impacts²³ très négatifs, aussi bien pour les sociétés civiles au Sud et au Nord que pour les publics cibles et les bénéficiaires de certains programmes et projets. Comme déjà expliqué, une des conséquences de la recherche de l'efficacité est que les ONG doivent se professionnaliser pour pouvoir faire face aux nouvelles exigences. Ce processus de professionnalisation est brièvement expliqué dans la partie suivante.

¹⁹ En plus, le concept « efficacité de l'aide » (aid effectiveness) devient le concept « efficacité du développement » (development effectiveness).

²⁰ Il a « [...] comme objectif de promouvoir l'application plus systématique des principes d'appropriation, d'alignement, de transparence et de redevabilité mutuelle, de partenariat inclusif, ainsi que de coordination et d'harmonisation des actions de la Coopération luxembourgeoise sur le terrain. » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2014, p. 4)

²¹ Le Luxembourg a 7 pays partenaires au niveau bilatéral : le Burkina Faso, le Cap-Vert, le Laos, le Mali, le Nicaragua, le Niger, le Sénégal. En plus, des projets dans les 7 pays suivants sont soutenus : le Vietnam, El Salvador, le Kosovo, l'Afghanistan, la Mongolie, le Myanmar et les Territoires palestiniens occupés.

²² « - Renforcer la politique de ciblage géographique de la Coopération luxembourgeoise sur un nombre réduit de pays partenaires. - Renforcer la politique de ciblage sectoriel dans les pays partenaires à un maximum de 3 secteurs d'intervention. - Renforcer la politique de ciblage de la Coopération luxembourgeoise sur les pays les moins avancés [...] » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2014, p. 7).

²³ Une des critiques relatives au *Zukunftspak* rejoint cette idée (par exemple : avec les nouveaux taux de cofinancement des projets et programmes des ONGD au Luxembourg qui sont abordés dans l'analyse, l'Inde n'est cofinancée qu'à un taux de 60 % à la place de 80 % parce qu'elle ne fait plus partie des PMA. Dorénavant, les PMA ont un taux de cofinancement plus élevé, ce qui est aussi une des mesures présentées dans le plan d'action sur l'efficacité. Le plus grand problème évoqué par certaines ONGD luxembourgeoises actives en Inde est le fait que même si elle n'est plus considérée comme PMA, une grande partie de sa population vit toujours dans une extrême pauvreté).

Le processus de professionnalisation

La notion de professionnalisation quant à elle est employée dans le secteur des ONG et décrit « [...] *les transformations qui les touchent et s'interroger sur l'efficacité de leurs actions.* » (Le Naëlou, p. 775). Cette professionnalisation est considérée comme « sans pilote » (Le Naëlou, p. 781) parce que même s'il y a plusieurs acteurs actifs, aucun d'entre eux n'a le *lead* dans ce processus. Le secteur non gouvernemental au Luxembourg est aussi touché par cette professionnalisation.

En général, on peut identifier **deux vagues de professionnalisation**. La première vague a commencé pendant les années 90 et « [...] *est caractérisée par une triple harmonisation du secteur associatif (Enjolras, 1998): [...] Institutionnelle – Elle est engendrée par l'adoption de méthodes de management au sein du secteur public; [...] Normative – Il s'agit de la professionnalisation des interventions, où les salariés sont davantage compétents et disposant de réseaux professionnels, remplacent les bénévoles ;[...] Coercitive - Elle résulte du rôle de l'Etat régulateur et financeur. L'Etat fixe les objectifs et les modalités d'actions à réaliser via son financement.* » (Contor, p. 5). Cette première vague est toujours d'actualité au Luxembourg, mais depuis quelques années, elle est accompagnée par la deuxième.

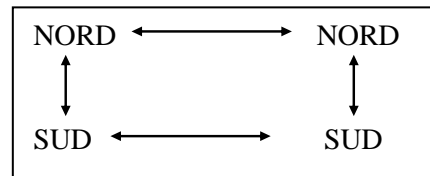
Cette deuxième vague est très récente. Elle est caractérisée par « [...] *une bonne gestion des finances et des ressources humaines. Il s'agit dans ce second temps d'établir des procédures à travers notamment un management de la qualité, des pratiques de suivi - évaluation, une rationalisation des dépenses, des objectifs de performance, etc.* » (Contor, p. 5) Même si cette deuxième vague a comme objectif d'augmenter la performance budgétaire, elle peut constituer un frein à l'innovation parce qu'il y a de plus en plus de procédures, d'approches, de méthodologies, etc. à suivre, ce qui diminue les libertés et la prise de risques. En plus, « [la] *professionnalisation est un processus qui divise et fragmente.* » (Le Naëlou, p. 780). Souvent, ce processus n'est pas pacifique et met les différents acteurs en concurrence face au financement et aux domaines d'intervention. L'exclusion de certains acteurs est une des conséquences, ce qui est aussi apparu avec le nouveau système de cofinancement (*Zukunftspak*) dans le secteur non gouvernemental au Luxembourg. Par ailleurs, cette professionnalisation comporte un des plus grands défis pour le secteur non gouvernemental parce que ce processus engendre des questionnements sur l'identité de ses associations et sur leur légitimité.

La construction de partenariats quant à elle peut être un moyen pour faciliter les processus de professionnalisation pour certains acteurs par l'échange d'expériences et d'informations (méthodologies, pratiques, approches, etc.) et diminuer en même temps la concurrence entre les acteurs. Ces éléments sont aussi développés dans la partie de l'analyse.

Le partenariat

Le partenariat est une notion qui existe depuis longtemps et qui est employée dans beaucoup de secteurs. La notion telle qu'elle est utilisée dans ce travail émerge pour la première fois aux Etats-Unis. Dans les années 80, des partenariats économiques et politiques entre le secteur public et le secteur privé se créent pour assurer la construction d'infrastructures, la fourniture de services publics, etc. La volonté de construire ces partenariats est le résultat d'une recherche de nouvelles solutions à cause de la défaillance du secteur public/des pouvoirs publics (nationaux, régionaux et locaux) qui sont jugés trop lents, trop coûteux, inefficaces, inadaptés aux besoins de la clientèle, etc.

En ce qui concerne le secteur de la coopération internationale, le partenariat est une notion-clé qui est aujourd'hui souvent utilisée en lien avec la coopération non gouvernementale. Dans ce secteur, il y a eu plusieurs vagues de partenariats caractérisées par différents acteurs et approches. D'abord, « les partenariats/relations » se faisaient pendant longtemps entre **les différents gouvernements** des pays donateurs et des pays partenaires. Ensuite, les **ONG(D)** principalement du Nord sont devenues des « partenaires » indispensables des gouvernements/donateurs au Nord à partir de la fin des années 80. Enfin, le concept de partenariat s'est encore élargi et décrit les relations des ONG du Nord avec les acteurs de **la société civile** (ONG locales, coopératives, associations, etc.) dans les pays partenaires. Le processus de construction de partenariat est toujours en cours et, aujourd'hui, il dépasse largement les partenariats classiques Nord-Sud. La construction de partenariats concerne aussi bien des partenariats au Nord (Nord-Nord) et au Sud (Sud-Sud) au sein de la société civile, mais aussi avec le secteur privé (banques, entreprises, etc.).



Trois définitions du concept de partenariat ont été choisies pour identifier les éléments les plus importants. Premièrement, « *Le partenariat est une **relation équitale** établie entre plusieurs parties ayant chacune sa mission propre en vue de travailler en étroite **collaboration** à la réalisation d'un **objectif commun**. Cela suppose une définition claire des rôles et des **responsabilités** des partenaires, le partage d'un minimum de **valeurs** communes sur lesquelles vont s'appuyer les actions et un bénéfice retiré par chacun des partenaires en contrepartie de ses contributions.* » (Henripin, 1994, p. 29).

Deuxièmement, une autre définition est la suivante : « *Le partenariat est la relation entre deux ou plusieurs organismes pour **la mise en œuvre d'un projet**, qui repose sur la coopération, respectant **l'égalité de pouvoir** des parties et se basant sur l'échange, la confiance, le respect des engagements, la transparence et la réciprocité. C'est un processus dynamique qui doit s'inscrire dans **la durée**, sur des compétences données et une vision partagée d'un objectif de solidarité internationale.* » (Coordination Sud, 2006, p. 7).

Troisièmement, les ONG luxembourgeoises ont aussi défini la notion de partenariat pendant un atelier organisé par le Cercle²⁴. Pour elles, « *le partenariat est **une relation de collaboration et de coordination** d'égal à égal entre plusieurs organisations qui visent à atteindre **des buts communs** en jouant sur la **complémentarité** de leurs compétences et de leurs approches. Cette relation se base sur l'écoute, la réciprocité, le consensus, la confiance et le respect mutuel. Elle se consolide autour de **valeurs** partagées grâce à des échanges réguliers, à la transparence et à la mise en place de règles claires concernant les droits, les devoirs et les responsabilités de chacune des parties.* »

En général, le partenariat est un système de relations égalitaires et interdépendantes qui a une finalité commune, mais qui n'empêche pas une certaine autonomie des partenaires. Il s'inscrit dans une durée et se base sur des valeurs communes. La confiance est une notion centrale comme expliqué dans la citation suivante : « *The implication here is that although interorganizational trust has an important influence in collaborative relations, interpersonal trust is also important for its effects on interorganizational trust.* » (Tsasis, 2009, p. 17). Elle peut d'autant plus être établie si on a une bonne connaissance de son partenaire, de ses valeurs, de ses idées, etc. et si les différentes personnes qui composent ces organisations ont de bonnes relations. En même temps, les valeurs, les approches, les différentes personnalités des partenaires, etc. peuvent être une source de conflit. Cette thématique sera aussi abordée dans l'analyse. Par ailleurs, le partenariat permet une responsabilité et une gestion des risques communes pour faire face aux défis. Il peut être vu comme une alternative à la concurrence parce qu'il permet un échange de savoirs et de connaissances entre les acteurs qui ne sont donc plus des concurrents.

L'égalité est une spécificité des partenariats dans le champ de la coopération (Navarro-Flores, 2008). Les partenariats dans le secteur de la société civile se disent donc égalitaires par définition même si la réalité est parfois tout autre. Ces partenariats se distinguent fortement des « partenariats hiérarchiques » (Navarro-Flores, 2008, p. 34) comme par exemple entre Etats et ONGD qui ne sont pas égalitaires vu que l'Etat dicte les « règles du jeu » parce que c'est lui qui finance, décide et contrôle les actions des ONGD. Ces dernières sont donc obligées de respecter et de suivre la politique de l'Etat qui a « le pouvoir ».

Pour que cette partie théorique sur la notion principale du mémoire soit encore plus complète, il est intéressant de se référer à plusieurs théories interorganisationnelles parce que le partenariat est un système de relations entre organisations. Cette partie ne prétend pas être un résumé de ces théories, mais elle reprend les éléments et les étapes les plus importants pour l'analyse suivante. Depuis les années 60, ces relations sont étudiées par différents auteurs qui ont développé une série de théories. D'abord « **la théorie des organisations** » qui se concentrait sur les relations interorganisationnelles

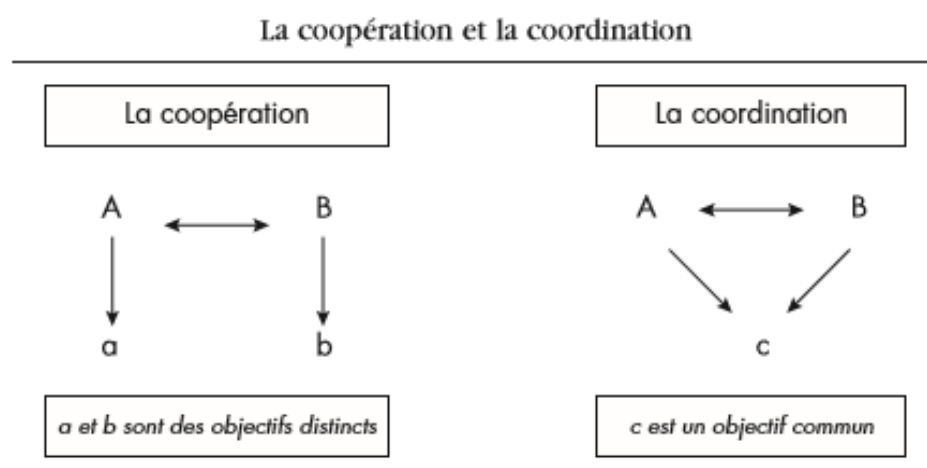
²⁴ En plus, le Cercle a élaboré « 6 lignes directrices sur les partenariats équitables et solidaires ».

entre le secteur public et le secteur privé. Dans les années 80-90 s'ajoute « **la théorie de la collaboration** », suivie quelques années après par « **l'approche institutionnelle** ».

En ce qui concerne toutes les théories des relations interorganisationnelles, l'environnement des organisations semble avoir un impact important sur les relations et même si les différents auteurs et théories s'accordent sur ce fait, leur compréhension du rôle de l'environnement dans les relations diverge. Certains chercheurs considéraient les organisations à l'extérieur de leur environnement institutionnel comme, en 1975, White, Levine et Vlasak²⁵. Ils sont d'avis que « *les relations interorganisationnelles sont des instruments de résolution des conflits car l'échange de ressources permet, d'une part, l'atteinte des objectifs communs et, d'autre part, l'établissement d'une relation consensuelle dans un contexte de rareté des ressources.* » (Navarro-Flores, 2008, p. 39). Leur théorie explique aussi pourquoi les organisations qui disposent de différentes ressources travaillent ensemble.

D'autres auteurs s'orientent vers des approches où les organisations font partie de leur environnement institutionnel et peuvent avoir une influence importante, comme expliqué en 1975 par Zeitz²⁶ qui « *conçoit l'organisation dans son environnement, c'est-à-dire que l'organisation fait partie d'une dynamique sociale particulière, où il existe des instruments de contrôle et d'action sociale.* » (Navarro-Flores, 2008, p. 40). Pour lui, les organisations font partie d'une structure sociale et peuvent être influencées par les rapports sociaux et par le système institutionnel. En plus, les relations interorganisationnelles « *[...] sont conçues comme une réponse particulière aux changements dans l'environnement des organisations.* » (Navarro-Flores, p. 38).

En 1982, Mulford et Rogers développent la théorie de la collaboration. Selon eux, il existe deux types de relation entre les organisations : **la coopération** et **la coordination**.



Source: Mulford et Rogers, 1982, p. 14.

²⁵ Théorie micro-organisationnelle où les relations interorganisationnelles sont vues comme une adaptation aux exigences et réalités de l'environnement.

²⁶ Théorie macro-organisationnelle où les relations interorganisationnelles sont analysées suivant les règles internes de chaque organisation et le système de valeurs.

Ils définissent la coopération comme « *un échange informel et flexible qui sous-entend qu'il existe une réciprocité interorganisationnelle [...].* » (Navarro-Flores, 2008, p. 41) et la coordination comme « *un processus d'action conjointe et de prise de décisions concertée.* » (Navarro-Flores, 2008, p. 41). La coordination nécessite donc un engagement plus important au niveau de toutes les instances décisionnelles (les directeurs, les CA, etc.) des organisations pour atteindre un but commun entre autres parce que les différentes parties prenantes n'ont pas les mêmes ressources, perspectives, buts, etc. Ces deux types de relations se manifestent aussi dans les partenariats que les acteurs des sociétés civiles au Luxembourg ont et qui sont abordées dans la partie de l'analyse.

A partir de 1989, les théories prennent encore une nouvelle forme. Barbara Gray développe sa théorie de la collaboration²⁷ qui reprend les relations entre les différentes organisations, mais aussi les relations que ces organisations ont avec d'autres secteurs (le secteur privé par exemple). Elle prend en compte un environnement sociopolitique qui entoure les relations entre les différents acteurs. Ces relations « *[...] constituent un processus de négociation qui permet aux acteurs de déconstruire et de reconstruire des arrangements institutionnels existants.* » (Navarro-Flores, 2008, p. 43). Elles sont donc un espace de production de nouvelles règles.

Quelques années plus tard, DiMaggio et Powell présentent leur thèse qui a comme sujet principal le **processus d'institutionnalisation**. Il s'agit d'une prolongation de la théorie de la collaboration. Selon eux, « *[...] les organisations sont en concurrence à la fois par rapport aux ressources ou aux profits et par rapport à la conquête d'un pouvoir politique et d'une légitimité. Lorsque la légitimité et le pouvoir sont atteints, l'organisation s'est institutionnalisée [...].* » (Navarro-Flores, 2008, p. 49). Les relations entre les organisations, quant à elles, sont influencées par différentes forces. DiMaggio et Powell ont défini différentes formes²⁸ de forces qui jouent **un rôle par rapport au processus de l'institutionnalisation** des organisations, comme par exemple les pressions que certaines organisations exercent sur d'autres, l'arrivée d'une nouvelle technologie dans le champ ou le processus de professionnalisation. Ces forces permettent à certaines organisations d'institutionnaliser leurs règles et d'atteindre plus de pouvoir dans le champ. A la base, ces organisations ont déjà plus de ressources, plus d'autorité, plus d'expérience, etc. et vu qu'elles définissent ces règles, ce sont aussi elles qui bénéficient le plus des ressources du champ.

²⁷ Théorie méso-organisationnelle qui analyse la construction des relations interorganisationnelles et les dynamiques au sein des relations.

²⁸ **L'isomorphisme** (DiMaggio et Powell) : Premièrement, les « forces coercitives » qui concernent l'influence politique et les questions de légitimation des organisations. Ce sont des pressions directes ou indirectes que certaines organisations exercent sur d'autres qui se trouvent dans une situation de dépendance, mais aussi des pressions socioculturelles par des réglementations du travail, etc. qui sont propres à une société donnée. Deuxièmement, les « forces du mimétisme » qui se produisent dans des situations d'incertitude comme par exemple quand une nouvelle technologie, une nouvelle méthode de gestion ou de production, etc. sont introduites dans le secteur. Ces nouvelles pratiques sont souvent mises en œuvre par de nouveaux acteurs du secteur et, par après, copiées par les autres pour diminuer l'incertitude parce que ces nouvelles approches sont jugées comme étant de meilleures pratiques/références. Troisièmement, les « forces normatives » qui peuvent être vues comme l'aboutissement de la professionnalisation et qui sont exercées par les différentes catégories de professions. Ces professions sont légitimées par des pratiques professionnelles (des méthodes, des procédures, etc.) qui leur sont propres. Cette légitimation leur permet de contrôler l'accomplissement de cette profession et provoque l'institutionnalisation des organisations.

En 2000, Phillips et al. ajoutent encore trois autres sources de pouvoir aux différentes forces qui sont en jeu **au sein des collaborations et négociations**. Premièrement, le « contrôle des ressources critiques » qui sont définies comme des ressources techniques, financières, de savoir-faire, etc. que les autres organisations n'ont pas. Deuxièmement, l'autorité formelle qui est exercée par une instance gouvernementale par exemple et donne à une organisation le pouvoir de prendre des décisions. Troisièmement, la légitimité discursive concerne le pouvoir d'une organisation d'influencer le processus de la construction sociale. Ces sources de pouvoir jouent donc un rôle à l'intérieur des collaborations et ont un impact sur la réalisation des activités, les rapports personnels, etc.

La notion du pouvoir est aussi reprise par Gray. Pour elle, « [...] *les rapports de pouvoir entre les acteurs font partie intrinsèque de la négociation et ces rapports ont tendance à s'équilibrer grâce au processus d'apprentissage mutuel.* » (Navarro-Flores, 2008, p. 55). Kernaghan, quant à lui, a défini plusieurs « degré(s) de partage du pouvoir. » (Tremblay, 2003, p. 6). Premièrement, le *collaborative partnership* qui implique tous les partenaires dans le processus de la prise de décisions. Deuxièmement, l'*operational partnership* qui limite le partenariat à une partie du travail. Troisièmement, le *contributory partnership* qui se définit par une contribution d'un partenaire sans qu'il s'implique dans le processus opérationnel. Dernièrement, le *consultative partnership* au sein duquel un des partenaires prend un rôle de consultant. La question du pouvoir au sein des relations et partenariats des organisations est centrale et va être évoquée à plusieurs reprises.

Pour finir cette partie sur le partenariat, différents éléments importants doivent être mentionnés. De manière générale, les partenariats sont un moyen pour rendre les activités plus efficaces : « [...] *interorganizational collaboration as a way to build capacity and leverage existing resources to enable organizations to address social problems more effectively* (Gray, 1989 ; Huxham, 1996)[...]. » (Tsasis, 2009, p. 15). Fisher, quant à lui, partage cette opinion : « [...] *collaboration is motivated by the need of individual organisations to maximize efficiency and reduce transaction costs.* » (Gray, 1991, p. 14). En outre, les partenariats permettent de faire face aux difficultés complexes rencontrées dans l'environnement des organisations : « *Affected and interested parties attempt to negotiate collaborative solutions to complex environmental disputes.* » (Gray, 1991, p. 4). Les partenariats assurent une plus grande durabilité des activités parce que plusieurs acteurs interviennent. Ils permettent aux partenaires de bénéficier de complémentarités de l'autre et d'acquérir de nouvelles compétences et expériences : « *Furthermore, collaborative arrangements are seen as helping organizations acquire a pool of resources, skills* (Hamel, 1991; Williamson, 1991; Gulati, Nohria, and Zaheer, 2000), *and new knowledge* (Anand and Khanna, 2000; Kale, Singh, and Perlmutter, 2000). » (Tsasis, 2009, p. 15). Tous ces éléments vont être de nouveau abordés dans la partie de l'analyse, surtout parce que l'environnement des ONGD a connu certains changements ces

derniers temps. En plus, les différentes personnes interviewées ont été questionnées sur l'impact de leurs partenariats en ce qui concerne l'augmentation de l'efficacité et le transfert des compétences.

Par ailleurs, il est important de ne pas négliger l'impact des relations interpersonnelles au sein des partenariats et coopérations : « *In extreme cases, negative interpersonal relations resulting from emotive sentiments experienced by boundary spanners can also profoundly affect interorganizational collaborative relations.* » (Tsasis, 2009, p. 15). Dans un pays comme le Luxembourg qui a une petite taille, peu d'habitants et un petit secteur de la coopération au développement, les relations interpersonnelles prennent une place non négligeable et seront aussi évoquées plus profondément par la suite dans la partie sur l'interconnectivité.

L'innovation sociale

Le deuxième concept qui permet la construction de l'hypothèse du mémoire est celui de l'innovation sociale. Le contexte de crise augmente la demande d'innovation économique ou sociale pour pouvoir répondre aux problèmes qui sont la cause ou la conséquence de cette crise, comme par exemple la croissance des inégalités. En plus, aussi bien la coopération luxembourgeoise que le champ de la coopération en général ont besoin d'innovation. Ce besoin est exprimé par différents acteurs comme les ONGD, le Cercle, etc. qui se plaignent que « tout le monde fait la même chose et touche le même public ». Les innovations peuvent être une des sources d'un changement profond.

D'abord, il faut distinguer deux types d'innovation : l'innovation économique et l'innovation sociale qui sont complémentaires et interdépendantes. L'innovation économique/technique s'appuie souvent sur l'innovation sociale et celle-ci peut provoquer des innovations économiques. L'innovation économique est définie par son caractère matériel et technologique. Une telle innovation est développée par des entreprises et est beaucoup plus visible qu'une innovation sociale. En plus, une protection de l'innovation économique est possible par brevet.

Pour ce travail, le centre d'intérêt sera mis sur l'innovation sociale qui est une notion plus floue et hétérogène. L'innovation sociale est souvent une innovation de services, mais elle peut aussi prendre d'autres formes : une nouvelle pratique, une nouvelle méthodologie, un nouveau processus, un nouveau rôle, etc. Il y a plusieurs définitions de l'innovation sociale. Premièrement, « *les innovations sociales concernent la coordination de relations entre les acteurs sociaux dévolus à la résolution de problèmes socio-économiques en vue d'une amélioration des performances et du bien-être des collectivités.* » (Harrisson, Vézina, 2006) » (Richez-Battesti, Petrella, Vallade, 2012, p. 23). Deuxièmement, elle « [...] peut être « un produit, un processus de production, une technologie mais elle peut aussi être un principe, une idée, une loi, un mouvement social, une intervention ou une combinaison d'entre eux. » (BEPa, 2011, p. 33). Cependant, il est important de dire qu' « *innover n'est pas faire nouveau, mais faire autrement, proposer une alternative. Et cet autrement peut parfois être un réenracinement dans des pratiques passées.* » (Chambon, David, Devevey, 1982, pp. 11 et 13).

Souvent, le premier but de l'innovation sociale est la transformation des organisations pour pouvoir augmenter leur efficacité. L'innovation sociale pourrait donc être un moyen pour augmenter l'efficacité de l'aide. Elle est à la fois un processus continu de changement et d'apprentissage, mais peut aussi être un résultat. Le développement d'une innovation sociale dépend fortement de son environnement et son réseau interorganisationnel : « *L'innovation sociale, pour perdurer, doit être réappropriée par plusieurs acteurs qui y donnent un sens et qui peuvent, en essayant de convaincre les autres acteurs de l'organisation, consolider l'innovation sociale.* » (Richez-Battesti, Petrella, Vallade,

2012, p. 28). En plus, le contexte politique joue aussi un rôle important dans l'émergence de l'innovation et son inadaptation est souvent considérée comme un frein.

Dans le contexte d'une innovation sociale, il n'y a pas de but de maximisation du profit. L'innovation sociale a un ancrage local (*grass-route*) et est plus informelle que l'innovation économique. Elle est définie par un caractère immatériel et est invisible car il n'est pas possible de breveter. Elle peut se développer dans des réseaux hétérogènes avec une ampleur variable en mobilisant de multiples agents. De manière générale, elle est souvent développée par la société civile, des mouvements sociaux et l'Etat, mais aussi par des entreprises (sociales)²⁹ : « *Ainsi, il est vrai que l'innovation sociale qui a lieu dans l'économie sociale est souvent le fruit d'acteurs sociaux provenant de la société civile, qui peuvent agir soit de manière autonome, soit avec le soutien de l'État, soit en créant des partenariats, qu'il s'agisse de groupes communautaires, de mouvements sociaux ou d'entrepreneurs sociaux (Harrison et al., 2010).* » (Djellal, Gallouj, 2012, pp. 45-46). Ici, se trouve alors aussi le lien avec le premier concept qui est le partenariat.

Ces acteurs peuvent créer des partenariats et, par la suite, « *[d]es solutions innovantes peuvent être trouvées en s'appuyant sur la créativité des acteurs privés dans des dynamiques de partenariat ou de coopération entre une pluralité d'acteurs publics et privés.* » (Richez-Battesti, Petrelle, Vallade, 2012, p. 28). Un élément-clé dans l'innovation est aussi la collaboration/participation des usagers (coproduction) pour répondre à des problèmes sociaux, surtout en ce qui concerne l'innovation de services. Ici, « *[...] l'innovation sociale se développe dans une entreprise collective, fondée sur une gouvernance partenariale, qui permet une appropriation de l'innovation sociale par les différentes parties prenantes concernées.* » (Richez-Battesti, Petrelle, Vallade, 2012, p. 30). Cela a comme conséquence qu'elles ont un impact sur la société en répondant à des besoins sociaux insatisfaits. Cet impact/changement peut même aller jusqu'à une transformation de la société.

Comme déjà dit, l'innovation sociale peut être vue comme performante uniquement si elle est imitée et appropriée par d'autres acteurs et perdure dans le temps parce qu'elle ne peut pas être protégée. Elle est donc diffusée et généralisée, ce qui entraîne aussi parfois une institutionnalisation. Celle-ci se manifeste dans la « programmation stratégique à l'horizon 2020 » de l'UE dans une optique de « *placer la société au centre de l'analyse de l'innovation* », mais aussi dans d'autres initiatives, comme par exemple « Social Innovation Europe » (Richez-Battesti, Petrelle, Vallade, 2012, p. 18) et les programmes de l'UE.

Cette diffusion et le processus d'institutionnalisation ne se font pas spontanément, par contre, ils sont dépendants du réseau de l'organisation: « *Once the new practice, technology, or rule is developed within the collaboration, its diffusion depends on the way in which the collaboration is*

²⁹ Des entreprises sociales et le secteur de l'économie sociale et solidaire ont entre autres comme but de combler des lacunes de l'Etat et de proposer des alternatives.

connected to third parties and involves flows of information out from the primary collaborating partners to others in the field (Phillips et al., 2000). » (Lawrence, Hardy, Phillips 2002, p. 288).

Pour pouvoir résumer cette partie, reprenons le tableau de Faridah Djellal et Faïz Gallouj, 2012, p. 43 qui ont retravaillé le tableau « Innovation selon les Manuels » (OCDE, 2005, p. 43).

Innovation sociale		
Acteurs	Types d'innovations sociales	
Les différents acteurs de la société civile (mouvements sociaux, etc.), l'Etat et des entreprises (sociales)	Procédures	Ce type d'innovation sociale vise l'amélioration de l'efficacité des organisations. Par exemple, en améliorant la coopération entre différents acteurs pour rendre les services plus efficaces, en développant d'autres systèmes de la prise de décisions, etc.
	Comportement	Ce type d'innovation sociale touche à une vision plus globale qui concerne la société dans son ensemble. Le but est donc une transformation de la société pour répondre aux problèmes actuels comme les problèmes d'environnement, etc.
	Participation	Ce type d'innovation a comme objectif de faciliter l'accès au marché pour les plus pauvres. Elle vise à impliquer les différentes parties prenantes (coproduction) dans l'innovation sociale.
	Produits non-technologiques	Ce type d'innovation sociale concerne l'innovation de produits non technologiques par exemple sous forme de nouveaux services.

Les hypothèses

Les parties précédentes concernant la coopération au développement luxembourgeoise et les repères théoriques ont comme ambition de permettre de formuler les différentes hypothèses du mémoire. L'hypothèse principale est accompagnée de trois sous-hypothèses qui seront explorées par la suite.

Premièrement, l'attitude favorable des pouvoirs publics au Luxembourg vis-à-vis des acteurs de la société civile (ONGD et ASBL de développement), visible dans l'accès au financement comme dans les encouragements aux partenariats, favorise la mise en place de partenariats.

Deuxièmement, la faible démarcation entre ONGD et ASBL de développement favorise la construction de partenariats.

Troisièmement, la densité des réseaux sociaux au Luxembourg favorise la mise en place de partenariats.

Ces trois sous-hypothèses sont les facteurs qui entraînent un contexte favorable à la création de partenariats au sein de la société civile, ce qui est la base de l'hypothèse principale :

Il y a de multiples partenariats entre les acteurs de la société civile au Luxembourg. Ces partenariats permettent aux acteurs de rendre des projets et programmes plus efficaces et plus innovants.

Les différentes hypothèses sont testées par la suite dans la partie de l'analyse. La méthodologie de l'exploration empirique a été choisie et comprend plusieurs étapes : la recherche bibliographique et les entretiens. Ces entretiens ont été utilisés pour tester les hypothèses en faisant le lien avec les théories présentées dans la partie sur les repères théoriques.

Partie III : L'approche méthodologique

La recherche bibliographique

En ce qui concerne les premières lectures, c'est surtout la « lecture grise » qui a été mobilisée, c'est-à-dire des sites internet de différents acteurs de la coopération au Luxembourg, comme par exemple le site du MAE, du Cercle, de différentes ONGD, etc. Des publications d'organisations internationales comme par exemple de l'OCDE, de l'UE, etc. ont aussi été consultées. Ensuite s'ajoutent des lectures scientifiques traitant des deux concepts des hypothèses : partenariat et innovation. Ces lectures ont permis de mieux comprendre ces concepts, d'adapter les questions et thématiques de la grille de questions et d'établir le cadre théorique du travail. Enfin, après la réalisation des entretiens, une troisième phase de recherche bibliographique était nécessaire pour pouvoir faire des liens plus concrets avec les théories et concepts différents.

Les entretiens

Pour la réalisation des 26 entretiens, j'ai rencontré différents acteurs de la coopération au développement dont des employés du Cercle, un employé de la Direction de la coopération du MAE, des membres d'ONGD et d'ASBL de développement. En général, les interviews ont été réalisées soit par téléphone, soit durant une visite auprès de l'organisation ou du Ministère. La plupart du temps, une personne a été interviewée, mais certains entretiens ont eu lieu avec deux personnes. Ces personnes avaient différents statuts dans leur organisation : président, directeur, employé, bénévole, secrétaire, etc. Les interviews se sont déroulées en français, en allemand ou en luxembourgeois et avaient une durée moyenne de 50 minutes.

Les 93 ONGD ont reçu une demande pour une interview concernant les partenariats qu'elles ont soit avec d'autres ONGD, soit avec des ASBL de développement. Ces demandes ont été envoyées surtout par e-mail, certaines par fax ou courriel parce que toutes les ONGD n'ont pas d'adresse e-mail. Il y avait un taux de réponse élevé : 43 ONGD des 93 ONGD ont répondu et 18 entretiens avec 17 ONGD ont été réalisés. En ce qui concerne les ASBL de développement, la prise de contact était plus difficile parce qu'il n'existe pas de liste exhaustive des ASBL actives dans la solidarité internationale. Le passage par les ONGD avec lesquelles elles travaillent était donc obligatoire. Après avoir reçu l'accord des personnes concernées, les ONGD ont transmis les coordonnées et adresses pour pouvoir contacter les ASBL de développement. Au total, environ une dizaine d'ASBL de développement a été contactée et 7 entretiens ont été réalisés.

Par ailleurs, un entretien a été réalisé au sein du MAE et il y a eu de nombreux « entretiens informels » avec des membres du Cercle durant le stage. Les discussions sur les différentes questions et thématiques qui se posaient concernant le sujet du mémoire ont influencé son évolution. Un autre avantage du stage était l'accès à un grand nombre de lectures et d'informations.

Quant au questionnaire, il s'agissait de questions ouvertes (entretiens semi-directifs) qui ont été adaptées en fonction des acteurs interviewés. Au début de chaque entretien, une série de modalités ont été expliquées. D'abord, l'entretien se fait sous anonymat et est enregistré avec l'accord des personnes interviewées. Ensuite, les personnes interviewées ont accès au travail final et sont invitées à le commenter. Enfin, le mémoire et le stage au Cercle sont deux activités séparées. Le Cercle va avoir accès au mémoire et aux résultats finaux.

N.B : Les contenus de ces entretiens se trouvent dans la partie sur l'analyse. Les citations sont mises en italique Calibri 10 pour pouvoir clairement se distinguer des citations théoriques. Les entretiens sont anonymes, ce qui a comme conséquence que ni les noms des différentes organisations ou personnes interviewées, ni les lieux d'interview ne peuvent être indiqués. En plus, certaines personnes interviewées parlent d'ONG, mais devraient plutôt parler d'ONGD.

Les difficultés rencontrées et les limites de la recherche

Premièrement, une des plus grandes difficultés était de contacter certaines ONGD et les différentes ASBL de développement. Deuxièmement, le nombre de réponses positives était beaucoup plus élevé qu'espéré et certains acteurs ont même répondu plus d'un mois après l'envoi de la demande, ce qui a augmenté la charge de travail. Par conséquent, il était impossible de rendre ce travail pour la première session. Troisièmement, certaines questions du questionnaire n'étaient pas pertinentes pour les réalités des différents acteurs, parfois il leur était impossible d'y répondre, ce qui était lié au fait qu'il y avait différents groupes de personnes interviewées (ONGD, ASLB, MAE, Cercle). Quatrièmement, l'analyse s'est complexifiée parce que certaines réponses des différents partenaires étaient en contradiction. Dernièrement, la formulation d'hypothèses a posé problème parce qu'au début, déterminer s'il y avait beaucoup de partenariats et sous quelle forme n'était pas clair. Après plusieurs entretiens, une formulation positive des hypothèses a été choisie.

En ce qui concerne les limites, tous les acteurs ayant des partenariats n'ont pas pu être interviewés pour des raisons de temps, mais aussi parce qu'ils n'ont pas réagi à la demande. Même si ces organisations n'ont pas été interviewées, une partie de leurs partenaires ont décrit ces partenariats de leur point de vue. Par ailleurs, il faut dire qu'il ne s'agit pas d'une recherche quantitative, mais qualitative dont le but est d'identifier les différentes tendances du secteur et non pas de les quantifier.

En plus, il y a plusieurs pistes pour des recherches futures. D'abord, il semble intéressant d'interroger les ONGD et ASBL de développement qui n'ont pas de partenariats pour pouvoir mieux comprendre leurs raisons et pour identifier d'autres éventuels freins à la construction de partenariats qui n'ont pas été évoqués par les acteurs qui travaillent déjà en partenariat. Ensuite, il semble intéressant de faire une étude sur le positionnement des donateurs envers la construction de partenariats pour éventuellement diminuer l'esprit de concurrence (voir analyse). Enfin, l'accompagnement d'une construction d'un partenariat sous forme d'une étude de cas pourrait être intéressant pour mieux comprendre les différents mécanismes et pour pouvoir développer une méthodologie qui simplifierait ce processus.

Partie IV : L'analyse

Les encouragements aux partenariats et l'accès au financement

Dans cette première partie de l'analyse, la sous-hypothèse 1 sera élaborée plus en profondeur : l'attitude favorable des pouvoirs publics au Luxembourg vis-à-vis des acteurs de la société civile (ONGD et ASBL de développement) visible dans l'accès au financement comme dans les encouragements aux partenariats favorise la mise en place de partenariats.

Au fil des années, le Luxembourg a établi un cadre juridique et institutionnel solide en ce qui concerne le cofinancement des ONGD et, depuis quelques années, il a aussi intégré certaines idées concernant la construction de partenariats : « *Dans un souci d'un plus grand impact et d'une meilleure efficacité de leur aide, le Ministère encourage la collaboration, aussi bien entre a.s.b.l. de développement et ONGD agréées, qu'entre ONGD agréées. Il est entendu que seules les ONGD agréées ne peuvent agir comme interlocuteurs vis-à-vis du Ministère. Il est loisible aux ONGD de travailler en partenariat avec d'autres organisations ayant pour objet social notamment la coopération au développement ou l'action humanitaire.* » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, p. 5).

Le MAE encourage différentes formes de partenariats pour créer un échange de compétence entre les différents acteurs, ce qui a comme conséquence que les acteurs se professionnalisent et augmentent l'efficacité de leurs activités, comme décrit dans les repères théoriques. Les projets ont des budgets plus importants et le passage d'une approche de projets vers une approche programme se fait plus facilement. Une autre motivation pour le MAE pour encourager ces partenariats est que la charge de travail administratif diminue parce qu'il y a moins de microprojets qui sont introduits. Les partenariats peuvent aussi être vus comme une réponse aux conditions d'agrément qui sont très floues. Cette flexibilité est voulue de la part du MAE pour laisser la possibilité aux ASBL, bénévoles, etc. d'accéder aux fonds public avec des projets souvent très intéressants qui apportent une plus-value.

Par contre, le MAE se rend bien compte du nombre important d'ONGD et pour cela, il propose la construction de partenariats entre les ONGD et ASBL pour qu'il y ait moins de demandes d'agrément vu qu'elles ont accès aux fonds publics. Les partenariats « [...] obligent les ASBL à s'associer d'abord pour commencer à travailler avec le Ministère, elles ne sont donc pas complètement exclues du système à condition d'accéder par une ONG agréée qui elle peut aussi à ce moment-là former ou mettre ses capacités à disposition de cette ASBL [...] » (Ministère, 24/02/2017). Cependant, le MAE n'a pas la volonté d'obliger les ONGD à créer des partenariats. Selon la personne interviewée au MAE : « [...] on incite les ONG, mais on ne les oblige pas. ». Le MAE ne veut pas que les ONGD deviennent des agences d'exécution, mais préfère qu'elles restent des entités indépendantes qui ont leur propre identité et leur origine dans la société civile.

Avant que les « formes/ appellations » de partenariats qui sont proposées par le MAE soient expliquées plus en profondeur, il faut exposer brièvement les modes de cofinancements³⁰ parce que les partenariats changent d'appellation en fonction du mode de cofinancement. Pour rappel, seules les ONGD peuvent agir en collaboration directe avec le MAE et bénéficier des différents types de cofinancement ou de subsides. Pour les projets réalisés dans les pays partenaires, les ONGD ont deux possibilités de cofinancement.

Premièrement, **le cofinancement simple** qui est une demande de cofinancement pour un projet spécifique. Le budget (entre 15 000 € et 300 000 €) est explicitement consacré à ce projet et a une durée maximale de 3 ans (prolongation possible d'un an). Ces projets font l'objet d'un appel à proposition qui est expliqué par la suite. Deuxièmement, **les accords-cadres de coopération** qui sont des conventions pluriannuelles (3-5 ans). Ces accords s'inscrivent dans une stratégie de concentration à partir de programmes d'action cohérents (cohérence sectorielle et géographique) pour augmenter l'efficacité de l'aide et ont comme objectif que les acteurs de la société civile obtiennent plus d'indépendance. Les accords-cadres ne sont accessibles que pour les ONGD qui ont fait « leurs preuves », c'est-à-dire qu'un certain nombre de conditions d'accès³¹ doivent être remplies. Le budget est octroyé sous forme d'une enveloppe globale qui est fixée au début et qui reste inchangée.

En plus, les ONGD ont accès à une série d'autres cofinancements. D'abord, le cofinancement pour renforcer le lien entre **l'aide d'urgence**³², la réhabilitation, le développement et la résilience. Ce type de cofinancement peut être attribué à des ONGD qui soit introduisent un projet de cofinancement simple ou qui disposent d'un accord-cadre dans lequel ce cofinancement sera inclus. Il ne peut pas dépasser la durée de 3 ans et est soumis à une série de conditions. Ensuite, il y a les subsides concernant **la sensibilisation et l'éducation au développement durable**. Il s'agit de deux types de subsides pour la sensibilisation et l'EDD. Le premier est accordé sous forme d'un accord-cadre (durée obligatoire de 3 ans et montant maximal de 350 000 €) qui cofinance 80 % et le deuxième sous forme de subsides pour des projets annuels cofinancés à hauteur de 75 % (le plafond s'élève à 80 000 €). Ils ont d'autres critères d'éligibilité et de sélection³³ que les projets et programmes dans les pays partenaires. Enfin, il y a les subsides pour les **frais administratifs**. Ces frais administratifs sont des charges liées au fonctionnement de l'ONGD (salaires, loyers, coordination, secrétariat, etc.) qui n'ont pas de lien direct avec des projets ou programmes menés par l'organisation. Il y a deux systèmes de remboursement : sur base forfaitaire (montant forfaitaire de 4 % sur l'ensemble des projets

³⁰ Voir annexe 3.

³¹ Voir annexe 4.

³² Le Luxembourg met l'action humanitaire en place tout en respectant les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance et l'organise de trois manières : d'abord il y a l'aide d'urgence, puis la transition de l'urgence vers la reprise d'activités de développement durable et enfin, la prévention et la résilience.

³³ Voir annexes 5 et 6.

cofinancés) ; sur base de frais réels (le plafond de remboursement s'élève à 14 %³⁴). Ces modes de cofinancements sont donc accessibles de manière individuelle pour chaque ONGD qui possède l'agrément, mais aussi à travers la construction de partenariats.

Selon le mode de cofinancement, l'appellation des différents partenariats change. Premièrement, **les consortiums** sont des partenariats entre deux ONGD qui remplissent les conditions d'accès à l'AC³⁵ : « *Si deux ou plusieurs ONGD, qui remplissent chacune les conditions d'accès à l'accord-cadre [...], le souhaitent, elles peuvent présenter une stratégie et un programme communs. Elles peuvent alors conclure l'accord-cadre en tant que consortium. [...] Il est en outre recommandé que la stratégie du consortium présente clairement la plus-value par rapport à un accord-cadre individuel.* » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 46 et 47). Pour chaque consortium, une organisation prend le *lead*. Celle-ci est responsable devant le MAE et est chargée des contacts entre le MAE et les autres partenaires du projet.

Les ONGD qui ne remplissent pas les conditions d'accès à l'AC peuvent aussi accéder aux consortiums : « *[...] il existe la possibilité de conclure un **consortium ad hoc** avec une ONGD remplissant les conditions d'accès à l'accord-cadre. Dans ce cas, seule l'ONGD éligible à l'accord-cadre sera signataire de la convention de l'accord-cadre et responsable formelle vis-à-vis du Ministère.* » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, pp. 46 et 47). Aussi bien les ASBL de développement que les ONGD qui ne bénéficient pas d'un AC peuvent être incluses dans cette forme de consortium.

Deuxièmement, l'appellation d'un « **portage de projet** » désigne le partenariat entre une ASBL de développement et une ONGD. Ces partenariats se font avec les ONGD qui sont cofinancées sous forme d'un cofinancement simple. Les ASBL de développement élaborent soit elles-mêmes, soit en collaboration avec une ONGD un projet qui sera introduit par cette ONGD auprès du MAE. Cela permet aussi aux ASBL d'avoir accès à un cofinancement de la part du MAE même si elles n'ont pas obtenu d'agrément. Dans ce cas-là, l'ONGD est automatiquement responsable et redevable devant le MAE.

Beaucoup de projets se font en « **synergie** » entre les différentes ONGD. Il s'agit donc de partenariats plus informels qui ne sont pas introduits sous forme de consortium. En plus, dans le langage commun, certaines personnes utilisent aussi le mot « consortium » pour des partenariats entre des ONGD qui ne sont pas cofinancées sous forme d'un accord-cadre. Les différentes formes de partenariats quant à elles sont expliquées dans la partie sur les partenariats multiples.

Ces différentes possibilités de constructions et la position favorable envers la construction de partenariats sont bien connues par les différentes ONGD : « *Je sais que le Ministère, ils sont très*

³⁴ A partir du moment où les nouveaux taux de cofinancement entrent en vigueur (voir *Zukunftspak*).

³⁵ Voir annexe 4.

favorables. Ils aimeraient justement qu'il y a beaucoup plus de partenariats qui se fassent à ce niveau-là et c'est juste, je suis entièrement d'accord avec cette approche [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017). Cependant, les avis des acteurs de la société civile divergent fortement s'ils sont interrogés sur les encouragements de la part du MAE. Certains acteurs sont d'avis que le MAE a créé le cadre et que c'est maintenant à la société civile de construire ces partenariats comme le démontrent bien les citations suivantes : *« [...] c'est vraiment les initiatives des sociétés civiles [...] je pense que si on veut vraiment faire bouger des choses, on doit être acteur [...] on a un gouvernement qui est vraiment très favorable [...] après, c'est quand même aux acteurs de la société civile de se bouger et de se mettre en relation quoi... en plus, on a le Cercle qui met en relation [...] ». » (ONGD 11, 24/03/2017).*

L'idée que les partenariats sont construits du bas est partagée par les acteurs et une autre personne partage cette idée en se référant plus à la notion de confiance qui est centrale dans la construction de partenariats : *« [...] il faut se mettre d'accord sur un principe de base et il faut connaître ses partenaires et c'est une question de confiance ... et cette confiance, ce n'est pas imposable, ça doit se faire tout simplement par la volonté de l'un et l'autre, mais ça ne peut pas être forcé [...]. » (ONGD 5, 22/03/2017)* et une autre personne complète cette idée en ajoutant : *« Je crois que c'est important que les gens fassent leur propre expérience [...] on ne peut pas forcer quelqu'un de faire un partenariat avec un autre [...] si les points de vue sont trop séparés [...]. » (ONGD 5, 22/03/2017).*

En plus, pour certains d'acteurs, il est plus important de sensibiliser davantage sur la thématique des partenariats que d'obliger les organisations à travailler ensemble : *« Si ça ne vient pas d'une conviction en interne, ça n'a pas de sens, donc là on créera d'autres problèmes [...] si les ONG n'ont pas compris qu'il faut le faire, c'est là où il faut faire le travail, c'est plus de sensibiliser et montrer peut-être des exemples qui marchent bien pour convaincre d'autres ONG [sinon] ils vont se mettre ensemble, mais pas pour les bonnes raisons [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017).* Une autre personne rejoint cette idée de sensibilisation : *« [...] si quelqu'un est forcé, ça cause toujours des conflits [...] je me demande si ce n'est pas le mieux d'expliquer, de sensibiliser là-dessus [...] d'aller dans cette direction et discuter avec les ONG, qu'est-ce qu'on peut mettre en place pour qu'ils puissent mieux travailler ensemble ? » (ONGD 16, 10/04/2017).* Cette idée de sensibiliser semble être beaucoup plus performante parce que les partenariats se font alors pour de bonnes raisons et pas pour avoir accès à des financements. En plus, ce rôle de sensibiliser et de promouvoir les bonnes pratiques est déjà attribué au Cercle. Selon les personnes interviewées, il est déjà un acteur-clé dans ce processus et pourrait encore approfondir cette approche.

En ce qui concerne les ASBL, une personne interviewée s'exprime aussi contre une trop grande intervention de la part du MAE : *« Je ne sais pas si eux peuvent se permettre des choses parce que les gens font ça ... bénévoles ... si eux vont jusque-là, je crois beaucoup vont arrêter aussi ... parce que là, ils auront trop de problèmes pour trouver des gens ... on a toujours besoin de liberté. » (ASLB 5).* Ici, par contre, la crainte est d'une autre nature : si le MAE obligeait par exemple les ONGD ou les ASBL à faire des

partenariats, certaines ASBL seraient dépassées par la charge de travail et perdraient leur liberté, ce qui aurait comme conséquence qu'elles arrêteraient plus tôt leurs activités.

D'un autre côté, certaines ONGD et ASBL de développement revendiquent des mesures politiques qui encourageraient davantage la construction de partenariats et qui accorderaient des avantages à des organisations qui travailleraient en partenariat. Ces partenariats augmenteraient l'efficacité de la coopération au développement, ce qui serait dans l'intérêt général. Une personne interviewée explique : « [...] vis-à-vis du Ministère, il n'y a pas un énorme avantage à collaborer ensemble ... il n'y a pas vraiment un « incentive » que le Ministère favoriserait d'une certaine manière les partenariats en disant il y a ... je ne sais pas au niveau des frais administratifs, au niveau des cofinancements, un avantage ... je pense que ça pourrait changer. » (ONGD 13, 27/03/2017) et d'autres partagent ce point de vue : « Je crois que l'argent, c'est la seule façon ... ne pas enlever ça à quelqu'un qui ne le fait pas, mais donner des avantages à des gens qui travaillent ensemble. » (ONGD 10, 23/03/2017).

Des mesures financières sous forme d'un financement plus important ou d'un subside supplémentaire seraient un bon moyen pour encourager les différents acteurs à construire des partenariats : « Surtout des mesures financières qui pouvaient encourager les partenariats [...] faire des partenariats juste pour faire des partenariats, pour avoir un autre type de financement, pour avoir un meilleur financement, je ne sais pas ... ce n'est pas ça qu'il faut, mais parfois ça peut quand même aider [...] si on veut que le secteur bouge [...] il faut des mesures politiques [...]. » (ONGD 15, 03/04/2017), mais des avantages sous forme de ressources humaines sont aussi revendiqués pour les ONGD et ASBL de développement qui travaillent ensemble. Certaines ONGD ont déjà fait ce type de propositions au MAE « [...] mais le Ministère n'a pas voulu aller dans cette direction [...] ils disent : « oui, mais nous avons cette ouverture de soutenir des consortiums » ; pour eux, c'est déjà assez [...]. » (ONGD 1, 13/03/2017) et cette personne a ajouté par après que pour le MAE « [...] « de toute façon, les ONG ne sont pas ouvertes aux synergies » où ils n'ont pas tout à fait tort, et c'est là où nous avons dit d'autant plus donner quelque chose [incentive] ou réfléchir quelles mesures pourraient favoriser cela, mais ils ont dit « non, ce que nous faisons, c'est assez, alors c'est au Cercle de faire ce travail. » (ONGD 1, 13/03/2017).

En plus, il faut ajouter que dans certaines situations, le MAE a donné des *incentives* pour encourager les partenariats. Premièrement, en ce qui concerne les cofinancements simples, les ONGD obtiennent un point dans la grille d'évaluation³⁶ de projet si celui-ci est élaboré en synergie avec une autre organisation. Deuxièmement, dans certaines situations, le MAE a débloqué des fonds supplémentaires quand les ONGD ont introduit des projets sous forme de consortium comme par exemple après le tremblement de terre au Népal, mais aussi quand il y avait encore des disponibilités budgétaires, par exemple pour le secteur de l'EDD. Troisièmement, certaines ONGD ont bénéficié d'une augmentation de leur budget suite à une construction de partenariat : « Nous avons dit : écoutez, nous voulons travailler en synergie avec les ONG, mais c'est seulement possible si [...] l'enveloppe augmente

³⁶ Voir annexe 7.

dans l'AC, mais nous avons dit : en contrepartie, les petites structures ne vont plus introduire des demandes de cofinancement [...]. » (ONGD 1, 13/03/2017).

Les ASBL de développement, quant à elles, ont surtout exprimé que, pour elles, il serait important « [...] que le Ministère permet aux ASBL qui cofinancent des projets avec une ONG, ben que les donateurs puissent également fiscaliser ces dons-là [...] et ça inciterait encore plus les ASBL à aller vers les ONG pour des partenariats [...] Aujourd'hui, on a plusieurs donateurs qui nous ont déjà dit : « on voudrait donner plus, mais si je donne à votre voisin, je récupère ce montant-là et chez vous, je ne récupère rien du tout » [...]. » (ASBL 1, 31/03/2017). Cette question a aussi été abordée durant l'interview avec une personne du MAE. Selon elle, le MAE ne veut pas instaurer un autre moyen que l'agrément qui permet aussi de déduire fiscalement les dons. Pour le MAE, l'agrément représente un « signe de qualité » qui garantit un contrôle des comptes, une analyse des projets, etc., ce qui donne une certaine légitimité aux ONGD. Ce contrôle n'est pas fait au niveau des ASBL de développement. Pour cette raison, beaucoup d'ASBL qui travaillent avec des ONGD demandent à leurs donateurs de faire les dons directement à l'ONGD pour pouvoir bénéficier de cet avantage. La proposition faite par la personne interviewée semble par contre être une bonne idée à proposer au MAE.

Après avoir évoqué les textes légaux et les positions des acteurs de la société civile envers l'encouragement des partenariats de la part du MAE, revenons aux modes de cofinancements. Comme déjà dit, ils ont une influence sur l'appellation du partenariat, mais en plus, le MAE a établi une « **compatibilité des modes de cofinancement** » qui influence la construction de partenariats. Même si le MAE encourage les partenariats au sein de la société civile, certaines de ces directives créent des freins à la construction de partenariats.

Le MAE a publié le tableau sur la page suivante (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 46) qui reprend les différentes manières dont les ONGD peuvent combiner leurs sources de cofinancement. Les différentes possibilités de cofinancement ne sont pas toutes compatibles les unes avec les autres, ce qui limite les ONGD dans l'accès aux cofinancements et la construction de partenariats.

Accord-cadre (AC) MAEE	Autre financement	Possibilité de cumul
AC projets au Sud	Cofinancement	non
AC projets au Sud	Subside-sensibilisation ONGD	oui
AC projets au Sud	Cofinancement UE	oui
AC projets au Sud	AC sensibilisation	oui
AC projets au Sud	AC projets au Sud	non
AC projets au Sud	AC projets consortium	oui
AC projets au Sud	Cofinancement consortium	non
AC projets consortium	Cofinancement	non
AC sensibilisation	Subside sensibilisation	non
AC sensibilisation	AC sensibilisation consortium	oui

En ce qui concerne les ONGD qui sont sous accord-cadre, elles reçoivent une enveloppe pour les 3-5 ans à venir : « [...] on a une enveloppe [...] si l'enveloppe est pleine, voilà, on ne peut pas introduire autre chose [...]. » (ONG 1, 09/03/2017). Si, par contre, une ONGD sous accord-cadre veut introduire un projet avec une ASBL de développement par exemple, elle doit introduire ce projet au moment de la signature de son accord-cadre. Pendant 3-5 ans, il n'y a plus de possibilité d'ajouter un autre projet dans un pays partenaire. Si le projet de l'ASBL de développement concernait une activité de sensibilisation, l'ONGD pourrait porter ce projet sous forme d'un cofinancement simple (voir tableau ligne n° 2). Une autre personne interviewée ajoute : « [...] nous sommes en accord-cadre depuis très longtemps, on ne peut pas avoir de projet de cofinancement encore avec quelqu'un d'autre ... on pourrait encore avoir un accord-cadre avec quelqu'un d'autre ... ça, je pense que ça pourrait être intéressant, mais bon ça, ce sont des choses qu'il faut aussi construire sur le long terme aussi bien pour les projets au Sud que pour les projets au Nord. » (ONGD 15, 03/04/2017). Une autre possibilité pour les ONGD sous AC serait de faire un AC en consortium avec une autre ONGD sous AC.

Une ASBL de développement, quant à elle, ne peut donc pas contacter cette ONGD pour demander qu'elle porte son projet en introduisant une demande pour un cofinancement simple. En plus, une personne interviewée a expliqué qu'un partenariat de longue durée avec une autre ONGD avait été clôturé parce que son ONGD avait conclu un AC et son partenaire pas. « [...] aujourd'hui, on a un peu un problème étant donné que nous avons signé un accord-cadre pour toutes nos activités et qu'on ne peut pas, en principe, avoir de deuxième accord-cadre sauf si l'autre partenaire est aussi sous accord-cadre, ce qui n'est pas le cas de [nom de l'autre ONGD]. » (ONGD 17, 30/03/2017).

En plus de cette difficulté, le nombre de cofinancements simples que les ONGD peuvent avoir en même temps se limite à 4³⁷ projets : « [...] donc, ça veut dire que une grande ONG ou une moyenne ONG, elle a plus de 4 projets ou 4 c'est juste la limite ; donc, elle ne pourra plus se permettre de faire un partenariat avec une ASBL parce qu'elle a déjà trop de projets [...] ce type de limite [...] nous décourage [...] de faire des partenariats parce qu'on a plus les moyens de le faire [...] ». Pour cette raison, la personne interviewée pense que « [le MAE] aurait pu faire une exception en disant 4 projets de l'ONG elle-même et un ou deux autre(s) [projet(s) d'une ASBL]. » (ONG 3, 16/03/2017).

Même s'il y a des barrières pour certaines ONGD et ASBL de développement au niveau de leur collaboration, selon la personne interviewée au MAE, certaines ONGD ont construit « des partenariats » sous forme de consortium même s'il ne s'agit pas d'une « vraie coordination », mais beaucoup plus d'une coopération. Elles ont voulu multiplier leurs projets et leurs sources de cofinancement en introduisant un deuxième AC sans qu'il y ait une vraie collaboration.

Pour conclure cette première partie de l'analyse, il est important de faire référence à une réalité évoquée par les personnes interviewées durant les entretiens. Elles pensent que le plus grand frein à la construction de partenariats n'est pas le cadre politique, mais plutôt le **contexte de concurrence** qui existe depuis longtemps entre différents acteurs de la société civile. Cette concurrence semble encore s'aggraver avec les nouvelles mesures politiques, comme par exemple le *Zukunftspak* en 2014 et l'appel à proposition en 2016. Ce sont des mesures politiques qui freinent la construction de partenariats même si elles ont été prises dans l'optique d'augmenter l'efficacité de l'aide et de professionnaliser le secteur.

En ce qui concerne le *Zukunftspak*, il s'agit de quatre mesures qui touchent directement le secteur de la coopération et particulièrement les ONGD à travers le système de cofinancement. Le changement le plus important se fait au niveau des taux de cofinancement. Les cofinancements simples et les accords-cadres³⁸ obtiennent un nouveau taux après l'adoption du *Zukunftspak*. Le plafond pour les cofinancements s'élève à 80 % pour les PMA et les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise et à 60 % pour les pays hors PMA. Cette différence entre PMA et pays hors PMA ne se faisait pas avant.³⁹ A ce règlement s'ajoute une exception qui concerne tous les projets et programmes menés dans le secteur de la promotion et de la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, donc toutes les activités qui touchent aux droits de l'homme (code SNPC 15160⁴⁰). Ces activités sont aussi cofinancées à 80 %. Ce changement est le fruit de la

³⁷ « L'ONGD ne peut avoir plus de 4 projets en cours d'exécution simultanément. » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 10).

³⁸ En ce qui concerne les accords-cadres, le budget sous forme d'enveloppe globale est réparti selon les pays PMA, pays hors PMA et le code SNPC 15160.

³⁹ Avant, il y avait deux taux de cofinancement pour les cofinancements simples : 75 % si l'ONGD intervenait dans un pays partenaire de la coopération luxembourgeoise et 66 % pour tous les autres pays. Les accords-cadres étaient cofinancés à 80 %. C'était donc l'instrument qui définissait le taux de cofinancement ; maintenant, c'est le secteur d'intervention et la région géographique qui vont définir le taux de cofinancement.

⁴⁰ Voir annexe 8 : Code 15160 du CAD.

négociation entre le Cercle et le MAE, ce qui fait référence à une de ses missions qui est de représenter les membres. Avant ces négociations, d'autres changements étaient prévus.

Malgré certaines adaptations suite aux négociations, ce sont surtout les ONGD qui sont actives dans les pays non PMA qui vont être fortement touchées par ces changements de taux de cofinancement. Ces changements sont vecteurs de beaucoup de discussions et *« Il y a ceux qui ont dit : alors, nous allons tout doucement nous orienter vers les PMA parce que là, nous allons recevoir plus d'argent du gouvernement et il y a ceux qui ne peuvent pas faire ça de par leur statut, mais j'ai entendu que certains sont même en train de remettre en question les statuts de leur organisation [...] le non gouvernemental est en tout cas pour moi un peu remis en question et si on le fait parce qu'on est convaincu qu'on doit s'investir plus dans les pays les moins avancés ok, mais [...] ça pose quand même des questions sur notre propre identité et notre rôle. »* (ONGD 1, 13/03/2017). Ces mesures sont une manifestation de la recherche de l'efficacité de l'aide et du processus de la professionnalisation dans le secteur de la coopération, ce qui a aussi comme conséquence une remise en question de l'identité et de la légitimité des ONGD. En plus, elles remettent en question l'indépendance des ONGD envers le MAE.

Toutes les ONGD ne sont pas ou pas encore concernées par les mesures du *Zukunftspak*, mais une grande partie d'entre elles vont être touchées par la diminution de la participation aux frais administratifs de 15 % à 14 %⁴¹. Les ONGD qui sont uniquement actives dans les PMA sont moins concernées puisque le taux de cofinancement reste ou augmente à 80 %. En ce qui concerne les ONGD actives dans des pays « hors PMA », elles sont obligées de mobiliser 40 % de dons privés pour leurs projets et programmes si elles ne sont pas actives dans le secteur des droits humains.

Cette forte augmentation des fonds propres oblige les ONGD à trouver d'autres sources de financement à travers des partenariats avec les ASBL de développement et le secteur privé, mais aussi en essayant d'augmenter les dons privés, ce qui est difficile parce que le nombre de donateurs est très limité au Luxembourg. Un sentiment de concurrence existait déjà avant l'apparition de nouvelles mesures, mais *« Ce qui est sûr, c'est que cela va augmenter la concurrence parce que si ... surtout les ONG qui sont de par leur statut fixées sur un pays qui aura moins d'argent [...] parce que jusqu'à présent, je n'ai pas entendu dire qu'il y a un mouvement, que maintenant « nous devons travailler plus ensemble » parce qu'il y a aussi les ONG qui vont se retrouver tout à coup avec beaucoup plus d'argent qu'avant [...] on aurait très bien pu imaginer des synergies entre les gagnants et les perdants, mais non, ce n'est pas du tout ce qui se passe [...] »* (ONGD 1, 13/03/2017). Jusqu'à présent, ces mesures semblent donc être plutôt contre-productives à la construction de partenariats.

⁴¹ A part certaines ONGD qui travaillent uniquement avec des bénévoles.

En 2016, le MAE a en plus introduit une nouvelle stratégie : **l'appel à proposition de projet**⁴². Il concerne les projets sous cofinancement simple pour les projets dans les pays partenaires (et les subsides concernant la sensibilisation et l'EDD⁴³). *« L'objectif de l'appel à proposition est de maîtriser et coordonner au mieux la gestion du budget d'aide public au développement alloué aux ONGD tout en contribuant à l'amélioration des interventions en termes de développement à travers la sélection des projets cohérents et pertinents [...] »* (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 8).

La sélection des projets pour le cofinancement simple dans les pays partenaires est divisée en deux phases : la première est la phase de présélection durant laquelle les projets sont examinés à partir des « critères d'éligibilité »⁴⁴. Toutes les propositions de projets qui ne remplissent pas les conditions sont refusées d'office. La deuxième phase est la phase de sélection durant laquelle les propositions sont soumises à un examen selon « des critères d'appréciation »⁴⁵ et « les meilleures » sont choisies jusqu'à l'épuisement du budget. Il est possible que de « bons » projets ne reçoivent pas de cofinancement en raison de l'épuisement des fonds, mais ces projets pourront être présentés lors du prochain appel.

Les ONGD sont donc « poussées à se professionnaliser » pour introduire les meilleurs projets et pour faire face à la concurrence, ce qui pourrait aussi être un frein à la construction de partenariats entre les acteurs. Il s'agit ici de la deuxième vague de la professionnalisation qui est caractérisée par une bonne gestion des ressources humaines et financières en établissant un certain nombre de procédures, comme par exemple des objectifs de performance qui se retrouvent dans la phase de présélection et de sélection, etc. Le fait de mettre les acteurs en concurrence n'est pas quelque chose de nouveau, mais plutôt une stratégie qui est aussi utilisée dans d'autres pays européens pour professionnaliser le secteur. Parfois, cela peut entraîner l'exclusion ou la disparition de certains acteurs qui ne sont pas capables ou qui n'ont pas la volonté de faire face à cette concurrence, comme par exemple les « ONGD dormantes » au Luxembourg.

En plus, cette mesure a introduit une nouvelle dimension dans la problématique de la concurrence parce qu'avant, les ONGD étaient principalement en concurrence face aux donateurs qui sont rares au Luxembourg à cause de la population réduite. Désormais, elles sont en plus en concurrence entre elles face au bailleur de fonds/MAE qui était toujours très généreux. Cette situation de concurrence qui existe depuis longtemps a été évoquée par les personnes interviewées. Pour elles, cette concurrence entre les différents acteurs de la société civile est un des principaux freins à la construction de partenariats : *« Je pense que c'est effectivement un frein ... les gens pensent être en*

⁴² Il y a deux appels à proposition par an en fonction des disponibilités budgétaires du MAE (décembre-janvier et juillet-août). Les ONGD ne peuvent introduire que deux projets par appel à proposition.

⁴³ Pour des projets de cofinancement simple et accord-cadre.

⁴⁴ Voir annexe 9.

⁴⁵ Voir annexe 10.

concurrence quelque part, et ça, c'est pour moi une des racines du problème en général ... mais c'est aussi un problème dans la société de manière générale [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017).

Une autre personne décrit le phénomène de la manière suivante : *« [...] voilà, c'est de prime abord les ONG ont quand même comme tendance de se voir comme concurrents, c'est clair, il y a toujours plus d'ONG et il n'y a pas forcément dans le même ordre de grandeur toujours plus de donateurs [...] il y a tendance, « on ne partage pas certaines informations, on garde un petit peu, on va marquer notre terrain » voilà, c'est effectivement le contexte qui fait un peu ça [...]. » (ONGD 13, 27/03/2017).* Une autre personne interviewée rejoint cette idée : *« Je peux seulement deviner que c'est cette affaire de chasse gardée parce que, évidemment, c'est toujours une affaire de lutte pour l'argent. On a 96 ONG agréées et on ne parle pas de celles-là qui ne sont pas agréées, elles font quand même leur collecte de fonds [...]. » (ONGD 1, 09/03/2017)* Cette problématique de concurrence face au monde des donateurs est aussi décrite par la personne suivante : *« [...] c'est vrai que ça reste toujours une compétition...[...] il y a beaucoup d'ONG [et] les donateurs se rattachent plus dans une ONG par rapport à leur choix personnel [...]. » (ONGD 1, 09/03/2017).*

Une manifestation très claire de ces pensées de concurrence était aussi visible quand une grande ONG internationale est venue « s'implanter » au Luxembourg. Quand elle a voulu adhérer au Cercle, les membres ont voté contre son adhésion : *« C'étaient surtout les petites ONG qui argumentaient qu'il s'agit uniquement d'une filiale externe pour drainer de l'argent. » (Ministère, 24/02/2017).* A côté de ces pensées de concurrence, d'autres personnes interviewées ont bien compris qu'il fallait *« sortir de cette pseudo-concurrence que certaines ONG se font au Luxembourg et de travailler plutôt main dans la main parce qu'on a les mêmes objectifs et s'il y a de la concurrence, c'est une très mauvaise chose... » (ONGD 7, 17/03/2017).*

En plus, la construction de partenariats peut être un moyen pour faire face à « la concurrence ». Ceux-ci permettent la mutualisation des ressources et des expériences, ce qui peut être avantageux dans une situation de concurrence et, comme l'expliquent plusieurs auteurs, les collaborations entre les organisations peuvent être une solution à des changements dans l'environnement. Les partenariats sont conçus : *« [...] comme une réponse particulière aux changements dans l'environnement des organisations » (Olga Navarro-Flores, p. 38) (White, Levine et Vlasak (1975)).* Les partenariats permettent donc de faire face à un changement dans l'environnement institutionnel, c'est-à-dire l'apparition du *Zukunftspak* et l'appel à proposition qui provoquent une « rareté de ressources » : *« Les relations interorganisationnelles sont des instruments de résolution des conflits car l'échange de ressources permet, d'une part, l'atteinte des objectifs communs et, d'autre part, l'établissement d'une relation consensuelle dans un contexte de rareté des ressources. » (Navarro-Flores, 2008, p. 39).* En même temps, la construction de partenariats peut entraîner un processus de professionnalisation, ce qui est un des buts de ces mesures, par le partage des expériences et des informations, sans la nécessité de se mettre en concurrence.

Pour conclure cette première partie, il est important de bien clarifier que le MAE encourage les partenariats au sein de la société civile, mais parallèlement, il y a un certain nombre de freins dans l'exécution : la compatibilité des modes de cofinancements et la situation de concurrence qui s'est encore aggravée avec les nouvelles mesures politiques (appel à proposition et *Zukunftspak*). Cette concurrence, quant à elle, semble parfois paradoxale dans un secteur qui défend des valeurs de partage, d'entraide, etc. Il existe sûrement des mesures politiques qui pourraient encourager la construction de partenariats, mais le plus important semble être que les différents acteurs soient sensibilisés aux bénéfices de la construction de partenariats. Ils pourraient développer une volonté interne de former des partenariats et non seulement pour avoir davantage accès à des fonds publics.

La démarcation entre les ONGD et les ASBL

Cette deuxième partie de l'analyse concerne la sous-hypothèse 2 : la faible démarcation entre ONGD et ASBL de développement favorise le partenariat. Avant d'évoquer les résultats des entretiens, il est important d'expliquer plus en profondeur comment les acteurs de la société civile créent différents « groupes ».

En ce qui concerne le champ des ONGD, les lectures consultées et les acteurs interviewés parlent de petite, moyenne et grande ONGD. Le plus grand problème avec « ces groupes » concerne l'établissement de lignes de démarcation parce que ceux-ci n'ont pas de caractéristiques claires et la transition d'un groupe à l'autre est très floue. Le MAE, quant à lui, ne veut pas établir de classement/hiérarchie officiel(le) entre les ONGD parce qu'il n'en voit pas l'intérêt et veut plutôt garder la diversité du secteur. Selon lui, il est important que la population luxembourgeoise ait la possibilité de s'investir dans le secteur, ce qui facilite la légitimation de la coopération au développement au Luxembourg.

Profession- nalisme (?)	« Taille »	Ressources financières	Ressources humaines
	Grande ONGD	accord-cadre, cofinancement simple, d'autres sources de financement	structure formalisée avec plusieurs salariés et des bénévoles
	Moyenne ONGD	accord-cadre, cofinancement simple, d'autres sources de financement	un ou plusieurs salarié(s) et/ou des bénévoles
	Petite ONGD	cofinancement simple, d'autres sources de financement	des bénévoles et/ou un salarié à mi-temps
de plus en plus de bénévolat	ASBL de développement luxembourgeoise⁴⁶	ressources propres, d'autres sources de financement	bénévoles (salarié à mi-temps ?)

Ce tableau doit être vu comme un essai d'explication. Il comprend deux variables qui

⁴⁶ On ne peut qu'évoquer une série d'hypothèses pour expliquer le passage d'une ASBL de développement vers une petite ONGD. Premièrement, une raison importante pourrait être la volonté des membres des différentes associations de faire ce passage. Certaines ASBL se voient comme structure non gouvernementale et ne veulent pas bénéficier d'un financement d'une structure publique pour préserver leur indépendance et d'autres craignent qu'en devenant une ONGD, la charge administrative ne devienne trop lourde. Ces ASBL préfèrent réaliser leurs « petits projets » sans devoir investir trop de temps pour l'administration et sans devoir répondre aux exigences du MAE. Deuxièmement, un passage nécessite une certaine capacité au niveau des ressources humaines. Beaucoup d'ASBL n'ont pas les capacités tant au niveau du nombre de bénévoles engagés (par exemple : une ASBL fonctionne avec seulement 5-10 bénévoles) qu'au niveau des capacités professionnelles (par exemple des bénévoles qui sont capables de créer un site internet,...). En plus, certaines ASBL ne sont pas prêtes à employer un salarié parce qu'elles ont l'ambition que « tous les dons reçus vont au Sud ». Dernièrement, ce passage est toujours lié à une prise de risques à plusieurs niveaux (par exemple en tant qu'ONGD, il faut introduire des projets d'un budget minimum de 15 000 € et toutes ne veulent pas prendre ces risques financiers). En plus, une ASBL a aussi évoqué qu'une des motivations pour devenir une ONGD était de pouvoir répondre aux exigences d'un de leurs plus grands donateurs, la commune. Le maire les a plusieurs fois incitées à introduire cette demande.

permettent de comparer les différents groupes.

La première variable concerne **les ressources financières**. L'appartenance à un groupe de taille d'une ONGD ne peut pas nécessairement être définie à partir du type de cofinancement dont elle bénéficie car d'abord, des moyennes et des grandes ONGD bénéficient des accords-cadres et il y a même des grandes ONGD qui fonctionnent avec des cofinancements simples alors que c'est le moyen de cofinancement privilégié des petites ONGD parce qu'il ne faut pas développer une stratégie globale. Ensuite, il faut noter que même si les accords-cadres sont des contrats stratégiques pluriannuels, certains cofinancements simples sont plus importants au niveau du volume budgétaire. Enfin, une comparaison des différents taux de cofinancement pour les frais administratifs (4 % ou 14 %) n'a pas abouti à l'identification d'une tendance claire parce qu'aussi bien des ONGD avec un taux de cofinancement de 4 % emploient des salariés que celles avec 14 %. En même temps, certaines ONGD qui ont un taux de cofinancement de 4 % travaillent exclusivement avec des bénévoles.

La deuxième variable concerne **les ressources humaines**. Pour celle-ci, le problème reste le même : il n'y a pas de tendance claire. Aussi bien les petites structures que les grandes emploient des personnes et en même temps, il y a encore des ONGD de taille moyenne qui travaillent uniquement avec des bénévoles. Les ONGD au sein de ces groupes sont donc très hétérogènes.

Il est déjà difficile d'établir des lignes de démarcation au sein du champ des ONGD, alors en établir une qui définit la frontière entre les ASBL de développement qui sont souvent considérées comme les « amateurs » et les ONGD « professionnelles » semble impossible. Une des raisons principales est qu'un bon nombre de petites ONGD ressemblent fort à des ASBL de développement si on les compare au niveau de leurs ressources financières et humaines, de leurs types d'interventions, de leurs modes de fonctionnement, etc. La seule différence semble être le fait que les petites ONGD ont obtenu l'agrément, ce qui leur donne une série d'avantages : la possibilité pour les donateurs de déduire fiscalement leurs dons, une reconnaissance officielle et un accès plus facile aux fonds publics. Une explication pour cette ressemblance peut être que beaucoup d'entre elles ont été des ASBL de développement avant de devenir ONGD.

Par ailleurs, le secteur de la société civile est constamment en mouvement et une série d'acteurs se trouvent dans une phase de transition entre les différents groupes : par exemple, des ASBL de développement qui veulent devenir des ONGD⁴⁷ ou des ONGD qui passent d'un système de cofinancement simple vers un système de cofinancement sous accord-cadre. Cependant, bon nombre d'ONGD et d'ASBL de développement ne veulent pas passer dans un autre groupe, entre autres parce

⁴⁷ Si une ASBL a la volonté, une vision claire, les capacités au niveau des ressources humaines, un réseau social important au Nord, de bons partenariats au Sud et/ou au Nord, des capacités de réunir des donateurs, la possibilité de dynamiser les bénévoles, etc., le passage vers le secteur des ONGD est toujours réalisable. Les conditions d'agrément (voir dictionnaire) sont assez floues et le MAE reste ouvert aux « nouvelles ONGD ».

qu'elles ont peur que la charge de travail les dépasse⁴⁸ et parce qu'elles fonctionnent bien depuis des années et n'ont pas la volonté de changer.

Cette diversité de groupes et de tailles permet une certaine complémentarité au niveau des terrains d'intervention au Sud et au Nord, mais elle reste un sujet de discussion parce que pour certains acteurs, « il y a trop » d'ONGD et d'ASBL de développement qui ne travaillent pas de « manière professionnelle » pour un petit pays comme le Luxembourg. Selon eux, les structures professionnalisées rencontrent déjà des difficultés pour correspondre aux exigences nationales et internationales grandissantes et la tendance de faire basculer des approches de projet vers des approches de programme est beaucoup plus difficile pour ces petites structures qui ne veulent pas s'investir dans des stratégies globales. Pour cette raison, il semble encore plus important que les différents acteurs construisent des partenariats pour simplifier la professionnalisation à partir d'un transfert de compétence d'une ONGD vers une autre ou d'une ONGD vers une ASBL de développement. En plus, ces structures sont éventuellement spécialisées dans un domaine, ce qui pourrait aussi être avantageux au niveau de la complémentarité des partenaires.

La sous-hypothèse 2 a été élaborée dans ce contexte en se référant à la faible ligne de démarcation entre les petites ONGD et les ASBL de développement. Ce constat peut être bénéfique pour la construction de partenariats comme l'expliquent deux partenaires : « [...] nous [petite ONGD⁴⁹], on est encore petits et c'est très sympathique d'aider quelqu'un d'autre petit à pouvoir faire cela » et la personne interviewée continue : « [...] on comprend très bien l'autre parce qu'on vient de vivre la même chose qu'eux [...]. » (ONGD 3, 16/03/2017). Cette vision est aussi partagée par l'ASBL partenaire : « [Nom de l'ONGD partenaire], qui a la même taille que nous, qui est à peine aussi grande que nous, qui a quelques années d'expérience en plus que nous [...] en quoi est-ce que la manière d'aborder soit différente ? [...] » (ASBL 2, 30/03/2017). Cette forte ressemblance entre ces deux types de structures peut faciliter la collaboration parce que les méthodologies, les approches, etc. sont fort semblables et ne font pas l'objet de longs débats.

Pour l'ONGD 3, il n'y a que très peu de différences entre sa structure et l'ASBL de développement avec laquelle elle travaille : « [...] il y a des choses très secondaires qui nous différencient et ce, plutôt au niveau des personnes individuelles qu'au niveau de l'association [...] je n'ai pas l'impression que c'est au niveau des capacités ... vraiment pas ...au contraire [...] on voit toute une logique de gestion de projet [...]. » (ONGD 3, 16/03/2017). Pour cette ONGD, il s'agit d'un partenariat gagnant-gagnant surtout parce

⁴⁸ Certaines ONGD ne veulent pas engager de personnel et la charge de travail ne serait plus faisable avec les bénévoles si elle passait d'un système de cofinancement simple vers un accord-cadre.

⁴⁹ Durant les entretiens, il a été demandé aux ONGD de se classifier elles-mêmes au sein des petites, moyennes et grandes ONGD. Il n'y avait pas de critères de classement, mais les personnes interviewées pouvaient choisir selon leur impression par rapport aux autres ONGD. Certaines personnes ont par après expliqué leur choix en faisant référence à certains critères qui leur ont permis de faire leur choix (par exemple, le nombre de personnes engagées, le budget disponible, l'influence que leur ONG a au Luxembourg, etc.).

que son partenaire a une certaine expérience qu'elle n'a pas : « [...] ils connaissent le pays, [...] nous on a plus d'expérience au niveau de la gestion des projets. » (ONGD 3, 16/03/2017). Chacun des partenariats apporte donc des capacités, des expériences et les deux partenaires sont sur un pied d'égalité, ce qui est une des caractéristiques des partenariats dans le champ de la coopération.

Dès le début, l'ASBL 2 avait cherché différents contacts avec des petites ONGD pour établir un partenariat parce que selon elle, un partenariat avec une moyenne ou grande ONGD serait beaucoup plus difficile à mettre en place comme l'explique une des personnes interviewées : « [...] une grande ONG doit avoir certainement des structures qui sont beaucoup plus rigides [...] ça prendrait énormément de temps [...] les grandes ONG, ils ont leurs objectifs, ils ont leur manière de travailler, etc. [...] et, à la fin, ça ne serait plus le projet de [nom ASBL 2] [...] donc, ici on a eu toute la part de liberté de [nom ONGD partenaire], aussi probablement parce qu'ils sont plus petits, ils ont moins le temps et ça les arrangeait bien [...] » (ASBL 2, 30/03/2017). Une autre ASBL a ajouté à cette idée que les grandes structures n'auraient sûrement aucun intérêt à collaborer avec les petites ASBL de développement.

Cette tendance de vouloir travailler avec une organisation de même taille est aussi observable dans le secteur des ONGD : « Pour notre taille [ONGD de taille moyenne], je pense que, effectivement, les partenariats qu'on fait, c'est avec des ONG de taille moyenne aussi, parce qu'on a le besoin de relayer nos forces et surtout de les évaser [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017). En plus, la personne interviewée a les mêmes craintes que la personne de l'ASBL parce que selon elles, les grandes structures ont un autre système de fonctionnement : « [...] il y a peut-être aussi parfois un cadre hyper formalisé chez une très grande structure [...] la grande structure n'a pas forcément envie de former la structure moyenne pour qu'elle puisse collaborer avec elle, elle va donc forcément s'orienter vers quelqu'un qui partage les mêmes fonctionnements et les mêmes valeurs » (ONGD 7, 17/03/2017).

Ces opinions ne sont pas que des préjugés et certaines petites et moyennes ONGD ont déjà pu en faire l'expérience. Selon certaines personnes interviewées qui ont déjà essayé de construire un partenariat avec une ONGD de grande taille, il y a moins d'ouverture pour des partenariats : « Il y a certaines ONG, par exemple [nom d'une grande ONGD], c'était très difficile de travailler avec eux parce qu'ils ne voulaient pas de partenariats [...], mais c'est parce qu'ils peuvent acheter les compétences [...]. » (ONG 10, 23/03/2017). Cette possibilité d'acheter des compétences ou de les trouver dans les réseaux internationaux, dont les grandes ONGD font souvent partie, pourrait fortement diminuer l'intérêt de travailler avec des ASBL ou ONGD luxembourgeoises qui ont ces compétences.

Les grandes ONGD ont aussi été interviewées concernant cette thématique. Il existe des cas où ces grandes ONGD ont travaillé avec des ASBL de développement : « *Donc, disons pour l'une ou l'autre occasion où il y a des engagements plus citoyens et où notre dispositif est trop lourd, on se permet de recourir ou de soutenir des activités qui ne sont pas elles-mêmes intégrées dans le système.* » (ONGD 17, 30/03/2017), mais ces collaborations avec les ASBL de développement ne sont pas de même nature que les collaborations avec d'autres ONGD, on peut aussi parler ici de *contributory partnership* parce que : « *Ca, c'est plutôt [...] un chèque [...] généralement ce n'est qu'une dépense sèche, donc quoiqu'on puisse contractualiser pour se garantir un minimum que l'emploi des fonds qu'on met à disposition va dans la direction de ce qu'on avait convenu.* » (ONGD 17, 30/03/2017).

Une autre personne d'une grande ONGD interviewée rejoint cette idée : « *[...] il est assez compliqué de travailler avec des ONG qui ont un niveau de professionnalisme important [...]. Je pense qu'avec le niveau intermédiaire, ça va encore [...]. Ce n'est pas une question de moment ou de disponibilité, mais c'est surtout une question de niveau d'information. Quand on passe 40, 50, 60 heures par semaine dans un certain sujet, on est beaucoup plus loin en terme de réflexion que quand on n'y passe que quelques heures par semaine [...].* » (ONGD 18, 03/04/2017). En plus, pour elle, les ASBL n'ont pas la même échelle de discussion parce qu'elles vivent dans un « microcosme » avec d'autres préoccupations : « *[et] c'est pas du tout péjoratif, c'est juste la vérité [...].* » (ONGD 18, 03/04/2017) et l'autre personne interviewée explique : « *[...] nous voulons plutôt tout seuls. C'est un fait. Si on accumule de l'expérience dans un domaine très bien circonscrit, on a de moins en moins de gens qui peuvent vous intéresser pour [faire des partenariats].* » (ONGD 17, 30/03/2017). Les préoccupations des ASBL et des petites et moyennes ONGD semblent être vérifiées et même si les grandes ONGD travaillent moins avec les autres acteurs, elles ont établi « une plateforme » d'échanges et de discussions entre cinq grandes ONGD au Luxembourg.

Si on reprend la sous-hypothèse 2, on peut constater que la faible démarcation et la forte ressemblance entre les différentes organisations (ASBL de développement et petites ONGD ou ONGD de même taille) peuvent être très favorables à la construction de partenariats. Toutefois, il faut mentionner qu'il existe beaucoup de partenariats au sein de la société civile entre des organisations de taille différente, même si les partenariats avec les grandes ONGD sont plus rares. Pour bon nombre d'ONGD, la taille de l'organisation ne joue pas un rôle important dans la construction de partenariats : « *Nous [ONGD de taille moyenne] n'avons jamais distingué si l'organisation a l'agrément ou non [...] travailler ensemble, c'est plus facile avec des organisations qui ont le même « back-ground », les mêmes valeurs, [...] et c'est là où ces partenariats se sont créés.* » (ONGD 1, 13/03/2017). Une autre personne interviewée partage ce point de vue : « *Oui, s'ils ont l'agrément ou pas, ce n'est pas ça qui nous [ONGD de taille moyenne] intéresse [...] on regarde surtout sur les compétences et des besoins du projet [...].* » (ONGD 6, 16/06/2017).

Le MAE, quant à lui, défend la position que la taille (niveau de budget, nombre de salariés, etc.) d'une ONGD n'implique pas de prime abord qu'elle travaille de manière professionnelle parce que plusieurs ASBL de développement ou des petites ou moyennes ONGD travaillent bien aussi, voire

mieux que certaines structures plus grandes. Selon lui, une construction de partenariats entre des acteurs de différentes tailles est donc même souhaitable. Cependant, il est important de répondre à la question suivante : **y a-t-il une différence entre les ASBL de développement et les ONGD ? Et, si oui, quelles sont ces différences ?**

Le secteur des ONGD est fort partagé sur cette question. Une tendance très claire peut être observée : plus la taille des ONGD augmente, plus les différences entre les ASBL de développement et les ONGD sont ressenties et les capacités des ASBL de développement sont davantage remises en cause : *« On n'est pas au même niveau. Donc, c'est clair que, quand c'est que des bénévoles qui ont des disponibilités moindres [...] parce que voilà, les attentes sont différentes par rapport à une ASBL [...]. »* (ONGD 11,24/03/2017). Une autre ONGD ajoute à cette idée : *« C'est un fonctionnement complètement différent que le nôtre. »* (ONGD 1, 09/03/2017).

Certaines ASBL ont donc un fonctionnement différent par rapport aux ONGD et la personne interviewée continue : *« Il y a certainement une différence au niveau des compétences administratives, ça c'est très clair, maintenant je pense qu'au niveau mentalité, ça c'est une affaire de caractère et de personnalité, ça ne dépend pas du fait d'être une ASBL ou d'être une ONG agréée, ce n'est pas ça qui fait la différence. »* (ONGD 1, 09/03/2017). Leur faible capacité administrative est aussi une des raisons pour laquelle les ASBL de développement sont à la recherche d'un partenariat avec une ONGD qui, elle, a ces compétences et, en cas de besoin, peut les assister. Quant à l'avis sur les mentalités, il n'est pas partagé par tous les acteurs : *« Je vois le décalage plutôt dans l'approche ou la philosophie étant donné que je dirais que les petites ONG, pas toutes, mais les petites ONG ou ASBL [...] ils fonctionnent encore sur un niveau, il y a 20-30 années avec plutôt une vision ou une vue sentimentale sur des projets de coopération [...]. »* (ONGD 14, 21/04/2017).

Cette **différence de mentalité** se manifeste aussi par exemple dans l'appréciation des frais administratifs. Certaines ASBL de développement et petites ONGD pensent qu'il est important qu'elles n'aient pas de frais administratifs, comme décrit par la personne suivante : *« Donc, il y a aucun frais, ni de bureau, ni de séjours [...] il y a aucune bureaucratie et je peux agir aussi très rapidement s'il y a des besoins, puisqu'une ONG a ses procédures [...]. »* (ASBL 1, 31/03/2017). Les ONGD ne partagent pas toujours ce point de vue et la question des frais administratifs fait aussi l'objet de débats au sein du secteur de la société civile. Pour les ONGD, un travail de qualité est souvent lié à des dépenses pour des salaires et une intervention plus lente parce qu'il y a beaucoup plus d'éléments à respecter et à développer : *« Alors, il y a, ce qu'il y a de positif, c'est le côté engagé de toutes ces initiatives-là, le côté on ne se complique pas la vie avec des procédures, mais en même temps, les procédures, ça n'a pas été inventé pour se faire chier[...] ce n'est pas toujours celui qui est le plus rapide qui apporte la meilleure aide et la plus pertinente. [...] je dis il faut que [...] on aille vers ces gens-là pour essayer qu'eux bénéficient au maximum alors de notre expérience et que ça les empêche de faire des choses qu'ils regretteront par après. »* (ONGD 17,30/03/2017). Il faut noter la volonté des ONGD d'assister les ASBL de développement qui se lancent parfois avec

beaucoup d'engagement sans nécessairement réfléchir aux conséquences. Des structures avec beaucoup d'expérience pourraient donc les aider à développer une autre approche.

Une autre ASBL de développement a aussi fait référence aux difficultés liées à la question des frais administratifs, ce qui peut être un frein à la construction des partenariats. Les membres de l'ASBL avaient donné leur accord pour un partenariat uniquement parce qu'il s'agissait d'une ONGD qui n'est pas trop grande et qui travaille exclusivement avec des bénévoles : « [...] ils ont dit « oui parce que ce n'est pas une très grande ONG, on est d'accord de le faire » parce qu'ils croient toujours que leur financement ne va pas exactement sur le terrain [...] une partie va partir vers l'administratif et ils veulent que tout va sur le terrain. Je pense que c'est une chose de sensibilisation qu'on doit faire aux personnes parce que si on veut des bons projets, [...] il faut aussi payer des gens. » (ASBL 4, 10/04/2017).

Un autre exemple qui illustre bien les différences de mentalité concerne la durabilité des approches, ce qui fait aussi référence au concept de l'efficacité de l'aide. Une ONGD parlait d'une discussion concernant le paiement de salaires pour les activités du partenaire. L'ASBL voulait continuer à payer des salaires au Sud et l'ONGD était contre. **L'ASBL n'utilise pas les mêmes méthodologies** que l'ONGD, ce qui, d'une part, peut être difficile dans les partenariats, mais, d'autre part, peut apporter de nouvelles idées pour approcher le public cible par exemple en simplifiant le langage. « J'ai l'impression que tout ce qui est en dehors des ONG, ont des langages plus simples et nous, parfois, on se complique la vie un peu avec nos langages : souveraineté alimentaire, consommation responsable Nord-Sud, [...] donc, oui, c'est important de travailler avec d'autres, simplifier peut-être aussi notre langage, avoir un langage qui touche plus les gens [...]. » (ONGD 15, 03/04/2017). En plus, **le langage utilisé** joue un rôle important au niveau des relations entre les différents acteurs. L'utilisation des terminologies peut se complexifier si des ONGD et ASBL de différentes tailles travaillent ensemble parce qu'elles n'emploient pas toujours le même vocabulaire.

Certaines personnes interviewées pensent que les différences entre les ASBL de développement et les ONGD n'ont pas nécessairement un lien avec la taille, mais « [...] ça dépend de ce qu'ils font l'ASBL, sinon ce sont seulement des titres qui sont derrière, donc et ça dépend des personnes qui sont derrière ... si ce sont des ASBL ou des ONG ... » (ASBL 4, 10/04/2017). Ce qui est à noter, c'est que **les personnalités des personnes engagées semblent jouer un rôle important**. Par ailleurs, le champ des ASBL de développement n'est pas homogène non plus, certaines ASBL de développement sont beaucoup plus engagées que d'autres, ont des gestions de projets et des approches complètement différentes, etc. Par le biais du partenariat, ces difficultés de mentalités peuvent être dépassées parce que « [...] nous, on a appris notre façon de travailler de [Nom de l'ONGD partenaire]. » (ASBL 5, 31/03/2017).

En plus des freins cités précédemment, une des plus grandes difficultés dans ces collaborations est **l'engagement au niveau du travail et du temps** : « il faut le dire, [...] c'est beaucoup plus simple de décider en interne, prendre telle ou telle décision sur un projet, s'il faut à chaque fois faire un comité de pilotage, faire venir les gens, partir encore chez les gens bénévoles qui ne sont pas disponibles en journée [...]. »

(ONGD 13, 27/03/2017) et la personne continue : « C'est souvent deux cultures de travail différentes, donc il faut du temps pour construire ça, le temps c'est une ressource rare pour tout le monde, donc c'est vrai, il faut déjà un grand intérêt des deux parts pour surmonter des problèmes [...]. » (ONGD 13, 27/03/2017). Ce problème de manque de temps est un frein fondamental pour les partenariats avec les ASBL de développement, mais représente aussi un défi dans les partenariats entre les ONGD. L'augmentation de la charge de travail avec l'arrivée du *Zukunftsapak* semble réduire davantage les disponibilités des ONGD.

Même s'il existe des différences entre les ASBL de développement et les moyennes et grandes ONGD et qu'il faut surmonter des difficultés, ces partenariats présentent beaucoup **d'avantages** pour les différentes parties. Premièrement, la prise de risque, **la liberté** d'expérimenter et la créativité sont beaucoup plus grandes dans les ASBL de développement, ce qui est en partie lié au fait qu'elles n'ont pas d'obligation envers le MAE : « Ils ont osé de le faire sur leurs fonds propres, là c'est aussi parfois une liberté qu'ils ont parce que nous sommes quand même un peu tenus, parce que nous avons soumis [un] cadre logique [...]. » (ONGD 1, 09/03/2017).

Deuxièmement, aussi bien les ASBL de développement que les petites ONGD profitent des compétences du partenaire : « C'est avantageux pour les petites ONG qui n'ont peut-être pas des procédures et qui n'ont peut-être pas des formations en interne [...] donc, du coup, un partenariat avec une grosse ONG où il y a des gens qui connaissent le métier, ça va être bénéfique [...]. » (ONGD 6, 16/03/2017). Cependant, les ONGD peuvent aussi **profiter des expériences et des capacités des ASBL** : « [...] chacun apporte ce qu'il a à apporter, donc voilà on est différents, chaque association a des choses différentes et puis on connaît bien les limites de chacun [...] on va être plus multiplicateurs [...] de mettre ensemble nos compétences et connaissances au bénéfice du partenaire [nom d'un pays partenaire]. » (ONGD 11, 24/03/2017). Les ASBL, quant à elles, apportent surtout des ressources humaines avec les bénévoles qui sont très engagés dans différentes activités.

Troisièmement, beaucoup d'ONGD ont **valorisé la connaissance du terrain des ASBL** de développement et leur ancrage local dans les pays partenaires : « [...] Tout cet argent qu'on n'a pas et puis tout ce travail qu'ils font. [En plus,] on pourra trouver des partenaires parce que ce n'est pas toujours évident de trouver des associations locales viables [...]. » (ONGD 3, 16/03/2017). Cet ancrage local est aussi développé au Luxembourg, ce qui est un des principaux avantages des ASBL de développement. Les membres ont souvent **un contact direct avec les donateurs** qui appartiennent en partie à leur propre réseau social. Ce contact personnel peut être favorable en ce qui concerne la récolte de fonds : « [...] la petite organisation, elle collecte les fonds parce qu'elle est bien plus proche de ses donateurs, donc ils font plein d'actions, nous n'avons pas le temps de faire ces trucs [...]. » (ONGD 1, 09/03/2017). Par après, la personne interviewée explique que son ASBL partenaire contacte ses donateurs si les membres de l'ASBL remarquent que ceux-ci ont arrêté leur ordre de paiement, ce qui ne serait jamais fait par les salariés

de l'ONGD à cause du manque de temps. Cette exemple démontre à nouveau la proximité des membres des ASBL de développement avec leurs donateurs.

Pour résumer, la faible démarcation entre les ASBL de développement et les petites ONGD peut être un avantage dans la construction de partenariats, mais n'est pas du tout une condition nécessaire. Il y a beaucoup d'autres partenariats et collaborations entre des acteurs de différentes tailles même si les partenariats entre les ASBL de développement et les grandes ONGD sont très rares. Une personne interviewée explique bien que la taille est beaucoup moins importante qu'une cohérence qui se met en place si différents acteurs de la société civile travaillent ensemble : « [...] *en général, je pense qu'il ne faut pas juger les organisations sur leur taille et sur leur budget, mais plutôt sur leur cohérence, sur leur ancrage. Par exemple, sinon je pense que c'est très important de travailler de plus en plus avec des mouvements citoyens [...] qui n'ont pas forcément des gros budgets, qui n'ont pas forcément de ressources humaines, qui ne sont peut-être pas très structurés, mais qui ont un vrai ancrage et qui apportent la cohérence dans ce qu'on fait.* » (ONGD 15, 03/04/2017). Cette approche pourrait aussi assurer une plus grande efficacité de l'aide et des activités réalisées.

L'interconnectivité

La troisième partie de l'analyse concerne la sous-hypothèse 3 : la densité des réseaux sociaux au Luxembourg favorise la mise en place de partenariats. Le Luxembourg est un petit pays au niveau de sa surface et du nombre d'habitants qui s'élève à un demi-million. Ces deux éléments sont des facteurs qui peuvent renforcer la densité des réseaux sociaux, un fait aussi approuvé par les personnes interviewées.

Beaucoup de partenariats existants se sont construits sur base de ces réseaux sociaux : *« Ce sont des organisations et des gens qu'on connaissait, et puis, lentement, ça s'est mis en place. » (ONGD 1, 13/03/2017).* Ces connaissances ne se font pas uniquement entre les salariés des ONGD, mais aussi entre les bénévoles et les membres des CA : *« [...] les gens du conseil connaissent des gens dans notre conseil [...] » (ONGD 1, 13/03/2017).* Au niveau des ASBL de développement, les partenariats se sont aussi construits en raison des relations personnelles, comme décrit par la personne suivante : *« [...] non c'est plutôt des contacts personnels qui ont m'amené à les contacter [...] » (ASBL 1, 31/03/2017).*

Par ailleurs, des personnes engagées dans ce secteur (salariés, membres du CA, bénévoles, etc.) sont actives dans d'autres organisations sous un autre statut : *« [...] en plus, je suis membre dans d'autres ONG, donc j'y vais au moins à l'AG et je lis les rapports des projets, donc je suis toujours au courant de ce que font les associations [...] » (ASBL 1, 31/03/2017).* Cette réalité crée des connexions inattendues entre les différentes structures qui peuvent être très favorables à la construction de partenariats : *« Moi, je trouve que c'est très favorable parce que moi, je pense que du moment où on a rien à cacher et on est conscient qu'on veut travailler à la même chose, alors là, c'est plutôt bien [...] connaître les faiblesses d'une autre association, ça permet de mieux se préparer [...] » (ONGD 3, 16/03/2017).*

Les personnes interviewées ont confirmé que cette interconnectivité au niveau des réseaux sociaux facilitait la prise de contact, accélérât certains processus et la prise de décisions, etc., ce qui a comme conséquence que les organisations peuvent travailler ensemble de manière plus efficace. Les contacts se font plus vite et de manière très informelle : *« A ce moment-là, on avait dans notre comité une personne [...] qui était également membre pour [nom d'une ONGD], [...] elle a présenté notre projet à leur comité. » (ONGD 9, 22/03/2017).* Les connexions entre les différentes personnes se font par des connaissances : *« [...] c'est souvent aussi de bouche à oreille, le responsable au Luxembourg connaît en fait quelqu'un qui connaissait quelqu'un de nous [...] » (ONGD 10, 23/03/2017),* ce qui a comme avantage que presque toutes les entraides informelles sont gratuites. Les ASBL de développement se rendent aussi compte de cet avantage : *« Ah oui oui, je pense que c'est clair, c'est favorable, je pense que c'est un milieu où c'est indispensable qu'il y ait un peu du « networking » [...] je crois que c'est vraiment très important de savoir ce que font les autres, mais voilà, c'est sans doute le meilleur moyen de trouver des partenariats [...] » (ASBL 2, 30/03/2017).*

A part le réseau dense des connaissances, un moyen important pour la construction de ce *networking* sont les différents événements, soirées, AG, présentations, activités, etc. qui sont organisés par les différentes ONGD et ASBL de développement ou auxquels elles participent durant l'année : « [...] notre président les a connus au festival des migrations, donc il a participé à une conférence ou à un workshop et ils se sont connus là-bas et il les a approchés pour demander s'ils sont intéressés à ce partenariat. » (ONGD 3, 16/03/2017). Les partenaires se sont rencontrés de cette manière et par après, ils ont réussi à construire des partenariats. Durant l'année, il y a plusieurs événements comme par exemple : le festival de la migration, le festival d'Afrique, le Bazar international, le Marché du Monde, la Fête des Cultures, etc. et, en plus, les différentes organisations s'invitent aussi mutuellement aux activités qu'elles organisent.

En plus de ces événements, le Cercle est un acteur central dans la construction du réseau social. Comme décrit tout au début du travail, sa mission de dynamiser la vie associative touche exactement à ces activités. Les acteurs interviewés avaient aussi fait connaissance avec d'autres acteurs durant les formations, les groupes de travail et activités organisés par le Cercle. Certaines de ces connaissances ont même abouti à la création de partenariats et d'autres sont contactées de manière ponctuelle.

Cependant, cette densité de réseaux sociaux **ne présente pas que des avantages** au niveau de la construction des partenariats. « [...] nous avons constaté que c'est un inconvénient parce que les gens se connaissent et ont à cause de cela aussi beaucoup de préjugés ou d'idées préconçues sur l'autre, et ce n'est pas toujours favorable pour les partenariats parce que le pays est tellement petit et les gens se connaissent, il y a tout un historique derrière où nous ne sommes même pas toujours au courant [...]. » (ONGD 1, 13/03/2017). Ces « divergences » concernent aussi bien des membres des CA que des salariés ou bénévoles : « Il y a des a priori, un tel ne peut pas travailler avec un tel parce que historiquement, ils ont eu deux personnes qui se sont prises de bec [...] il suffit qu'il y en ait dans le conseil d'administration qui ne peuvent pas s'entendre [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017). Une fois qu'il y a des malentendus, il est difficile de les surmonter : « Bon ensuite, ce qui est probablement contre-productif, c'est quand on se connaît, on connaît nos qualités et nos défauts. Nos amitiés, nos animosités, etc. Il reste parfois un côté émotionnel [...] maintenant, je suis dans le secteur du développement, et il y a des très fortes animosités et là, c'est parfois plus compliqué. » (ONGD 18, 03/04/2017).

Les personnes interviewées ont de nouveau fait référence à l'idée de concurrence qui a été abordée dans la première partie de l'analyse. Pour elles, les réseaux sociaux : « Ca devrait être favorable, mais ça ne l'est pas toujours, moi j'ai l'impression très bizarrement dans ce petit secteur où tout le monde se connaît, il y a quand même toujours un peu cette idée de concurrence [...]. » (ONGD 15, 03/04/2017). Cette interconnectivité au niveau des réseaux sociaux semble souvent être un avantage, mais dans certaines situations, les animosités sont tellement grandes qu'une construction de partenariats entre certains acteurs est impossible, comme l'explique aussi Peter Tsasis : « In extreme cases, negative

interpersonal relations resulting from emotive sentiments experienced by boundary spanners can also profoundly affect interorganizational collaborative relations. » (Tsasis, 2009, p. 15).

Par ailleurs, **une autre forme d'interconnectivité concerne les relations avec les donateurs.** Comme déjà expliqué dans la partie précédente, une des caractéristiques principales des ASBL est leur ancrage au niveau de la population luxembourgeoise. Les membres des ASBL ont des relations très proches avec leurs donateurs : « *L'ONG non agréée ici en question avait plutôt [...] un grand réseau d'amis, voilà, de « bienfaiteurs » et la capacité de mobiliser les gens pour un dîner de solidarité, des choses comme ça [...].* » (ONGD 13, 27/03/2017). Ces donateurs font souvent partie de l'environnement social des membres : « *[...] oui, comme les parrainages, ce sont souvent des gens qu'on a connus déjà dans la paroisse dans le temps ... et ce sont des gens qui nous aiment bien qui admirent aussi un peu ce que nous faisons.* » (ASBL 5, 31/03/2017) et cette interconnectivité peut être vue comme très favorable dans ce contexte-ci.

Par ailleurs, les donateurs, s'ils le souhaitent, peuvent très vite être au courant des différents partenariats et collaborations entre des ONGD et ASBL de développement et entre ONGD. Il est facile de recevoir des informations sur d'autres partenaires aussi bien par des connaissances que par les sites internet des organisations, etc. Il arrive aux organisations interviewées de communiquer aux donateurs qui sont leurs partenaires. En général, les donateurs n'ont aucune réaction par rapport à cette nouvelle, mais il y a des exemples où les ONGD et ASBL ont eu un retour négatif de leurs donateurs sur un partenariat : « *[...] il y avait des gens qui nous ont annoncé, « si vous travaillez avec ceux-là, on ne veut plus travailler avec vous », qui nous ont donc annulé leur ordre permanent et quand on posait plus de questions, les réponses n'étaient pas claires [...].* » (ONGD 5, 22/03/2017). Dans cette situation, les donateurs n'étaient pas d'accord avec le fonctionnement du partenaire qui, lui, avait des salariés et donc des frais administratifs.

Une autre ONGD a aussi déjà dû se justifier pour un de ces partenariats. Ce partenariat se construisait autour d'une même thématique même si les ONGD partenaires intervenaient dans des zones géographiques complètement différentes : « *[...] pourquoi vous travaillez tellement avec eux, ils font beaucoup de propagande [...].* » (ONGD 15, 03/04/2017). Si les activités touchent donc des sujets sensibles et concernent le plaidoyer politique, beaucoup de membres et donateurs sont très réticents. L'interconnectivité se prolonge donc jusqu'aux donateurs, ce qui peut parfois être un frein à la construction de partenariats.

Il est important de dire que même s'il y a des réseaux denses au Luxembourg et dans le secteur de la société civile, **tous les acteurs ne font pas partie de ces réseaux ou pas avec la même intensité** : « *[...] nous, on ne connaît pas tout le monde vu qu'on est d'une autre génération et on n'a pas baigné dans ce fonctionnement ONG qui était déjà là bien avant que nous on est arrivés dans le groupe des ONG luxembourgeoises [...].* » (ONGD 7, 17/03/2017). Certaines personnes interviewées ont aussi invoqué que même s'il y a cette forte interconnectivité et des réseaux sociaux denses, certaines organisations

ne connaissent pas assez les autres organisations pour les approcher et pour construire un partenariat : *« Pour moi, on se connaît pas assez, il y a sûrement des gens actifs en [nom du pays partenaire], on sait aussi qu'il y a d'autres associations, mais on se rencontre jamais, on ne prend pas l'initiative de les contacter, c'est un peu ça aussi. Ce n'est pas qu'on ne veut pas [...] ». » (ONGD 9, 22/03/2017).*

Ce manque de connaissance concerne aussi le secteur des ASBL, d'autant plus parce qu'il n'y a pas de registre ou de liste qui reprend les différentes ASBL de développement : *« [...] c'est vrai que c'est rare avec des ASBL, surtout parce qu'on ne les connaît pas. Donc, avec le Cercle, on connaît les ONG qui sont là et il y en a déjà beaucoup, mais donc les ASBL [...] si eux ne disent pas ou si on ne les rencontre pas par hasard [le contact ne se crée pas. En plus,] il faut aussi se connaître avant de dire aah oui on peut faire un bon partenariat. » (ONGD 16, 10/04/2017).* A ce niveau-là, il est donc encore possible de renforcer la connaissance mutuelle des différents acteurs de la société civile pour faciliter la construction de partenariats. Un bon nombre d'acteurs sont ouverts aux partenariats, mais il est difficile de construire ceux-ci si on ne sait pas avec qui. La création d'un site internet qui reprendrait toutes les ASBL de développement (leurs pays d'intervention, les secteurs, etc.) pourrait être très bénéfique, mais semble difficile à réaliser.

La question qui se pose à la fin de cette partie est la suivante : ce phénomène de forte interconnectivité est-il **une spécificité du Luxembourg** ? Les personnes interviewées ont expliqué que pour elles, ce phénomène existait dans beaucoup de secteurs : *« [...] je pense que dans les autres pays, c'est pareil. Si je vais à Strasbourg [...], on a aussi tout le monde qui connaît beaucoup de gens [...] au niveau local, je pense que c'est tout de même un peu pareil [...] les Liégeois aussi et même si on va dans des grandes villes comme Bruxelles, il y a des réseaux qui existent. [...] On dit toujours que c'est un avantage, mais moi je crois que c'est un peu partout pareil [...] ». » (ONGD 10, 23/03/2017).* Une autre personne interviewée rejoint cette idée : *« Moi, je crois que ça se fait un peu partout, ça ne veut pas dire que c'est un cercle fermé, mais les gens qui travaillent en tant qu'association, ils se connaissent et c'est partout pareil [...] ». » (ONGD 5, 22/03/2017).* La réponse à la question est donc plutôt « non ». L'interconnectivité n'est donc pas un phénomène propre au secteur de la coopération au Luxembourg.

Pour conclure cette partie, il est important de dire que les relations sociales au sein des réseaux sociaux jouent un rôle très important au niveau de la construction des partenariats, comme l'explique la citation suivante : *« [...] interorganizational trust has an important influence in collaborative relations, interpersonal trust is also important for its effects on interorganizational trust. » (Tsasis, 2009, p. 17).* Souvent, elles sont favorables, mais dans des situations très précises, elles peuvent être un frein à la construction de partenariats. Cette interconnectivité semble être très développée au Luxembourg, ce qui n'empêche pas qu'il y ait des acteurs qui sont plus à l'écart du *network*, que ce soit par choix ou non. De toute façon, il ne s'agit pas d'une particularité du Luxembourg parce que ces réseaux denses existent aussi bien dans d'autres secteurs et pays. Par ailleurs, des relations interpersonnelles peuvent évoluer de manière positive ou négative avec le temps.

Une multitude de partenariats

Cette partie reprend l'hypothèse principale : il existe de multiples partenariats entre les acteurs de la société civile au Luxembourg. Ces partenariats permettent aux acteurs de rendre des projets plus efficaces et plus innovants. Avant de parler de la plus grande efficacité et du potentiel d'innovation sociale des partenariats dans le chapitre suivant, je vais décrire les différentes formes de partenariats qui existent. Même si le Ministère évoque l'hypothèse qu'il n'y a pas beaucoup de partenariats au sein de la société civile, les entretiens ont démontré qu'il y avait une multitude de collaboration entre les différents acteurs. Une raison de cette appréciation peut être que tous les partenariats/collaborations n'ont pas un caractère officiel. Souvent, les partenariats entre les ONGD se font de manière informelle. Par contre, le nombre de partenariats pourrait être encore plus élevé, surtout les partenariats avec les ASBL de développement sous forme d'une coordination qui sont pour le moment plutôt rares.

Il est très difficile de généraliser les formes de partenariats parce qu'ils sont le résultat de négociations entre les différents partenaires. Ils sont très hétérogènes et dépendent des besoins et des capacités des partenaires et du projet. En plus, les organisations interviewées se trouvaient dans des phases différentes de leur partenariat. Certaines venaient de remettre leur projet aux MAE, d'autres étaient au milieu ou à la fin du projet. L'initiative pour ces partenariats venait aussi bien des ONGD que des ASBL de développement et la durée des partenariats était souvent en lien avec la durée du projet et de l'activité même si certains partenariats existent déjà depuis plus de 25 ans. Comme déjà dit, les organisations interviewées étaient des ASBL de développement et des ONGD, mais il faut ajouter qu'une des ONGD était encore une ASBL de développement à l'époque du partenariat. Une des ASBL de développement avait un statut particulier, elle a été fondée par une commune et ne fait pas elle-même des projets, mais des appels à proposition pour d'autres organisations. Une autre ONGD a aussi été fondée par une commune.

Les différentes formes de partenariats sont les suivantes. Premièrement, il y a les **partenariats entre les ASBL et les ONGD** qui se font sous forme d'un « portage de projet » et qui concernent des projets dans les pays partenaires. Les ASBL ont développé un projet et sont à la recherche de fonds supplémentaires pour celui-ci. Son élaboration et sa gestion journalière sont prises en charge par l'ASBL. Cette forme de partenariat peut néanmoins être considérée comme une coordination parce que la prise de décisions pour des changements au niveau du cadre logique par exemple ne se fait qu'en collaboration avec l'ONGD partenaire parce que c'est elle qui reste responsable devant le MAE. Ce type de partenariat permet aux ASBL de développement de faire des projets d'une ampleur beaucoup plus importante. Les ONGD, quant à elles, bénéficient généralement d'un cofinancement simple. Elles profitent d'un projet supplémentaire dans leur dossier pour avoir accès à des subsides plus importants pour leurs frais administratifs. Les ONGD sont très intéressées par ces partenariats

parce que la charge de travail n'augmente pas de manière significative pour elles. En général, la collecte de fonds propres pour le projet est entièrement à charge de l'ASBL de développement. Ce type de partenariat n'exclut pas le transfert de compétences ou d'expériences.

Cependant, certains partenariats entre les deux acteurs sont beaucoup plus profonds et nécessitent des interactions beaucoup plus intenses parce que les ONGD sont sous accord-cadre et incluent les ASBL de développement sous forme d'un « consortium ad hoc ». Une stratégie commune est élaborée et parfois, un comité de pilotage est créé pour faciliter la collaboration, la prise de décisions, etc. Il s'agit donc toujours d'une coordination, mais d'une plus grande intensité. L'investissement en temps est beaucoup plus important, entre autres parce qu'un travail en dehors des heures de travail des personnes salariées en fonction des disponibilités des bénévoles est nécessaire. La charge administrative incombe aux ONGD, ce qui facilite la vie des petites structures qui ont moins de travaux administratifs pour lesquels elles n'ont pas les ressources humaines. Dans ce type de partenariat, l'augmentation des subsides pour les frais administratifs des ONGD n'est plus vraiment un avantage parce que leur charge de travail va augmenter. Les fonds propres pour ce type de projets sont parfois entièrement apportés par l'ASBL de développement, mais il existe aussi des collaborations avec d'autres répartitions (moitié, moitié, etc.). La répartition des tâches, la prise de décisions, le volume financier de chaque partenaire varient fortement selon les partenariats et sont le résultat de négociations. Par exemple : *« Le projet a trois volets : un volet où nous sommes responsables des fonds et deux volets où la petite organisation est responsable pour les fonds [...] c'est bien délimité. [...] » (ONG 1, 09/03/2017)* et la personne interviewée continue : *« Je les informe dans les grandes lignes pour qu'ils sachent ce qu'on fait parce que c'est quand même un projet global, mais je les contacte si ça concerne leur partie. » (ONG 1, 09/03/2017).*

En ce qui concerne les partenariats avec les ASBL de développement et les ONGD en général, l'engagement de l'ASBL de développement dépend souvent des capacités de l'organisation, mais est en même temps lié aux personnalités qui composent celle-ci. Quant au mode de financement, certains partenariats ont mis en place une pratique selon laquelle les dons des donateurs des ASBL de développement sont directement versés sur le compte de l'ONGD pour que ces derniers puissent bénéficier des avantages fiscaux. Dans d'autres projets, les dons sont versés sur les deux comptes et ils sont rassemblés par la suite. Une partie de ces partenariats est régie par une convention qui peut aller jusqu'à la définition des lignes budgétaires qui sont prises en charge par chaque partenaire.

Deuxièmement, il existe des **partenariats entre les ONGD** qui se font aussi bien pour des activités au Nord qu'au Sud. Ils se font sous forme d'un consortium ou d'une synergie. Les partenariats pour des projets au Sud sont plus rares que ceux au Nord. En ce qui concerne les projets au Sud, certaines ONGD ont repris des projets dans les pays partenaires des « ONGD dormantes » parce que celles-ci n'avaient plus la capacité de les réaliser elles-mêmes. Des partenariats qui concernent des activités d'EDD sont nombreux, surtout parce qu'un groupe de travail, au sein du

Cercle, règle la coordination entre ces ONGD. Ces partenariats se font entre des ONGD de même taille ou non. Il y a une répartition égale des ressources financières et les ressources humaines sont partagées en fonction des disponibilités des différents acteurs. La prise de décisions se fait de commun accord. Ces partenariats peuvent aussi être formalisés par une convention ou un contrat de collaboration. Il faut mentionner que les partenariats au niveau du plaidoyer politique sont aussi plus rares même si un groupe de travail existe au sein du Cercle. Une raison peut être que beaucoup moins d'acteurs sont actifs dans ce secteur parce que cette matière nécessite une certaine connaissance et des capacités supplémentaires que beaucoup d'ONGD n'ont pas. D'autres ne veulent pas se lancer dans ce secteur à cause de leur statut qui exige la neutralité.

Troisièmement, il y a des « **partenariats multi-acteurs** » qui sont créés entre les ONGD et les ASBL de développement et qui comprennent un groupe de plusieurs acteurs. Il s'agit des consortiums ad hoc ou des synergies. Ces partenariats concernent les activités de sensibilisation et de récolte de fonds au Nord et très rarement des activités dans les pays partenaires. Ces partenariats sont aussi des coordinations. L'apport financier des ASBL de développement est souvent moindre ou inexistant : « [...] c'est un engagement, mais ce n'est pas financier, en général, c'est plutôt un engagement bénévole et humain. » (ONGD 11, 24/03/2017) et une autre personne rajoute à cette idée : « On essaye quand même de, disons, que ça soit à part égale pour tous ceux qui sont cofinancés et s'il y a des ASBL, de voir d'abord qu'est-ce que eux, ils peuvent contribuer, et par après, nous, on comble le reste du budget. » (ONGD 2, 09/03/2017). On s'adapte beaucoup aux disponibilités des différents acteurs et ce sont surtout les apports des ASBL de développement sous forme de ressources humaines qui sont valorisés par les ONGD. La prise de décisions se fait de commun accord et le partenariat est parfois réglé par une convention.

Dernièrement, il existe une autre forme de collaboration qui ne se fait pas sous forme d'une coordination, mais plutôt d'une **coopération** ou un *consultative partnership* (Kernaghan). Ce type de collaboration sous forme d'entraide informelle n'est pas réglé par une convention. Il s'agit d'interventions ponctuelles, par exemple des conseils techniques pour des procédures, des consignes qui concernent les approches sur le terrain, etc. Ce type de collaboration n'est jamais rémunéré, sauf s'il s'agit d'un vrai « consulting ». En plus, l'entraide est fortement liée aux réseaux sociaux. Une salariée d'une ONGD expliquait que son personnel avait même aidé une autre ONGD dans l'élaboration de sa stratégie parce que les membres du CA se connaissaient. Il est important d'ajouter que les ONGD interviewées ont recours à une entraide informelle ou sont contactées par d'autres ONGD pour les conseiller. Par contre, au niveau des ASBL de développement, cette pratique est moins employée.

Une forme d'*operational partnership* (Kernaghan) qui limite le partenariat à une partie du travail est envisagée par le MAE et le Cercle s'est déjà engagé dans cette approche. Il s'agit d'une mutualisation des besoins. L'idée de base est que, par exemple, plusieurs petites structures engagent un comptable qui effectue tous les travaux administratifs de comptabilité pour plusieurs petites

ONGD. C'est aussi le Cercle qui s'est engagé dans cette démarche. Pour le moment, ce type de partenariat n'a pas encore pu être réalisé à plus grande échelle parce que l'intérêt de la part des ONGD concernées est faible.

Après que les différents types de partenariats ont été expliqués, **les conditions de base** pour la construction de ceux-ci sont élaborées. Aussi bien les ONGD que les ASBL de développement trouvent qu'une affinité entre les différentes personnes est favorable parce qu'elles doivent négocier le partenariat, ce qui a déjà été expliqué dans la partie précédente. Des valeurs ou *back-ground* semblables sont avantageux. En plus, la confiance entre les différents partenaires et la transparence sont des éléments très importants. En ce qui concerne la confiance, les acteurs interviewés trouvent qu'elle s'installe beaucoup plus vite si on connaît déjà son futur partenaire, ce qui a aussi déjà été démontré dans la partie sur l'interconnectivité. Quant à la transparence, certaines conditions peuvent être établies pour la renforcer (par exemple : ajouter toutes les personnes concernées en copie des mails). Pour d'autres ONGD, une thématique, un même secteur, un même pays d'intervention ou le même public cible sont des conditions de base pour qu'elles puissent construire un partenariat.

Ces conditions sont souvent liées aux identités des différentes ONGD et compliquent parfois la construction de partenariats : *« Moi, je trouve qu'il faut toujours des intérêts ou une certaine complémentarité, voilà, c'est peut-être plus facile d'avoir une complémentarité [...] si une ONG est plus petite et est en recherche de know-how et de ressources humaines et l'autre a ce know-how [...] il y a des choses qu'on ne pourra pas remettre en question, on va pas remettre en question forcément nos statuts, notre vision, notre mission [...] » (ONGD 13, 27/03/2017).* D'autres éléments évoqués sont aussi la stabilité financière du partenaire, la protection de son autonomie, et le fait qu'il y ait un intérêt commun/une situation *win-win*. En plus, le respect mutuel et le fait d'être sur un pied d'égalité sont très importants pour les acteurs et surtout pour les ASBL de développement qui, elles, ont besoin « d'être prises au sérieux » par leur partenaire, ce qui renvoie à la caractéristique principale des partenariats dans le secteur de la coopération au développement : l'égalité.

Les acteurs se rendent compte que le plus important pour pouvoir construire des partenariats est la flexibilité afin de s'adapter au mieux au partenaire. Les différentes conditions de base qui sont citées par les acteurs se retrouvent aussi dans les définitions mentionnées dans la partie sur les repères théoriques. Toutes ces conditions de base varient en fonction des différents acteurs et partenariats et font l'objet de négociations, principalement au début du projet. Ces conditions de base peuvent aussi être des freins à la construction de partenariats si les différents acteurs n'arrivent pas à trouver des points communs et des compromis.

Mais pourquoi est-il important de faire des projets et programmes en collaboration avec un autre acteur de la société civile ? Durant les interviews, la question des **plus-values** des partenariats a été traitée avec les personnes interviewées. Le MAE, quant à lui, affirme que premièrement, il y a un

renforcement des capacités des deux structures parce que les capacités des partenaires (ONGD ou ASBL de développement) sont souvent complémentaires. Ce constat peut aussi être attesté en citant Peter Tsasis : « *Furthermore, collaborative arrangements are seen as helping organizations acquire a pool of resources, skills (Hamel, 1991; Williamson, 1991; Gulati, Nohria, and Zaheer, 2000), and new knowledge (Anand and Khanna, 2000; Kale, Singh, and Arlmutter, 2000).* » (Tsasis, 2009, p. 15).

Ce transfert de compétences peut être « *unidirectionnel* » ou « *bidirectionnel* » (Lawrence, Hardy, Phillips, 2002, p. 385). Un mélange des deux types de transfert de compétences est aussi possible selon la phase du projet. En ce qui concerne le transfert « *unidirectionnel* », il peut se faire par exemple si une ASBL de développement ou une petite ONGD travaille avec une structure plus grande qui elle a plus de compétences à transmettre. Quant au transfert « *bidirectionnel* » (Lawrence, Hardy, Phillips, 2002, p. 385), un apprentissage mutuel s'installe comme par exemple au sein des partenariats entre des petites ONGD qui travaillent avec une ASBL de développement. Cet apprentissage mutuel peut être un moyen d'équilibrer les rapports de force qui existent au sein des négociations comme décrit dans les repères théoriques qui reprennent une citation de Gray. Ce constat est aussi exprimé par une personne interviewée : « *Une ONG qui n'a pas d'agrément [...] n'est pas en position de force pour réclamer beaucoup parce qu'elle sait qu'elle est dépendante d'une ONG agréée pour avoir un cofinancement [...].* » (ONGD 13, 27/03/2017). La manière dont ces rapports de force sont vécus dépend fortement des deux partenaires et de leurs relations personnelles.

Deuxièmement, travailler en partenariat a comme avantage qu'il y a un échange d'idées, d'informations et d'expériences, ce qui peut avoir comme effet positif que les activités organisées deviennent plus efficaces, cohérentes et durables. En outre, une réflexion approfondie sur certaines thématiques s'installe.

Troisièmement, les partenariats avec les ASBL de développement ont comme plus-value pour l'ASBL un accès plus facile aux fonds publics et une éventuelle déductibilité des dons pour leurs donateurs. Pour les ONGD, la plus-value est une augmentation du montant des subsides pour les frais administratifs. Un autre avantage est qu'aussi bien les ONGD que les ASBL ont accès à de nouveaux partenaires locaux dans des pays partenaires parce que leur futur partenaire a déjà établi ce contact.

Quatrièmement, il y a un partage des responsabilités, surtout financières. Parfois, ce partage est avantageux pour les ONGD parce que les ASBL s'occupent presque de l'entièreté des fonds propres, mais dans d'autres partenariats, la charge financière (et administrative) diminue pour l'ASBL.

Les acteurs interviewés ont attesté que les partenariats se déroulaient très bien sans causer **de difficultés**, surtout si le cadre est bien défini au début. Pourtant, certaines difficultés apparaissent de temps à autre. En premier lieu, des problèmes classiques qui concernent la communication entre les différents acteurs, surtout la communication par mail, et les différentes langues utilisées dans le champ peuvent créer des problèmes. En deuxième lieu, la lenteur des procédures, l'augmentation de la charge

de travail pour les ONGD et le manque de temps de tous les acteurs sont vus comme de grands obstacles. Ce manque de temps évolue avec les années. Au début, la construction de partenariats prend beaucoup plus de temps parce qu'il faut se mettre d'accord sur les conditions du partenariat et, par la suite, il y a « des piques » quand survient un problème au niveau du projet ou quand les dossiers doivent être introduits au MAE. En troisième lieu, c'est rarement le manque d'engagement du partenaire qui cause des problèmes, mais bien les partenariats avec les ONGD dormantes et les structures qui font le partenariat pour pouvoir mettre fin à leurs activités. Ces organisations n'ont plus les ressources financières ou humaines et sont contentes d'avoir trouvé une organisation qui va continuer leur projet. Elles sont moins engagées que d'autres partenaires.

Quant à la communication du partenariat avec les donateurs, elle provoque rarement des réactions et dans quelle mesure les donateurs se rendent compte de ces partenariats n'est pas clair. Les communications se font sur les sites internet des organisations, par des newsletters, des affiches des projets, des flyers, etc. La thématique de la communication des projets englobe une autre question, celle de **la visibilité** qui peut être un grand sujet de discussions dans un contexte où certains acteurs se sentent en concurrence. Certaines personnes interviewées ont bien mis l'accent sur le fait que leur organisation est très attentive à bien mentionner tous les partenaires.

Parfois, les petites structures oublient tout simplement de mentionner leurs partenaires, mais même dans des collaborations avec de grandes ONGD, les partenaires ne sont pas toujours mentionnés, par exemple dans la présentation du projet sur leur site internet. Il est très important que ces codes de visibilité soient respectés pour éviter des conflits : « A l'époque, c'était nous deux et d'ailleurs, c'est pour cela qu'on s'est séparés parce qu'à un certain moment, ils sont venus et ils ont dit qu'ils ne voulaient plus mettre notre nom en tant que partenaire du Nord. » (ONGD 5, 22/03/2017). Cette difficulté a aussi été rencontrée par une ASBL quand elle a travaillé avec une autre ASBL qui, elle, n'a pas dit au partenaire local que le projet était financé par la première ASBL. Une autre ASBL évoque que son organisation avait beaucoup perdu en visibilité quand une ONGD était intervenue comme « porteur de projet » : « [...] parce qu'officiellement, ce n'était plus notre projet [...]. » (ONGD 9, 22/03/2017) qui était une ASBL au moment du partenariat). D'autres acteurs sont d'un avis opposé : à leurs yeux, le fait de travailler en partenariat augmente plutôt la visibilité parce qu'on est à plusieurs pour diffuser l'idée du projet et on arrive à mobiliser plus de donateurs et de sensibiliser beaucoup plus de personnes.

Quant au contact avec les **partenaires locaux** dans les pays partenaires, tous les partenariats ne sont pas confrontés à cette dimension parce que leurs collaborations concernent uniquement la sensibilisation au Nord. Quand il y a un contact avec un partenaire local, les deux partenaires du Nord ne sont pas nécessairement en contact avec celui du Sud. En plus, le partenaire local ne sait pas toujours faire la différence entre les deux du Nord. En ce qui concerne l'information des bénéficiaires, le partenaire local joue parfois ce rôle, mais aussi les différentes organisations qui se rendent sur le terrain durant leurs visites de suivi. Pour d'autres acteurs, il ne semble pas important que les

bénéficiaires soient informés sur les partenariats au Nord. En plus, les personnes interviewées ont évoqué qu'il n'était pas possible d'évaluer dans quelle mesure les bénéficiaires sont au courant des partenariats au Nord.

Avant la conclusion de cette partie sur les partenariats, **le rôle du Cercle** dans la construction de ceux-ci occupe à nouveau une place centrale. Les différents acteurs se rendent bien compte du travail que le Cercle a déjà accompli au niveau de la construction des partenariats, mais, en même temps, ils revendiquent que le Cercle prenne davantage en charge son rôle de promouvoir les bonnes pratiques et de diffuser les bons partenariats pour inciter les autres acteurs à en construire. Le MAE, quant à lui, a mis l'accent sur le rôle du Cercle parce qu'il ne veut pas obliger les ONGD à construire des partenariats. Une des personnes interviewées a même proposé que le Cercle mette en place un groupe de travail autour de cette thématique pour pouvoir réfléchir ensemble comment on pourrait augmenter le nombre de partenariats et pour développer différentes formes de partenariats.

Pour conclure cette partie, il faut noter que certains partenariats évoluent dans le temps et se transforment en fonction des besoins des partenaires (exemple : un partenariat créé pour réaliser une activité de sensibilisation au Luxembourg s'est transformé en activité de récolte de fonds au Nord). Par ailleurs, le champ des collaborations est très large : il y a des coordinations et des coopérations de niveaux d'intensité différents et certains partenariats ont même abouti à une fusion des deux partenaires. Un autre constat à faire est que les ONGD qui se sont lancées dans des partenariats n'ont rarement qu'un seul partenariat et, souvent, elles sortent même du secteur des ONGD et ASBL de développement et font des partenariats avec d'autres ASBL luxembourgeoises, des banques, des entreprises, des universités, des bureaux d'études, etc. principalement pour pouvoir avoir accès à d'autres sources de financement ou pour avoir la possibilité d'innover. D'autres organisations (ONGD et ASBL de développement) font aussi partie d'un réseau international au Nord avec lequel elles ont construit des partenariats. Par ailleurs, certains d'entre eux au niveau des acteurs de la société civile au Nord ont ajouté une dimension supplémentaire parce que des partenariats se sont aussi construits entre les partenaires du Sud et des organisations au Nord (par exemple : en participant ensemble à des formations au Sud).

La construction de partenariats présente donc un bon nombre d'avantages, mais aussi certaines difficultés qu'il faut surmonter : « *Even in cases where organizations may have different agendas, positive organizational relationships mean that an organization can trust that the other organizations in the collaboration will respect its interests, exchange reliable information, and observe norms that put collective interests ahead of organizational self-interests.* » (Tsasis, 2009, p. 15). Les conditions de base sont des éléments centraux qui doivent être bien fixés au début en établissant une convention ou un contrat de collaboration. Une attitude ouverte envers les partenariats est observable au niveau des ONGD et ASBL de développement. La construction de nouveaux partenariats semble possible et recommandable.

Plus d'efficacité et plus d'innovation

La partie suivante concerne l'augmentation de l'efficacité de l'aide à travers des partenariats et leur potentiel pour développer des innovations sociales.

Premièrement, les personnes interviewées ont pu attester qu'un des résultats principaux de la construction des partenariats était **d'augmenter l'efficacité** des projets et programmes. « [...] nous sommes convaincus que les ONG doivent plus travailler en synergie si nous voulons vraiment être efficaces dans le développement. Mieux vaut travailler ensemble et essayer de rassembler nos moyens pour être le plus efficace possible. » (ONGD 1, 13/03/2017). Ce résultat est une des attentes que les ONGD ont par rapport aux partenariats : « [...] on essaie toujours d'agir complémentirement, à plusieurs pour être plus efficaces en quelque sorte. » (ONGD 10, 23/03/2017). Cette recherche de l'efficacité est liée à un développement commun d'une stratégie d'intervention. Pour être plus efficace, il faut donc développer une coordination avec un but et une stratégie communs, ce qui permettrait une plus grande cohérence des activités. Ces partenariats augmentent en plus l'efficacité au niveau de la réflexion parce que plusieurs personnes font partie de ces discussions et réflexions.

Les partenariats permettent d'échanger des expériences, mais aussi d'augmenter le volume financier et de rassembler les ressources humaines : « Ah, aussi le côté financement si on se met ensemble, on pourrait avoir [plus] d'efficacité sur le terrain, plus de montant, mieux dédier un projet plus grand, qui a plus de sens, que de faire des petits trucs dans tous les sens. Je crois aussi au niveau des ressources humaines, [...] parce que chacun cherche des bénévoles qui restent plus longtemps. » (ASBL 4, 10/04/2017). Les partenariats permettent une augmentation des activités réalisées au Nord, mais aussi au Sud : « [...] pour nous, le grand avantage, c'est d'avoir une plus grande efficacité dans les actions de développement et c'est pour ça que nous faisons ça [...] certains des partenaires [au Nord] soutiennent les mêmes partenaires [au Sud] que nous avons déjà. Donc, ça fait aussi une plus-value pour ces partenaires-là et c'est justement là où nous avons une plus grande efficacité parce qu'on arrive à concentrer plus de moyens dans un même endroit [...] on arrive de voir plus de résultats sur une même région [...]. » (ONGD 1, 13/03/2017). En ce qui concerne l'EDD, une augmentation de l'efficacité a aussi été constatée : « C'est justement pour faire passer **un** message à la population. » (ONGD 12, 27/03/2017). Le fait de faire passer un message commun a comme conséquence une plus grande cohérence, mais aussi qu'un public plus important peut être touché au niveau de l'éducation au développement durable : « [...] on atteint un public plus large, c'est plus accepté étant donné que ce n'est pas une seule personne ou une seule association, mais ce sont plusieurs qui ont le même discours [...]. » (ONGD 14, 21/04/2017). L'augmentation de l'efficacité est donc attestée aussi bien au niveau des interventions dans les pays partenaires à travers les projets et programmes qu'au niveau des interventions faites au Luxembourg.

En plus, les partenariats évitent des duplications parce qu'on peut bénéficier des expériences des autres acteurs : « Nous voulons nous associer à des ONG qui ont cette expertise pour qu'on ne réinvente

pas la roue. C'est un échange surtout au niveau d'expérience et d'expertise [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017). Des personnes interviewées ont aussi fait de nouvelles propositions de partenariats pour pouvoir augmenter l'efficacité « *[...] je trouve, effectivement, on a énormément à gagner en terme d'efficacité, [...] de durabilité. [Si les] ONG mettaient en place justement les mécanismes de suivi communs à long terme, même sur le terrain, si on se mettait ensemble [...] on pourrait facilement faire les suivis d'autres projets, d'autres ONG qui n'ont pas leur équipe sur place. » (ONGD 7, 17/03/2017).* Outre ces affirmations des personnes interviewées, des sources théoriques attestent que « *[...] interorganizational collaboration as a way to build capacity and leverage existing resources to enable organizations to address social problems more effectively (Gray, 1989; Huxham, 1996)[...]. » (Tsasis, 2009, p. 15)* et Fisher, qui est cité dans les repères théoriques, montre que la collaboration a comme effet de maximiser l'efficacité et de diminuer les coûts pour les partenaires.

Deuxièmement, **le potentiel d'innovation sociale** augmente au niveau des partenariats. Ils ont été la source d'une ou de plusieurs innovation(s). Pourtant, il ne s'agit pas toujours d'innovations sociales, mais aussi d'innovations socio-économiques qui ont été développées en partenariat avec des universités, des bureaux d'études, des entreprises, etc. Même si l'innovation sociale peut être produite par des réseaux hétérogènes en général, elle est développée par la société civile, des mouvements sociaux et l'Etat. Le concept de l'innovation sociale est très hétérogène et, pour les personnes interviewées, une notion très floue : « *[...] les partenariats avec les ONG au Luxembourg, c'est justement puisqu'on se base sur l'expérience, ça apporte un changement ou une acquisition de savoir-faire, transfert de savoir-faire de l'ONG et ce n'est pas en quelque sorte une innovation propre dans le sens où on développe vraiment maintenant tout à fait une nouvelle chose, c'est plutôt on rassemble les choses qui marchent bien ensemble pour pouvoir être plus efficaces et qu'on ne réinvente pas la roue toutes les années [...]. » (ONGD 7, 17/03/2017).* Cette affirmation rejoint les définitions citées dans les repères théoriques selon lesquelles une innovation sociale, ce n'est pas nécessairement faire quelque chose de nouveau, mais plutôt faire quelque chose autrement et proposer une alternative qui peut trouver ces origines dans d'anciennes pratiques.

Durant les entretiens, différents exemples d'innovation sociale qui ont été développés au sein des partenariats entre les acteurs de la société civile ont été cités : d'abord, la construction du partenariat lui-même est déjà une innovation sociale selon les personnes interviewées : « *Si on intègre la réflexion de pouvoir se mettre ensemble, ça n'existait pas, donc c'est une sorte d'innovation, je pense qu'il y a une certaine innovation sociale à pouvoir être d'accord sur le fait qu'on n'est pas forcément d'accord [...]. » (ONGD 18, 03/04/2017).* Il s'agit ici d'une innovation d'une procédure qui a comme but de rendre les activités plus efficaces. Ce type d'innovation se fait souvent par des transferts de compétences, de pratiques, de méthodologies et de processus d'une organisation vers l'autre qui sont par la suite adaptés au contexte du partenariat : « *Tous ces domaines d'autofinancement après le projet, ils ne savaient pas vraiment ça dans leur projet, donc on venait quand même avec des composantes. » (ASBL 4, 10/04/2017).* Une autre ONGD expliquait une situation semblable où ses membres ont réussi au sein du partenariat

à changer les modes de fonctionnement sur le terrain. Ils ont soutenu le partenaire local pour qu'il puisse trouver d'autres sources de financement des salaires : « [...] ils se sont lancés dans une démarche pour développer plus des activités génératrices de revenus, plus de fonds propres [...]. » (ONGD 13, 27/03/2017). Les innovations sociales ont donc un impact sur le terrain au Nord, mais aussi dans les pays partenaires.

Ensuite, l'innovation sociale apporte un changement au niveau des comportements, par exemple certains partenariats ont intégré une approche « de droits humains » dans leur projet parce que l'ASBL utilisait déjà cette approche. Un autre exemple est que deux ONGD ont intégré le principe de *do not harm* au sein de leurs projets après avoir participé ensemble à une formation dans le contexte de leur partenariat : « [...] nous avons eu des formations communes qui nous ont aidés à voir certaines choses autrement [...] ça nous a même amenés à parfois changer le projet [...]. » (ONGD 1, 13/03/2017).

Enfin, il y a eu une innovation sociale sous forme d'innovation non technique et participative dans le contexte d'un partenariat avec une ASBL : « Bon, la grande innovation était de faire rentrer le troisième volet parce que là, nous, oui, on le voyait, on n'avait pas fait de démarches alors que les autres, ils avaient clairement dit : « On veut plus soutenir cela » et eux, ils ont commencé à le réaliser bien avant qu'il soit dans l'accord-cadre. » (ONGD 1, 09/03/2017). Il s'agit d'une innovation d'un service sur le terrain qui a été élaboré en coproduction avec les deux partenaires du Nord, le partenaire local et les bénéficiaires du projet pour pouvoir mieux répondre aux problèmes sociaux. Elle apporte donc un changement mesurable pour la collectivité, ce qui augmente aussi l'efficacité de l'intervention. A long terme, ces types de changement peuvent même apporter une évolution au niveau de la société. Dans ce contexte, il semble important de revenir encore une fois sur le grand avantage des ASBL en ce qui concerne l'innovation sociale. Elles n'ont pas de contraintes administratives et ont beaucoup plus de libertés et de créativité pour se lancer dans des projets et des idées innovants. Les ONGD, quant à elles, sont souvent « enfermées » dans un cadre beaucoup plus strict et elles n'ont plus tellement la possibilité d'innover. C'est pourquoi des collaborations avec des ASBL de développement sont encore plus intéressantes.

Par ailleurs, pour certains acteurs, le cadre politique qui est le résultat de la recherche de l'efficacité de l'aide et du processus de professionnalisation constitue un frein à l'innovation : « [...] les attentes du Ministère sont toujours les mêmes, on n'a pas beaucoup de possibilités de changer quelque chose [...]. » (ONGD 5, 22/03/2017). Comme expliqué dans la partie théorique, le développement d'une innovation sociale dépend beaucoup de son environnement politique et des réseaux interorganisationnels. L'inadaptation du contexte politique est souvent considérée comme un frein pour l'innovation.

Aujourd'hui, le potentiel pour innover au sein des partenariats est encore grand : « *Ah oui, oui, il y a 36 000 choses qu'on pourrait encore faire.* » (ONGD 12, 27/03/2017). Cet avis est aussi partagé par une autre personne interviewée : « *[...] ben, il se fait tellement de choses dans le développement que sûrement, il doit encore y avoir des possibilités [...] d'innovation, je ne sais pas lesquelles, mais oui bien sûr [...].* » (ONGD 11, 24/03/2017). Certains acteurs ont déjà des idées concrètes : « *Nous avons même pu réfléchir de ne plus faire du tout de projet à nous [...], mais plutôt que des projets de partenariat et de nous ouvrir complètement, beaucoup plus à ces partenariats et de ne faire que des projets de cette manière. En tout cas, c'était ça aussi notre vision au début, mais nous voyons que nous n'allons pas y arriver parce que les ONG ne sont pas prêtes d'entrer dans cette dynamique, pas du tout prêtes, pas encore [...].* » (ONGD 1, 13/03/2017).

Certains acteurs interviewés sont d'avis que les innovations sociales ne viennent pas des ONGD et des ASBL de développement du Nord, mais qu'elles sont plutôt développées par des sociétés civiles dans les pays partenaires : « *[...] ces idées révolutionnaires ne viennent pas de nous, mais plutôt de nos partenaires du Sud, c'est eux qui ont ces idées révolutionnaires et c'est à nous d'être ouverts et de les suivre dans certaines idées [...].* » (ONGD 1, 13/03/2017). Par contre, de l'innovation pourrait aussi être introduite par des travailleurs étrangers parce qu'ils apportent, au sein du secteur, de nouvelles réflexions et expériences qui peuvent être source d'innovation sociale. En plus, les innovations sociales ne perdurent que si elles sont diffusées, imitées et réappropriées par d'autres organisations par après. Dans ce contexte, la mission du Cercle de promouvoir les bonnes pratiques est un élément important.

Réflexions supplémentaires

Après que les différentes hypothèses et sous-hypothèses ont été testées, cette dernière partie est consacrée à des réflexions supplémentaires et au résumé des résultats de la recherche.

Pour commencer, il faut revenir aux sources de pouvoir définies par Phillips qui jouent un rôle important au sein des collaborations et négociations. Même si les différents acteurs ont affirmé que les partenariats se déroulaient bien et qu'il y avait rarement de grandes difficultés, les différentes sources de pouvoir jouent un rôle à l'intérieur des partenariats parce que tous les partenaires n'ont pas les mêmes intérêts et ressources. En plus, étant donné que les partenariats sont des systèmes de relations, il y a toujours des rapports de force. Premièrement, durant les négociations, certaines ONGD ont plus de pouvoir que d'autres parce qu'elles possèdent des ressources techniques, financières, de savoir-faire, etc. que les autres organisations n'ont pas. Deuxièmement, les ONGD bénéficient d'une légitimation d'une autorité formelle qui est le MAE. Elle donne le droit à ces organisations de prendre une série de décisions. Troisièmement, certaines organisations peuvent influencer le processus de la construction sociale. Elles ont une « légitimité discursive », ce qui réfère aux relations sociales qui ont été abordées dans la troisième partie de l'analyse sur l'interconnectivité. Comme démontré, ces relations personnelles peuvent jouer un rôle important en ce qui concerne la construction de partenariats parce que les réseaux denses permettent une connaissance préalable des forces et faiblesses des futurs partenaires.

Par la suite, il y a aussi des forces (DiMaggio et Powell) qui jouent un rôle dans le processus d'institutionnalisation. Ces forces sont déjà en partie présentes dans la phase de négociation, mais se manifestent sous d'autres formes dans le processus d'institutionnalisation. Certaines organisations ont plus de pouvoir que d'autres parce qu'elles ont réussi à avoir une certaine légitimité, par exemple à travers l'obtention d'un agrément. Elles peuvent exercer plus de pressions sur d'autres organisations. En plus, les nouvelles ONGD ont un pouvoir important par rapport à d'autres qui sont plus anciennes parce qu'elles ont réussi à mobiliser une nouvelle « technologie », par exemple au niveau des sources de financement. En plus, le processus de professionnalisation fait que certaines ONGD ont plus de compétences que d'autres. Ces forces permettent aux organisations d'institutionnaliser leurs règles et d'atteindre plus de pouvoir dans le champ. En plus, ce sont souvent elles qui vont bénéficier davantage de ces nouvelles règles.

Ce processus d'institutionnalisation doit plutôt être vu comme un défi pour les ONGD qui se sont lancées dans les partenariats. Certaines d'entre elles ont un « poids important » dans le secteur vu qu'elles possèdent des sources de pouvoir ou d'autres forces qui leur permettent d'institutionnaliser leurs pratiques. En plus, elles peuvent passer par un autre moyen, l'innovation sociale, pour l'institutionnalisation de normes, pratiques, méthodes, technologies, etc. Cette institutionnalisation

dépend des réseaux sociaux parce que souvent, les innovations sociales s’institutionnalisent à travers un processus de diffusion et d’imitation. L’interconnectivité au Luxembourg devrait donc être très favorable et soutenir ce processus d’institutionnalisation des normes, pratiques, etc. qui sont développées à l’intérieur des partenariats.

Quant aux résultats de la recherche, il faut revenir aux différentes hypothèses qui ont été développées au début du mémoire :

Hypothèses	Résultats
L’attitude favorable des pouvoirs publics au Luxembourg vis-à-vis des acteurs de la société civile (ONGD et ASBL de développement) visible dans l’accès au financement comme dans les encouragements aux partenariats favorise la mise en place de partenariats.	Le MAE soutient la construction des partenariats, mais n’oblige pas les ONGD à les construire. Par contre, certains de ses règlements, comme par exemple la compatibilité des cofinancements, le <i>Zukunftspak</i> , l’appel à proposition, etc. constituent un frein à la construction de partenariats et pourraient faire l’objet de modifications pour les adapter au contexte et aux besoins des ONGD et ASBL de développement.
La faible démarcation entre ONGD et ASBL de développement favorise la construction de partenariats.	La faible démarcation entre les différents groupes au sein du secteur de la société civile semble être favorable au niveau des partenariats entre petites ONGD et ASBL de développement ainsi qu’entre ONGD, mais n’est pas une nécessité pour construire des partenariats parce que beaucoup d’entre eux se font entre acteurs de différente taille. En plus, la construction de partenariats a beaucoup de plus-value.
La densité des réseaux sociaux au Luxembourg favorise la mise en place de partenariats.	L’interconnectivité, quant à elle, est favorable à la construction de partenariats, mais dans certains cas, elle peut aussi constituer un frein, par exemple en cas d’animosité. En plus, elle n’est pas nécessairement une spécificité du pays et existe au niveau de différents secteurs et réseaux sociaux au Luxembourg, mais aussi dans d’autres pays. Durant les années à venir, un renforcement de ces réseaux sociaux et une augmentation des connaissances que les différents acteurs ont des activités des autres est le plus grand défi pour faire en sorte que d’autres partenariats se créent.
Il existe de multiples partenariats entre les acteurs de la société	Il existe des formes multiples de partenariats (portage de projet, consortium, consortium ad hoc, entraide informelle, partenariats

civile au Luxembourg. Ces partenariats permettent aux acteurs de rendre des projets et programmes plus efficaces et plus innovants.	<p>multi-acteurs, partenariats entre ONGD, etc.), même si ceux avec les ASBL de développement sont encore assez rares. Par contre, il existe encore un grand potentiel pour augmenter le nombre de partenariats et de collaborations. Un moyen pourrait être de sensibiliser davantage les acteurs de la société civile par rapport aux plus-values des partenariats, ce qui est, entre autres, le rôle du Cercle.</p> <p>Par ailleurs, la construction de partenariats augmente l'efficacité des activités aussi bien au Nord qu'au Sud. Les projets au sein des partenariats peuvent être vecteurs d'innovation sociale. Dans le futur, l'innovation sociale jouera un rôle-clé dans le secteur de la coopération, il faut donc la soutenir et la développer davantage.</p>
---	---

Pour conclure cette partie, il est important de revenir encore une fois sur la question de départ : quel est l'impact de la recherche de l'efficacité accompagnée d'un processus de professionnalisation sur le secteur de la coopération non gouvernementale (ASBL de développement et ONGD) au Luxembourg ? Un exemple : les partenariats au sein de la société civile (entre ASBL de développement et ONGD et entre ONGD et ONGD). Le mémoire avait comme ambition de répondre à cette question et les différents éléments de réponse ont été évoqués et seront brièvement résumés par la suite.

La recherche de l'efficacité de l'aide qui est accompagnée par un processus de professionnalisation a un grand impact sur le secteur non gouvernemental. D'abord, ils mettent en place une nouvelle approche qui est la construction de partenariats. Ces partenariats, quant à eux, ont l'ambition d'atteindre une plus grande efficacité et professionnalité dans le secteur et ces partenariats créent en même temps un champ favorable à l'innovation sociale.

Ensuite, comme déjà dit, il y a un bon nombre de freins, qui sont entre autre des « effets secondaires » de la recherche de l'efficacité de l'aide et du processus de professionnalisation comme par exemple le *Zukunftspak* et l'appel à proposition, mais aussi les règlements émis par le MAE, la situation de concurrence, etc. Tous ces éléments empêchent la construction de partenariats, ce qui est paradoxal parce que des mesures pour augmenter l'efficacité et la professionnalisation sont en même temps des freins à ces ambitions.

Enfin, la position du MAE à travers ses conditions d'agrément très floues laisse une grande possibilité aux ASBL de développement qui font partie du cadre populaire de devenir des ONGD, ce qui n'est déjà plus le cas dans d'autres pays européens. Par contre, tous les bénévoles actifs dans les

ASBL de développement ou les personnes qui veulent s'engager dans la coopération au développement n'ont pas la volonté et les capacités ou ne font pas partie du réseau social dense au sein du secteur de la société civile au Luxembourg pour s'engager au niveau d'une ONGD ou d'une ASBL de développement.

Pour cette raison, l'encouragement des partenariats est une bonne solution parce qu'il a comme conséquence une plus grande proximité vis-à-vis de la population/du cadre populaire. La particularité au Luxembourg n'est peut-être pas le contexte politique favorable aux partenariats, ni l'interconnectivité entre les acteurs de la société civile, ni la faible démarcation au sein du secteur, mais plutôt le contact direct à travers les membres et donateurs des ASBL de développement avec le « cadre populaire » du Luxembourg. Ce cadre populaire a en grande partie disparu dans le secteur de la coopération au développement à partir des vagues de professionnalisation qui ont établi le salariat dans ce monde qui, avant, était organisé autour du « militantisme » par le cadre populaire. Les partenariats sont donc aussi un moyen pour contrecarrer les conséquences indésirables du processus de professionnalisation. **Le contact direct avec la population luxembourgeoise peut être vu comme la particularité du Luxembourg.**

Conclusion

Ce mémoire avait comme sujet les partenariats au sein du secteur de la société civile au Luxembourg, un thème qui a suscité l'intérêt de nombreux acteurs, comme par exemple le MAE, le Cercle de Coopération et les différents acteurs de la société civile.

Le partenariat est un concept très large qui existe depuis longtemps et qui a pris différentes formes selon les acteurs concernés. Ces dernières années, la construction de partenariats est devenue une stratégie pour rendre l'aide au développement plus efficace et innovante.

Au Luxembourg, il existe de multiples formes de partenariats entre les acteurs de la société civile (ASBL de développement et ONGD et entre ONGD). Ces partenariats n'ont pas tous un caractère officiel, ce qui diminue leur visibilité.

Les différentes personnes interviewées faisaient partie d'organisations qui sont ou étaient actives dans un partenariat. Pour cette raison, elles étaient favorables à la construction de partenariats et ont démontré une grande ouverture pour construire davantage d'autres partenariats.

Par contre, le plus grand défi est de mobiliser les acteurs qui ne sont pas ouverts aux partenariats. Le meilleur moyen est la sensibilisation de ces acteurs en démontrant les avantages et la plus-value de la construction de partenariats, surtout parce que le MAE ne veut pas obliger les ONGD à construire des partenariats ou à donner d'autres *incentives* pour les encourager.

Ce mémoire a comme ambition d'expliquer le fonctionnement des partenariats au Luxembourg. Il peut être vu comme une recherche introductive qui permet de comprendre les différentes tendances dans le secteur. Par contre, une analyse plus profonde serait nécessaire pour pouvoir développer des instruments qui permettraient d'encourager davantage les partenariats. Ces instruments pourraient donc être utilisés par le Cercle de Coopération et les acteurs de la société civile pour construire plus de partenariats.

Cette construction de partenariats présente aussi l'avantage que les activités dans les pays partenaires et au Luxembourg deviennent plus efficaces et source d'innovation sociale, ce qui n'est pas uniquement dans l'intérêt du MAE, mais dans celui du champ de la coopération au développement en général.

Dictionnaire

Agrément : C'est un accord entre une autorité publique (l'Etat) et un acteur de la société civile (ici les ONGD) par lequel l'autorité publique transmet une série de ses compétences à ces acteurs en fixant différentes conditions. Au Luxembourg, les conditions d'agrément sont précisées dans la loi du 6 janvier 1996 et le Règlement grand-ducal du 7 août 2012 :

*« Titre III. – De la coopération avec les organisations non gouvernementales luxembourgeoises :
Chapitre 1 – De l'agrément*

Art. 7.

Peuvent être agréées comme organisations non gouvernementales les associations sans but lucratif ou les fondations, constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, ainsi que les sociétés dotées de la personnalité juridique et reconnues d'utilité publique, qui ont pour objet social notamment la coopération au développement.

L'agrément est accordé par le ministre, sur base d'une demande de l'organisation justifiant ses capacités, ses compétences et son expérience dans le domaine de la coopération au développement et plus particulièrement dans la mise en œuvre de programmes et projets au bénéfice des populations des pays en développement [...]. » (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, 1996)

« [...] L'agrément est accordé par le ministre sur base de critères à fixer par règlement grand-ducal. L'agrément est accordé pour la durée de deux ans et peut être renouvelé. Il peut être retiré dans les cas prévus par le règlement grand-ducal. » (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, 2012 a)

« Art. 1er

Dans le cadre d'une demande d'agrément en tant qu'organisation non gouvernementale de développement, les éléments suivants seront soumis à examen :

- 1. les activités qui auront été réalisées par l'organisation dans un ou plusieurs pays en développement et/ou les actions de sensibilisation de l'opinion publique au Luxembourg, la logique d'intervention qui les sous-tend ainsi que la stratégie opérationnelle mise en œuvre ;*
- 2. les capacités et compétences de l'organisation dans la mise en œuvre de programmes et projets ;*
- 3. les comptes rendus des trois dernières assemblées générales ainsi que les rapports d'activités et bilans financiers y relatifs, tout comme, le cas échéant, ceux des assemblées générales extraordinaires ayant eu lieu pendant la même période ; pour les fondations, les arrêtés de compte par les conseils d'administration respectifs. En outre, une copie des statuts, dûment déposés et publiés au Mémorial, tout comme la liste actualisée du conseil d'administration et de ses membres ;*

4. la stabilité financière de l'organisation, celle-ci devant disposer d'une assise financière lui permettant de garantir l'exécution satisfaisante des projets pour lesquels des cofinancements seront demandés. A ce titre, sera également examinée la collecte de fonds au Luxembourg prévue à l'article 13 de la même loi. » (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, 2012 b)

OCDE : Le Luxembourg fait partie des 29 pays membres⁵⁰ du CAD qui est un organe de l'OCDE. Le CAD a comme mandat de « ... [poursuivre] les consultations relatives aux méthodes à appliquer pour rendre disponibles les ressources nationales afin d'aider les pays et les régions en voie de développement économique et pour accroître et améliorer l'afflux de capitaux à long terme et les autres formes d'aide au développement en faveur de ces pays et régions. Il s'agit donc pour le CAD de rechercher de nouveaux modes opératoires pour accroître non seulement la quantité, mais aussi la qualité de l'aide - autrement dit pour améliorer l'efficacité de l'aide. » (OCDE, 2010, p. 5). Les politiques et les programmes du Luxembourg font l'objet d'un examen de la part du CAD tous les quatre à cinq ans. L'objectif de cet examen est d'accroître l'efficacité de l'aide.

ONGD : Les ONGD sont des organisations non gouvernementales qui ont obtenu l'agrément de la part du MAE. Seules ces organisations ont le droit d'introduire une demande pour l'obtention d'un cofinancement.

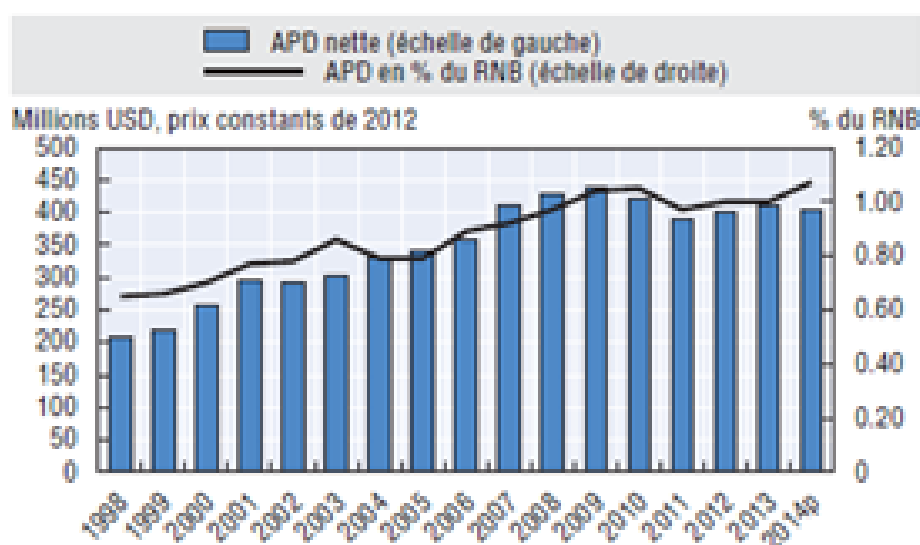
⁵⁰ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Union européenne.

Annexes

Annexe 1 : L'évolution du volume de l'APD au Luxembourg (OCDE, 2012)

Le graphique 37.2 montre bien l'évolution en volume et en pourcentage des APD qui n'ont cessé de croître jusqu'en 2009. Une explication pour la légère réduction ultérieure peut être la crise de 2008 et de 2009 qui a aussi touché le Luxembourg.

Graphique 37.2. APD nette : évolution en volume et en pourcentage du RNB, 1998-2014, Luxembourg



Annexe 2 : La situation politique au Luxembourg

Avant 2013, la scène politique luxembourgeoise était depuis plusieurs années dominée par le parti chrétien socialiste. Ce parti avait déjà pris la décision de s'investir fortement dans la coopération. Aux dernières élections de 2013, le parti chrétien-social (CSV) avait toujours la plus grande partie des sièges (23 sièges), (Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, 2016 c) mais une coalition s'est formée entre le parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) avec 13 députés, le parti démocratique (DP) avec 13 députés et les verts (déi gréng) avec 6 députés. Il est important de faire référence aux partis politiques parce qu'ils exercent le pouvoir législatif en élaborant des lois pour la coopération au développement.

La coopération Nord-Sud

Dans les pays du Sud, les ONGD ont deux possibilités de cofinancement : le cofinancement simple et l'accord-cadre. Ces possibilités ne sont pas compatibles⁵¹ et les soldes doivent être reversés au MAE.

(1) Un projet de cofinancement simple

Les ONGD introduisent une demande de cofinancement pour un projet spécifique (par exemple la construction d'une école). Le budget est explicitement consacré à ce projet. Ce type de cofinancement ne peut dépasser une durée maximale de 3 ans qui peut être prolongée une fois pour 12 mois. Par ailleurs, son montant minimum doit s'élever à 15 000 € et le montant maximal ne peut dépasser 300 000 €. Après l'obtention du cofinancement, les ONGD sont tenues de transmettre des rapports intermédiaires et finaux au MAE.

(2) Les accords-cadres de coopération

Il s'agit d'un partenariat entre le MAE et une ou plusieurs ONGD qui permet de travailler de manière stratégique et programmatique. Ces accords s'inscrivent dans une stratégie de concentration à partir de programmes d'action cohérents (cohérence sectorielle et géographique) pour augmenter l'efficacité de l'aide et ont comme objectif que les acteurs de la société civile obtiennent plus d'indépendance. Par ailleurs, ce type de cofinancement est un moyen pour réussir la transition de l'approche projet vers l'approche programme. Il s'agit d'une convention pluriannuelle qui prend la forme d'une convention bilatérale entre l'ONGD et le MAE. Elle a une durée minimale de 3 ans et maximale de 5 ans. Cet outil permet une certaine flexibilité et les soldes d'une année peuvent être transférés à l'année suivante. Les accords-cadres ne sont accessibles que pour les ONGD qui ont fait leurs preuves pendant plusieurs années dans la mise en œuvre de projets et programmes de développement. En plus, un certain nombre de conditions d'accès⁵² doivent être remplies. Les ONGD sous accord-cadre reçoivent une enveloppe globale qui est fixée au début et qui reste inchangeable. Deux ou plusieurs ONGD qui remplissent les critères d'accès peuvent aussi introduire une demande pour un accord-cadre qui s'appelle : *consortium*.⁵³

Quant aux **taux de cofinancement**, les cofinancements simples et les accords-cadres obtiennent un nouveau taux après l'adoption du *Zukunftspak*. Le plafond pour les cofinancements s'élève à 80 % pour les PMA et les pays partenaires de la coopération luxembourgeoise et à 60 % pour les pays hors PMA. Cette différence entre pays PMA et pays hors PMA ne se faisait pas avant.

⁵¹ C'est-à-dire que les ONGD qui ont obtenu un CS ne peuvent bénéficier d'un AC. Une ONGD ne peut pas non plus conclure deux AC individuels ou un AC projet au Sud et un CS consortium. Par contre, un AC individuel et un AC projet consortium sont compatibles.

⁵² Voir annexe 4.

⁵³ Les ONGD qui ne remplissent pas les conditions d'accès peuvent conclure un accord de consortium avec une ONGD qui répond aux critères.

A ce règlement s'ajoute une exception qui concerne tous les projets et programmes menés dans le secteur de la promotion et de la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, donc toutes les activités qui touchent aux droits de l'homme (code SNPC 15160⁵⁴). Ces activités sont aussi cofinancées à 80 %. En ce qui concerne les accords-cadres, le budget sous forme d'une enveloppe globale est réparti selon les pays PMA, pays hors PMA et le code SNPC 15160.

Le cofinancement pour renforcer le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation, le développement et la résilience

Ce type de cofinancement peut être attribué à des ONGD qui introduisent soit un projet de cofinancement simple ou qui disposent d'un accord-cadre⁵⁵ dans lequel ce cofinancement sera inclus. Il ne peut pas dépasser une durée de 3 ans et est soumis à une série de conditions.

Les subsides concernant la sensibilisation et l'éducation au développement

Il y a deux types de subsides pour la sensibilisation et l'ED. Le premier est accordé sous forme d'un accord-cadre qui cofinance 80 % et le deuxième sous forme de subsides pour des projets annuels cofinancés à hauteur de 75 %. Les accords-cadres ont une durée obligatoire de 3 ans et ne peuvent pas dépasser le montant de 350 000 € tandis que le plafond pour les projets annuels s'élève à 80 000 €. Les projets ou programmes de sensibilisation peuvent aussi être introduits sous forme d'un accord de consortium. Ils ont d'autres critères d'éligibilité⁵⁶ et de sélection⁵⁷ que les projets et programmes au Sud.

Les subsides pour les frais administratifs

Les frais administratifs sont des charges liées au fonctionnement de l'ONGD (salaires, loyers, coordination, secrétariat, etc.) qui ne sont pas directement liées à des projets ou programmes menés par l'organisation. Il y a deux systèmes de remboursement pour les frais administratifs. D'une part, le système de remboursement sur base forfaitaire. Pour ce système, un montant forfaitaire de 4 % sur l'ensemble des projets cofinancés est octroyé aux ONGD. D'autre part, le remboursement des frais administratifs sur base de frais réels. Avant la réforme, le plafond de remboursement s'élevait à 15 % de l'ensemble des projets cofinancés des ONGD ; après, il ne s'élève plus qu'à 14 %.

⁵⁴ Voir annexe 8 : Code 15160 du CAD.

⁵⁵ Dans le cas où l'intervention ne s'écrit pas dans la logique de l'accord-cadre, l'ONGD peut bénéficier d'un cofinancement exceptionnel dans les limites budgétaires du MAE.

⁵⁶ Voir annexe 5.

⁵⁷ Voir annexe 6.

Les mandats

Certaines ONGD bénéficient d'un mandat. Ces mandats octroyés par le MAE pour un projet, un programme, une activité, etc. sont cofinancés à 100 % et plutôt rares. Les organisations⁵⁸ deviennent des « agences d'exécution du Ministère » et sont souvent actives dans la microfinance ou l'EDD.

Les autres sources de financement

A côté des types de cofinancement précités, on peut distinguer quatre autres sources de financement. Premièrement, il y a les financements des autres services publics auxquels beaucoup d'ONGD et d'ASBL de développement ont recours. C'est ainsi que les fonds publics des communes intègrent un poste budgétaire consacré aux ASBL de leur commune. Un autre exemple est la Ville de Luxembourg qui subventionne aussi un certain nombre d'ONGD. Deuxièmement, il y a les financements traditionnels qui se font sous forme de dons classiques que des particuliers font pour l'ONGD (le parrainage, les activités organisées, la vente de produits artisanaux, etc.). Troisièmement viennent les financements du secteur privé avec lequel certaines ONGD et ASBL de développement ont construit des partenariats pour avoir accès à des dons et financements plus importants, par exemple avec des entreprises, des banques, des centres de recherche, etc. Enfin quatrièmement, les financements du secteur à but non lucratif comme par exemple des ASBL et des ASBL de développement, le Rotary et différentes fondations comme la Fondation du Grand-duc et de la Grande-duchesse. Ces organisations soutiennent les ONGD et les ASBL de développement, par exemple durant leurs activités de récolte de fonds au Luxembourg, ou font des dons elles-mêmes. Ces autres sources de financement sont récoltées pour combler la partie des fonds propres de 20 % ou de 40 % dont les ONGD ont besoin pour recevoir un cofinancement du MAE ou pour des activités qui sont réalisées en supplément hors cofinancement du MAE.

⁵⁸ ADA, Caritas, Proman et SOS Faim.

Annexe 4 : Conditions d'accès à l'accord-cadre

« La présente partie vise à préciser les dispositions déterminant les conditions d'accès à l'accord-cadre.

- Pour une 1^{ère} demande : l'ONGD doit disposer de l'agrément ministériel de façon continue depuis au moins 5 ans.
- (Pour une 1^{ère} demande d'AC : l'ONG doit avoir obtenu 2/3 des points attribués lors de la sélection dans le cadre de l'appel à proposition.)
- Pour une 1^{ère} demande d'AC : l'ONG doit avoir mis en œuvre au moins 6 projets de développement cofinancés par le Ministère pour un budget total (part MAEE + part ONG) d'au moins 600 000 euros.
- Pour une 1^{ère} demande d'AC : l'ONGD doit avoir prouvé qu'elle dispose des compétences et capacités pour la gestion d'un accord-cadre. Pour cela, la qualité d'exécution des projets cofinancés préalablement est analysée.
- Pour une 1^{ère} demande d'AC : une évaluation externe doit avoir été menée dans les 2 ans précédant la conclusion de l'accord-cadre. Cette évaluation doit entre autres avoir porté sur la relation de partenariat, l'organisation de la structure luxembourgeoise et l'évaluation d'un échantillon de projets.
- L'ONGD doit disposer d'un plan stratégique pluriannuel à la fois au niveau de l'ONGD et de l'accord-cadre.
- L'ONGD doit se doter d'une stratégie de suivi, d'évaluation et de contrôle financier cohérente concernant l'accord-cadre.
- L'ONGD doit avoir prouvé qu'elle dispose des compétences et capacités pour la gestion d'un accord-cadre. Pour cela, la qualité d'exécution des accords-cadres est analysée.
- L'ONGD doit disposer de ressources financières propres suffisantes pour couvrir sa part de l'accord-cadre. » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, pp. 45-46)

Annexe 5 : Critères d'éligibilité EDD

« Ces critères doivent être respectés obligatoirement pour toutes les demandes :

1. Les demandes de subsides qui sont reçues après la date limite de dépôt des dossiers ne seront pas considérées. La date limite est le 31 janvier pour les projets annuels et le 30 juin pour les demandes d'accords-cadres.
2. Les demandes de subsides devront être introduites et formulées en respectant le schéma de présentation de la demande de subside.
3. Uniquement les demandes de subsides qui ont clairement pour objet la sensibilisation ou l'éducation au développement de l'opinion publique seront considérées. Les actions de propagande politique, de prosélytisme religieux, d'autopromotion des ONGD en question ou de récolte de fonds sont exclues d'emblée.

4. Seront considérées les activités touchant principalement l'opinion publique luxembourgeoise. Ainsi, les activités doivent se dérouler au Luxembourg (avec une possible extension à la Grande Région). Les actions de récolte de fonds ne seront pas admises. » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 69)

Annexe 6 : Critères de sélection EDD

« Un projet de sensibilisation/d'éducation au développement de qualité :

1. est cohérent et pertinent,[...] La stratégie du projet est liée à l'objectif spécifique et aux résultats attendus (de l'ONG).[...]
 2. est faisable et efficient [...] le projet a des moyens réalistes, suffisants et en lien avec l'atteinte de résultats adaptés à la spécificité du projet (efficience). [...]
 3. a mis en place une évaluation, [...] Le projet prévoit un suivi (pendant) ou des phases d'évaluation (après). [...]
 4. incite à créer des synergies, [...] le projet incite à créer des synergies (travail en réseaux) et des partenariats. [...]
 5. incite à une continuité [...] Le projet incite à faire perdurer son/ses message(s)-clé(s). [...] »
- (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 70)

Annexe 7 : La grille de critères d'appréciation

Pour évaluer les projets au niveau de l'appel à proposition, le MAE a mis en place une grille d'évaluation : « la grille de critères d'appréciation » (voir page suivante). Elle reprend dans la partie 4 un point : « Le projet intègre-t-il un travail en synergie entre des acteurs du Nord (ONG, associations, etc.) ? ». Cette évaluation représente 1 % du total des points qu'un projet peut obtenir.

CRITÈRES D'APPRÉCIATION (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2017 a)

Un projet de développement de qualité :

1. est cohérent et pertinent		
	<u>Notion</u>	<u>Appréciation</u>
	26 au total	0

La problématique est-elle clairement identifiée et analysée ?	4	
Le projet s'inscrit-il dans la stratégie générale de l'ONG (appui aux partenaires du Sud, spécificité thématique de l'ONG...) ?	1	
L' objectif général, l'objectif spécifique et les résultats à atteindre sont-ils bien définis et liés les uns aux autres ?	4	
L' objectif spécifique est-il susceptible de répondre aux besoins détectés/problématiques ?	3	
Les activités sont-elles cohérentes avec les résultats attendus ?	3	
Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) ont-ils été bien définis dans le cadre logique ?	1	
Le projet prend-t-il en compte le plan/programme de développement du pays, les projets mis en place par d'autres intervenants dans le(s) pays concerné(s) et les cadres de référence internationaux ?	2	
Le projet s'aligne-t-il sur les stratégies sectorielles du Ministère ?	2	
Les thématiques transversales (genre, bonne gouvernance, droits humains, environnement) sont-elles abordées dans le projet ?	3	
Les parties prenantes ont-elles été identifiées et analysées ?	1	
Les bénéficiaires directs et indirects sont-ils clairement identifiés et définis et ceci quantitativement et qualitativement ?	2	
2. est faisable et efficient		
	25 au total	0
L'ONG du Nord dispose-t-elle des moyens financiers nécessaires et adaptés pour bien gérer le projet ?	2	
L'ONG du Nord dispose-t-elle des ressources humaines (salariés et /ou bénévoles) expérimentées pour bien gérer le projet ?	2	

L'ONG du Nord a-t-elle bien géré des projets antérieurs et notamment au niveau de l'exécution budgétaire, du gestion du partenariat, du respect des obligations et des modalités des Conditions générales ?	ATTENTION : notation négative 0, -1, -2,...-5 (Critère entièrement rempli : 0 point ; critère pas du tout rempli : -5 points)	
Le budget est-il adapté à la réalisation des activités (chaque ligne budgétaire correspond-elle à une ou des activité(s) et résultat(s) ?	5	
Le partenaire dispose-t-il des capacités pour assurer la mise en œuvre du projet ?	5	
Les rôles et les responsabilités sont-ils clairement définis entre les parties concernées ? Des solutions sont-elles envisagées ?	5	
Les hypothèses/risques pouvant perturber l'atteinte des objectifs ont-ils été identifiés ? Des solutions sont-elles envisagées ?	6	
3. a mis en place un suivi et une évaluation		
	15 au total	0
Comment le projet sera-t-il évalué (évaluation externe, évaluation interne,...) et suivant quelles modalités ?	6	
Comment sera organisé le suivi de la mise en œuvre du projet et suivant quelles modalités ?	6	
Comment les leçons apprises des projets précédents ou de situations analogues ont-elles été prises en compte dans le présent projet ?	3	
4. incite à l'appropriation, à la participation et à créer des synergies et des partenariats		
	12 au total	0
Le projet prévoit-il l' implication des bénéficiaires dans tous les stades du projet ?	5	
Le partenaire local participe-t-il au projet par un apport local ?	2	
Les partenaires sont-ils suffisamment informés des exigences du MAEE en termes de gestion (technique, financière, administrative) du projet et des mécanismes de <i>reporting</i> ?	2	
Les partenaires du Sud sont-ils ancrés dans la société civile du pays d'intervention et disposent-ils d'un agrément des autorités locales ?	2	
Le projet intègre-t-il un travail en synergie entre des acteurs du Nord (ONG, associations, etc.) ?	1	

5. incite à la durabilité		
	22 au total	0
Quel est l' impact attendu (changements concrets attendus au-delà de la durée du projet) par le projet ?	4	
Le projet propose-t-il une réflexion sur la durabilité (économique, sociale et environnementale) ?	7	
Le projet prévoit-il une stratégie de sortie et un financement dégressif par l'ONG du Nord est-il prévu au fil des années en cas de projet pluriannuel ? (si un argumentaire cohérent est fourni, le financement dégressif ne sera pas considéré dans la notation du critère).	5	
Le projet prévoit-il des activités pour l' autonomisation du partenaire, le renforcement des capacités du partenaire et le transfert de connaissances ?	4	
Un dialogue avec les autorités concernées (politiques, religieuses, coutumières,...) a-t-il été engagé ?	2	
Résultat :	100	0

Annexe 8 : Code 15160 : Droits de la personne

« Mesures visant à soutenir les institutions et mécanismes spécialisés dans les droits de la personne opérant aux niveaux mondial, régional, national ou local, dans leur mission officielle de promotion et de protection des droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels tels qu'ils sont définis dans les conventions et pactes internationaux ; transposition dans la législation nationale des engagements internationaux concernant les droits de la personne ; notification et suivi ; dialogue sur les droits de la personne. Défenseurs des droits de la personne et ONG œuvrant dans ce domaine; promotion des droits de la personne, défense active, mobilisation ; activités de sensibilisation et éducation des citoyens aux droits de la personne. Élaboration de programmes concernant les droits de la personne, ciblés sur des groupes particuliers, comme les enfants, les individus en situation de handicap, les migrants, les minorités ethniques, religieuses, linguistiques et sexuelles, les populations autochtones et celles qui sont victimes de discrimination de caste, les victimes de la traite d'êtres humains, les victimes de la torture. (Utiliser le code 15230 lorsque les activités se déroulent dans le cadre d'une opération internationale de maintien de la paix.) » (Liste des codes-objet snpc: effective à compter de la notification 2016 des apports 2015, p. 8)

Annexe 9 : Critères d'éligibilité (appel à proposition cofinancement simple)

- « l'organisation doit disposer de l'agrément ministériel valide ;
- la demande doit être introduite dans les délais fixés par le Ministère, le cachet de la poste faisant foi ;
- le projet proposé doit s'inscrire dans les orientations stratégiques du Ministère (lutte contre la pauvreté en faveur des populations des pays en développement ; art. 1^{er}, 2, 4 de la loi) ;
- l'ONGD ne peut introduire plus de 2 projets par appel à proposition ;
- l'ONGD ne peut avoir plus de 4 projets en cours d'exécution simultanément ;
- le dossier de demande de cofinancement doit être complet (voir documents requis) et conforme au schéma pour les propositions de cofinancement du Ministère. Le tableau EXCEL doit être rempli correctement sans erreur. Le schéma et le tableau EXCEL sont à télécharger du site internet ;
- les formules et les codes ne doivent pas être modifiés dans le fichier EXCEL. Si l'ONG veut rajouter des lignes dans le budget ou le plan de financement, elle est priée de prendre contact avec le Ministère, qui fera parvenir un fichier adapté ;
- ni le montage financier, ni le plan de financement ne doivent contenir des erreurs de calcul. Tous les chiffres sont à produire avec deux décimales ;
- la durée du projet proposé doit être au minimum d'un an et au maximum de 3 ans ;
- le budget prévu pour le projet proposé ne peut pas excéder 300.000 euros par an (part MAEE) et ne saurait être inférieur à 15.000 euros (part MAEE) ;
- l'ONGD doit être à jour concernant les rapports annuels/finaux à remettre au Ministère, ainsi que les remboursements de solde de projets antérieurs.» (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, p. 10)

Annexe 10 : Critères d'appréciation (appel à proposition cofinancement simple)

« Un projet de développement de qualité :

1. est cohérent et pertinent [:] Le projet est cohérent si les activités permettent d'atteindre les objectifs visés. Le projet est pertinent si les objectifs envisagés répondent correctement aux problèmes identifiés ou aux besoins réels [...]
2. est faisable et efficient [:] Le projet est considéré faisable si les objectifs peuvent réellement être atteints en tenant compte du contexte et des moyens. Le projet est considéré efficient s'il s'intéresse à l'optimisation des moyens mobilisée et donc au rapport coût/efficacité des réalisations. [...]

3. a mis en place un suivi et une évaluation [:] Le projet prévoit un suivi ou des phases d'évaluation. [...]
4. incite à l'appropriation, à la participation et à créer des synergies et des partenariats [:] le projet incite à créer des synergies (travail en réseaux) et des partenariats. [...]
5. incite à la durabilité [:] Le projet incite à la pérennisation des activités et contribue à l'obtention d'un impact pertinent et est exécuté dans un souci de durabilité. [...] » (Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, 2016, pp. 11-14)

Bibliographie

BORSENBURGER Monique, DICKES Paul, 2011, LES CAHIERS DU CEPS/INSTEAD, « Religions au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999-2008 ? », European Values Study, Luxembourg [URL : <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-CEPS/2011/02-religions.pdf>, consulté le 27 avril 2016].

BOUCHARD Marie J., 2006, « De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive : l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Oxford, pp. 139-166.

BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS (BEP), 2011, *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*, European Commission, Bruxelles.

CERCLE DE COOPÉRATION, 2015, *Activités de renforcement des capacités. Etat des lieux et perspectives*, LE CERCLE DE COOPÉRATION, Luxembourg.

CERCLE DE COOPÉRATION, 2015, *ONG actives en coopération*, CERCLE DE COOPÉRATION, Luxembourg [URL : <http://cercle.lu/ong-actives-en-cooperation/#>, consulté le 20 mars 2016].

CERCLE DE COOPÉRATION, 2015, *Plan stratégique 2015-2019 du Cercle*, LE CERCLE DE COOPÉRATION, Luxembourg.

CHAMBON Jean-Louis, DAVID Alix, DEVEVEY Jean-Marie, 1982, *Les innovations sociales*, Presses Universitaires de France, Paris.

CONTOR Justine, 2016, « Les ONG de développement belge : l'évolution de leur professionnalisation au prisme des contraintes normatives. », *Spiral*, Paris.

COORDINATION SUD, 2004, *Guide partenariat : Outils pratiques à l'usage des partenaires du Nord et du Sud*, COOPERATION SUD, Paris [URL : <file:///C:/Users/User/Downloads/guidepartenariatsudcomplet.pdf>, consulté le 6 février 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2012, *Stratégie générale*, Luxembourg, [URL : <https://www.gouvernement.lu/4497211/strategie-generale-2012.pdf>, consulté le 30 juin 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT : COMITE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT , 2008, *Examen de l'aide : Memorandum du Luxembourg : A usage officiel*, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/4890081/memorandum-luxembourg-2008>, consulté le 13 mai 2016].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2014 a, *Guide d'utilisation à l'attention des ONG et des réviseurs d'entreprises pour le reporting au Ministère des affaires étrangères et européennes, Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire, en matière de remboursement des frais administratifs*, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/4694888/gu-frais-administratifs.pdf>, consulté le 19 mai 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2014 b, *Plan d'action pour l'efficacité du développement 2014 – 2016*, Luxembourg [URL : file:///C:/Users/User/Downloads/plan-d_action-pour-l_efficacite-du_developpement.pdf, consulté le 19 mai 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2016, *Conditions générales régissant les relations contractuelles entre le Ministère des affaires étrangères et les organisations non gouvernementales de développement*, Luxembourg, [URL : <http://www.gouvernement.lu/4698992/conditions-generales-ong.pdf>, consulté le 30 juin 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2017 a, *Critères de présélection et de sélection*, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/4690722/espace-ong>, consulté le 16 juin 2017].

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2017 b, *Diagnostic et évaluation des besoins en termes de renforcement des capacités des Organisations non gouvernementales de Développement (ONGD) agréées*, Luxembourg.

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION HUMANITAIRE, 2017 c, *Questions fréquentes : Appels à proposition pour projets sous cofinancement simple et nouveaux schémas*, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/5537708/Questions-Reponses.pdf>, consulté le 9 mars 2017].

DJELLAL Faridah, GALLOUJ Faïz, « Innovation sociale et innovation de service : première ébauche d'un dialogue nécessaire », *Innovations*, n° 38, pp. 37-66 [URL : <http://www.cairn.info/revue-innovations-2012-2-page-37.htm>, consulté le 18 mars 2017].

DESTRAIT Freddy, 2017, *Imaginer de nouveaux partenariats dans un monde en mutations*. « On n'a pas inventé l'ampoule électrique en essayant d'améliorer la bougie » Niels Bohr, Présentation Power Point durant l'AG du Cercle de coopération, Luxembourg.

GRAY Barbara, WOOD Donna J., 1991, « Collaborative Alliances : Moving from Practice to Theory », *Journal of applied Behavioral Science*, n° 27, pp. 3-22.

HARRISSON Denis, VEZINA Martine, 2006, « L'innovation sociale, une introduction », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Oxford, pp. 129-139.

LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE AU DÉVELOPPEMENT, 2014, *Rapport annuel 2014*, Direction de la coopération au développement, Luxembourg [URL : <http://www.cooperation.lu/2014/>, consulté le 13 octobre 2015].

LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE AU DÉVELOPPEMENT, 2016, *Rapport annuel 2016*, Direction de la coopération au développement, Luxembourg [URL : <http://www.cooperation.lu/2016/>, consulté le 13 mars 2017].

LAWRENCE Thomas B., HARDY Cynthia, PHILLIPS Nelson, 2002, « Institutional Effects of Interorganizational Collaboration: The Emergence of ProtoInstitutions », *The Academy of Management Journal*, vol. 45, n° 1, pp. 281-290

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 1996, *Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg [URL : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1996/0002/a002.pdf#page=1#page=1>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2012 a, *Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement modifiée par la Loi du 9 mai 2012*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg [URL : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0111/a111.pdf#page=2#page=2>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2012 b, *Règlement grand-ducal du 7 août 2012 déterminant les critères d'attribution de l'agrément en tant qu'organisation non gouvernementale de développement prévu au titre de l'article 7 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg [URL : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0183/a183.pdf>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2014 a, *Déclaration du Ministre Romain Schneider sur la politique de coopération au développement. Chambre des députés – 5 novembre 2014*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/4593432/monsieur-romain-schneider-fr>, consulté le 9 juin 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2014 b, *Programme gouvernemental*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>, consulté le 27 avril 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2015, *Politique de coopération et d'action humanitaire*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.gouvernement.lu/4482917>, consulté le 13 octobre 2015].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 a, *Action humanitaire. Stratégie luxembourgeoise en matière d'action humanitaire*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <https://www.gouvernement.lu/4858275/action-humanitaire>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 b, *Coopération et action humanitaire, Textes législatifs et réglementaires relatifs à la coopération luxembourgeoise au développement*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <https://www.gouvernement.lu/4433275/cooperation-action-humanitaire>, consulté le 9 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 c, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Chambre des députés*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/institutions-politiques/chambre-deputes/index.html>, consulté le 27 avril 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 d, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Emigration et immigration*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/index.html>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 e, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Fiche d'identité*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/index.html>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 f, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Population*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/index.html>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 g, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Société multiculturelle*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/index.html>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2016 h, *Le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Système politique*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <http://www.luxembourg.public.lu/fr/le-grand-duche-se-presente/population/index.html>, consulté le 5 mars 2016].

LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, 2017, *Politique de coopération et d'action humanitaire. Pays partenaires*, Le gouvernement du grand-duché de Luxembourg, Luxembourg [URL : <https://www.gouvernement.lu/4850971/pays-partenaires>, consulté le 13 mai 2017].

LEJEUNE Christophe, 2014, *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*, De Boeck, Louvain-la-Neuve.

LE NAËLOU, Anne, 2004, « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, n° 180, pp. 773-798.

LUXDEV, 2017 a, *Lux-Development. Notre Agence*, Lux-Development, Luxembourg [URL : <http://www.lux-development.lu/fr/agency#networks>, consulté le 13 mars 2017].

LUXDEV, 2017 b, *Lux-Development. Nos activités*, Lux-Development, Luxembourg [URL : <http://www.lux-development.lu/fr/agency#networks>, consulté le 30 avril 2017].

MOYSE Laurent, 2013, *Une responsabilité en partage. Trente ans de coopération luxembourgeoise au développement*, Le Ministère des Affaires étrangères. Direction de la coopération au développement, Luxembourg.

MULFORD Charles, ROGERS David, 1982, « *Definitions and methods* », *Interorganisational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Iowa State University Press, Ames, pp. 9-31.

NAVARRO-FLORES Olga, 2009, *Le partenariat en coopération internationale, Paradoxe ou compromis ?*, Presses de l'Université du Québec, Québec, pp. 30-64

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2003, *Revue de l'OCDE sur le développement 2003/2. Chapitre 1 : Le cadre stratégique d'ensemble*,

Revue de l'OCDE sur le développement, numéro 4, p. 225 [URL : <http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2003-2-page-225.htm>, consulté le 3 mars 2016].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2008, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris [URL : <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>, consulté le 3 mars 2017].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2010, *Le CAD vu de l'intérieur. Présentation du Comité d'aide au développement de l'OCDE 2009-2010*, OCDE, Paris [URL : <http://www.oecd.org/fr/cad/42999210.pdf>, consulté le 13 octobre 2015].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2012, *Luxembourg. Comité d'aide au développement (CAD). Examen par les pairs 2012*, OCDE, Paris [URL : <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/LUXEMBOURG%20CRC%20Template%20FINAL%2026%2011%202012.pdf>, consulté le 3 mars 2016].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2015 a, *Coopération pour le développement 2015. Faire des partenariats : de véritables coalitions pour l'action*, OCDE, Paris [URL : <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-fr>, consulté le 13 octobre 2015].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2015 b, *Le Comité d'aide au développement*, OCDE, Paris [URL : <http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm>, consulté le 13 octobre 2015].

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2016, *Liste des codes objet snpc. Effective à compter de la notification 2016 des apports 2015*, OCDE, Paris [URL : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/2015%20CRS%20purpose%20codes%20FR_updated%20April%202016.pdf, consulté le 24 juin 2015].

PACQUEMENT, François, 2015, *L'aide au développement à la veille de 2015 : évolutions stylisées d'une politique publique aux multiples facettes*, Quaderni, n° 87 Printemps 2015 [URL : <http://quaderni.revues.org/888>, consulté le 26 octobre 2015].

PIROTTE Gautier, GODIN Julie, 2013, *Coopération au développement : Enquête sur les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale*, Presse Universitaire Liège, Liège.

PIROTTE Gautier, Notes de cours : Sociologie de la Coopération Internationale : Slides du cours : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT , Éléments de définition (Charnoz & Severino, 2007), année académique 2015-2016.

PIROTTE Gautier, BASTIN Jacques, AGUILAR TIRABOSCHI Luisa Maria, Notes de cours : Gouvernance des projets et partenariats internationaux : Slides du cours : Quelques rappels et la place du projet dans la coopération au développement, année académique 2016-2017.

RICHEZ-BATTESTI Nadine, PETRELLA Francesca, VALLADE Delphine, 2012, « L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : Quels enjeux et défis pour l'analyse ? », *Innovations*, n° 38, pp. 15-36 [URL : <http://www.cairn.info/revue-innovations-2012-2-page-15.htm>, consulté le 22 mars 2017].

TREMBLAY Gaëtan, 2003, « Les partenariats : stratégies pour une économie du savoir », *Distances et savoirs*, vol. 1, pp. 191-208 [URL : <http://www.cairn.info/revue-distances-et-savoirs-2003-2-page-191.htm>, consulté le 26 avril 2017].

TSASIS Peter, 2009, « The Social Processes of Interorganizational Collaboration and Conflict in Nonprofit Organizations », *Nonprofit Management & Leadership*, vol. 20, n° 1.

VAN CAMPENDHOUDT Luc, QUIVY Raymond, 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, n° 4, Dunod, Paris.