

HEC MONTRÉAL

La collaboration inter-organisationnelle entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales : cas du secteur de l'approvisionnement en eau potable au Malawi

par
Jean-François Soublière

Sciences de la gestion
(Études organisationnelles)

Mémoire présenté en vue de l'obtention
du grade de maître ès sciences
(M.Sc.)

Juin, 2013

© Jean-François Soublière, 2013.

RÉSUMÉ

Ce mémoire pose un regard managérial, organisationnel et inter-organisationnel sur une problématique émergente du secteur de l'aide internationale en Afrique. Pendant que les gouvernements africains se démocratisent et que les agences d'aide internationale rationalisent leurs pratiques, les administrations publiques locales apparaissent comme une institution incontournable dans la fourniture de services. Ce projet de recherche explore la manière dont les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale structurent leur relation à travers la fourniture de services aux communautés. Pour y arriver, les cas de collaboration de quatre agences d'aide internationale œuvrant dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable avec six administrations publiques locales du Malawi sont étudiés. Par une méthodologie qualitative comparative, un cadre conceptuel est développé pour illustrer d'abord la manière dont le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé pour structurer la collaboration, ainsi que les différents mécanismes qui guident ce processus de structuration. Trois configurations types, privilégiant chacune un modèle distinct de fourniture de services, sont ainsi identifiées.

Mots clés : Afrique, décentralisation, aide internationale, collaboration, relation inter-organisationnelle, pouvoir, champ institutionnel, agence.

ABSTRACT

This dissertation takes a managerial, organizational and inter-organizational outlook on emerging issues in the international aid sector in Africa. While African governments decentralize their governance structures and international aid agencies streamline their practices, local governments appear as a key institution facilitating service delivery. This research project explores how local governments and international aid agencies structure their relationship as they provide services to rural communities. Cases of collaboration between four international aid agencies working in the water supply sector and six local governments of Malawi are studied. Through a cross-case qualitative methodology, a conceptual framework is developed to illustrate how inter-organizational power is mobilized to structure collaboration, and what are the various mechanisms guiding this structuration process. Three configurations, each focusing on a distinct service delivery model, are thus identified.

Keywords: Africa, decentralization, international aid, collaboration, inter-organizational relationship, power, institutional field, agency.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	iii
ABSTRACT	iv
TABLE DES MATIÈRES	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES	viii
DÉDICACE	ix
REMERCIEMENTS	x
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	1
CHAPITRE 2 : PROBLÉMATISATION	4
2.1 Premier courant : Démocratisation et décentralisation en Afrique	4
2.1.1 Première vague de réformes	4
2.1.2 Deuxième vague de réformes	6
2.1.3 Troisième vague de réformes	7
2.2 Deuxième courant : Harmonisation et efficacité de l'aide internationale	7
2.2.1 Les origines de l'aide internationale jusqu'au besoin d'harmonisation	7
2.2.2 Les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide	9
2.3 À l'intersection de deux courants : Un pluralisme institutionnel	10
2.3.1 Diversité des programmes de décentralisation	10
2.3.2 Émergences des organisations non-gouvernementales	12
2.3.3 Implications pour la recherche	13
CHAPITRE 3 : CADRE CONCEPTUEL	15
3.1 Quelques définitions	15
3.1.1 Premier concept : La collaboration	16
3.1.2 Deuxième concept : Les institutions	16
3.1.3 Utilité des concepts pour répondre à la problématique	17
3.2 Champs institutionnels	18
3.2.1 Cadre théorique : Le contexte à la collaboration	18
3.2.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Qui ? »	19
3.3 Pouvoir	20
3.3.1 Cadre théorique : Les dynamiques inter-organisationnelles	20
3.3.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Comment ? »	22
3.4 Structuration	23
3.4.1 Cadre théorique : La collaboration en tant que travail institutionnel	23
3.4.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Pourquoi ? »	24

CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE	27
4.1 Terrain de recherche	27
4.1.1 Choix du pays : Le Malawi	27
4.1.2 Choix du secteur : L'approvisionnement en eau potable	28
4.2 Organisations étudiées	30
4.2.1 Choix des agences d'aide internationale	30
4.2.2 Choix des Conseils	32
4.3 Collecte des données	32
4.4 Processus d'analyse	35
4.4.1 Unité d'analyse	35
4.4.2 Première phase d'analyse	36
4.4.3 Seconde phase d'analyse	37
4.5 Validité des résultats	38
CHAPITRE 5 : RÉSULTATS ET ANALYSE	41
5.1 Champs institutionnels : Le contexte de la collaboration	41
5.2 Pouvoir : Les trois formes de pouvoir mises en pratique	46
5.2.1 Le contrôle sur les ressources	46
5.2.2 L'autorité formelle	49
5.2.3 La légitimité discursive	53
5.3 Pouvoir : Effets de levier entre les trois formes de pouvoir	56
5.3.1 Levier entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle	58
5.3.2 Levier entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive	59
5.3.3 Levier entre l'autorité formelle et la légitimité discursive	62
5.4 Structuration : Les mécanismes qui façonnent la collaboration	65
5.4.1 Structuration modulée par un contrôle marchand	66
5.4.2 Structuration modulée par un contrôle bureaucratique	71
5.4.3 Structuration modulée par un contrôle de clan	78
CHAPITRE 6 : DISCUSSION	85
6.1 Champs institutionnels : Un débat sociétal comme contexte	85
6.2 Pouvoir : Proposition d'un cadre conceptuel	87
6.2.1 Mise en pratique des trois formes de pouvoir	87
6.2.2 Pratiques intermédiaires entre les trois formes de pouvoir	90
6.3 Structuration : Les mécanismes et leurs effets sur la mobilisation du pouvoir	92
6.4 Analyse croisée : Trois configurations types de collaboration	96
CHAPITRE 7 : CONCLUSION	103
BIBLIOGRAPHIE	106

LISTE DES TABLEAUX

4.1	Cas de collaboration étudiés	33
4.2	Entretiens effectués avec les Conseils	34
4.3	Entretiens effectués avec les agences d'aide internationale	35
5.1	Rôle des Conseils, du point de vue des Conseils	42
5.2	Rôle des Conseils, du point de vue des agences d'aide internationale	43
5.3	Situation idéale par rapport au contrôle des ressources, selon les Conseils	46
5.4	Partage du contrôle sur les ressources dans la pratique : acheminement	47
5.5	Partage du contrôle sur les ressources dans la pratique : compte bancaire	48
5.6	Situation idéale et pratiques problématiques par rapport à l'autorité formelle, selon les Conseils	50
5.7	Respect de l'autorité formelle dans la pratique	51
5.8	Situation idéale et pratiques problématiques par rapport à la légitimité discursive, selon les Conseils	54
5.9	Reconnaissance de la légitimité discursive dans la pratique	55
5.10	Effets de levier entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle	57
5.11	Effets de levier entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive	60
5.12	Effets de levier entre l'autorité formelle et la légitimité discursive . .	63
5.13	Structuration marchande future : Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?	66
5.14	Structuration marchande présente : Est-ce qu'impliquer les Conseil accélère la fourniture de services ?	67
5.15	Structuration marchande passée : Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?	68
5.16	Structuration bureaucratique future : La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?	72
5.17	Structuration bureaucratique présente : Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?	73
5.18	Structuration bureaucratique passée : Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?	74
5.19	Structuration de clan future : La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?	79
5.20	Structuration de clan présente : Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?	79
5.21	Structuration de clan passée : Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?	80
6.1	Catégorisation des mécanismes de structuration	94
6.2	Configurations types de la collaboration inter-organisationnelle . . .	97

LISTE DES FIGURES

2.1	Périodes d'accès à l'indépendance des pays d'Afrique.	5
4.1	Carte du Malawi et de ses Conseils	29
6.1	Pratiques inter-organisationnelles à travers lesquelles le pouvoir se partage dans la collaboration	88
6.2	Mécanismes de structuration qui affectent le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle	100
6.3	Mécanismes de structuration qui affectent le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive	101
6.4	Mécanismes de structuration qui affectent l'autorité formelle et la légitimité discursive	102

(dédicace) À mes futurs petits enfants.

REMERCIEMENTS

Ce mémoire n'aurait jamais été possible sans le concours d'un grand nombre de personnes. Je souhaite ici les en remercier.

J'adresse d'abord mes remerciements les plus sincères à toutes les personnes que j'ai pu rencontrer au Malawi et qui ont accepté avec patience et gentillesse de partager leur vécu avec moi. C'est grâce à leur grande ouverture et à leur candeur que j'estime avoir pu écrire un mémoire aussi riche et vivant.

Mes remerciements s'adressent également à mes amis et anciens collègues à Ingénieurs sans frontières Canada qui m'ont grandement facilité la tâche en coordonnant de multiples rencontres et en m'évitant de nombreux tracas logistiques. J'adresse un remerciement particulier à Michael Kang, qui a cru en la pertinence de ce projet de recherche et qui a su créer les conditions pour qu'il se réalise.

J'aimerais enfin exprimer toute ma gratitude à Charlotte Cloutier, la directrice de ce mémoire, pour sa grande disponibilité et ses précieux conseils, qui ont contribué à alimenter ma réflexion et qui ont été déterminants dans la réalisation de ce travail.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Le point de départ de ce mémoire émane d'un questionnement de l'auteur qui, après quatre ans de travail en développement international dans deux pays d'Afrique, constate une diversité de façons de financer la fourniture de services en région rurale et s'interroge sur les raisons qui expliquent la pluralité des façons de faire. Par exemple, les ressources financières peuvent dans certains cas être acheminées directement dans les coffres du gouvernement, pleinement maître d'œuvre de la fourniture de services. Alors que dans d'autres circonstances, elles transitent plutôt à travers des organisations non-gouvernementales, qui collaborent avec le gouvernement ou parfois le contournent. Chaque façon apporte ainsi son lot d'avantages et d'inconvénients.

En réalité, une préoccupation d'ordre économique comme le développement international soulève aussi une problématique d'optimisation qui relève de l'ordre managérial, organisationnel et inter-organisationnel. Pour paraphraser l'économiste William Easterly dans son livre *The White Man's Burden*, bien que la pauvreté soit indéniablement tragique, le peu de résultats obtenus en plus de cinq décennies par le système d'aide internationale constitue une seconde tragédie en soi. Peut-on s'attendre à résoudre la première tragédie sans s'attarder à la seconde ? C'est sous l'angle de la gestion, peu emprunté dans le contexte de l'aide aux pays en voie de développement, que ce projet de mémoire explore les pratiques de financement de la fourniture de services en région rurale.

Si la raison d'être de ce projet de mémoire découle d'une problématique pratique, cette recherche se veut descriptive plutôt que normative. L'objectif n'est pas ici d'identifier la meilleure façon de financer la fourniture de services dans un contexte de développement rural en Afrique, mais plutôt de comparer différentes configurations existantes et

de comprendre pourquoi cette pluralité de modes de fonctionnement existe. Plus particulièrement, l'interface entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale fera l'objet d'étude. Ce faisant, ce mémoire tentera d'apporter une modeste contribution à la recherche portant sur la collaboration inter-organisationnelle.

Après cette courte introduction, le premier chapitre de ce mémoire situe le contexte de ce projet de recherche en retraçant une partie de l'histoire contemporaine de l'Afrique et de l'aide internationale. Dans les dernières décennies, l'Afrique connaît un courant de démocratisation et de décentralisation. Parallèlement, les agences d'aide internationale cherchent à harmoniser leurs efforts pour rendre l'aide plus efficace et s'engagent à acheminer l'aide à travers les systèmes mis en place par les gouvernements africains. Les administrations publiques locales émergent alors comme une institution incontournable, à la fois comme outil de démocratisation et comme mécanisme de rationalisation de l'aide. L'objet d'étude de ce projet de recherche se place dans ce contexte, où les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale doivent collaborer pour atteindre ce double objectif.

Le deuxième chapitre de ce mémoire développe un cadre d'analyse pour étudier la manière dont se structure la collaboration inter-organisationnelle entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale. Combinant le bassin de littérature sur la collaboration et celui sur la perspective institutionnelle, le cadre conceptuel utilisé dans ce projet de recherche fournit le langage et les outils pour porter un éclairage sur le contexte de la collaboration inter-organisationnelle, les dynamiques de pouvoir que cette collaboration implique, et les raisons qui motivent et expliquent la manière dont elle se structure.

Les troisième et quatrième chapitres présentent respectivement la méthodologie utilisée dans ce projet de recherche et les principaux résultats obtenus. S'appuyant sur ces deux derniers chapitres, le chapitre final discute les résultats et propose quelques considérations théoriques pour enrichir la littérature sur la collaboration et sur le travail institutionnel. Plus particulièrement, ce dernier chapitre développe d'abord comment le pouvoir inter-organisationnel se formalise, alors que la collaboration se structure, puis se penche sur les

préoccupations qui alimentent ou freinent les acteurs dans l'utilisation de ce pouvoir inter-organisationnel. Ce mémoire contribue à la littérature sur la collaboration en identifiant les pratiques spécifiques par lesquelles le pouvoir inter-organisationnel se formalise, puis en identifiant neuf mécanismes qui guident la manière dont ces pratiques se structurent. Cette analyse révèle ainsi trois configurations types, qui privilégient chacune un modèle de fourniture de services.

CHAPITRE 2

PROBLÉMATISATION

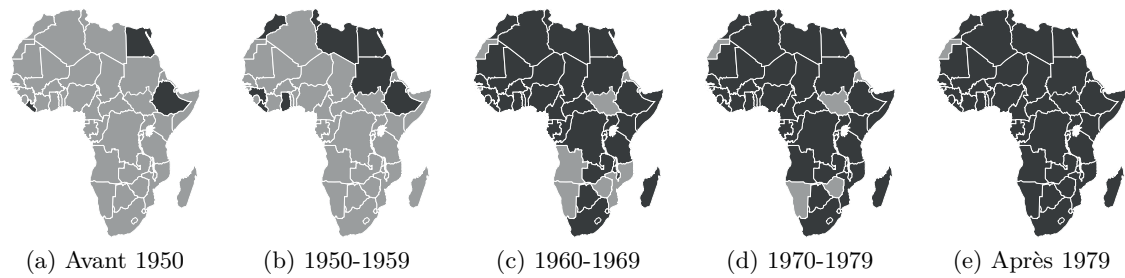
Ce chapitre a pour but premier de peindre la trame de fond qui a mené au questionnement initial de ce projet de recherche. La première section retrace le courant de démocratisation et de décentralisation de l’Afrique à partir du milieu du vingtième siècle à nos jours. La section suivante retrace un second courant, parallèle au premier, où les agences d’aide internationale remettent en question l’efficacité de leur appui aux pays africains. Finalement, la troisième section évoque différentes considérations pour la recherche à l’intersection de ces deux courants historiques : alors que les gouvernements africains se décentralisent et que l’aide internationale se rationalise, les administrations publiques locales émergent comme une institution incontournable pour la fourniture de services sociaux aux communautés rurales africaines.

2.1 Premier courant : Démocratisation et décentralisation en Afrique

L’histoire du continent africain est ponctuée de trois vagues de réformes administratives qui poussent les pays à décentraliser leur système de gouvernance (Olowu, 2003; Stevens et Teggemann, 2004; van de Walle, 2003) : les premières réformes après l’indépendance des pays ; une seconde génération de réformes dans les années 1980s ; et les réformes contemporaines à partir des années 1990s.

2.1.1 Première vague de réformes

Les premières réformes gouvernementales en Afrique s’effectuent dans les années 1950s et 1960s (Olowu, 2003; Stevens et Teggemann, 2004; van de Walle, 2003), soit peu de temps après que la plupart des pays obtiennent leur indépendance (voir Figure 2.1). Alors que les fonctionnaires expatriés cèdent leur place, la plupart des pays se dotent rapi-



Source : travail de l'auteur

Figure 2.1 Périodes d'accès à l'indépendance des pays d'Afrique.

dement d'institutions de formation pour pourvoir les postes vacants avec un personnel autochtone. Une décennie après l'indépendance, une nouvelle génération de fonctionnaires africains prend ainsi le relais de l'administration coloniale (Stevens et Teggemann, 2004 : 44). Cette période constitue une période d'adaptation importante pour les gouvernements africains. Autrefois préoccupé par la loi et l'ordre, le secteur public devient maintenant la figure de proue du développement économique et social. Plusieurs changements structurels s'effectuent aussi, sous l'influence des réformes et de la modernisation de l'administration publique en Occident. Par exemple, des politiques sont introduites pour contrôler les revenus et rationaliser les ressources humaines, ainsi que pour décentraliser la fourniture de services sociaux à un niveau local. Pour Stevens et Teggemann, les efforts de décentralisation des années 1950s et 1960s étaient perçus comme une part essentielle de l'indépendance démocratique. Dans ce sens, la décentralisation à cette époque était motivée par le désir de montrer que les gouvernements indépendants étaient davantage concernés par la démocratie et par les besoins locaux que les administrations coloniales avaient pu l'être.

2.1.2 Deuxième vague de réformes

Stevens et Teggemann (2004 : 45) constatent toutefois que la qualité des services publics décline dans les années 1970s. Pour ces auteurs, cette érosion s'effectue dans la plupart des pays africains pour différentes raisons, comme le népotisme et la corruption, des périodes de régime militaire, une surcroissance de l'état, ou une diminution de l'assiette fiscale. Les capacités étatiques s'affaiblissent pendant que les professionnels et les cadres trouvent de meilleurs emplois à l'étranger. La majorité des pays africains perdent ainsi leurs compétences clés, laissant en souffrance la productivité et l'intérêt public. Différents comportements apparaissent pour compenser les bas salaires, comme l'abus des indemnités de déplacement, la recherche auprès des bailleurs de fonds de projets offrant des salaires d'appoint, allant jusqu'à la fraude et la corruption.

Une seconde génération de réformes voit le jour dans les années 1980s, alors que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale revoient les conditionnalités liées à leurs prêts et lancent les Programmes d'ajustement structurel (Stevens et Teggemann, 2004 : 46). Ces nouvelles conditions imposent aux pays débiteurs une réduction de l'état, qui est alors perçu comme un obstacle à la croissance économique. Les Programmes d'ajustement structurel poussent ainsi les pays africains à adopter une politique d'austérité : une emphase est mise sur une recentralisation de l'état, sur une réduction des services publics et sur une diminution de la masse salariale (Olowu, 2003 : 110). Par contre, les Programmes d'ajustement structurel n'ont eu que des résultats mitigés à travers les années et le problème de l'érosion des services publics demeure. « Ce qui était nécessaire n'était pas une réduction de l'état, mais plutôt une transformation de l'état. » (Olowu, 2003 : 103, traduction libre)

2.1.3 Troisième vague de réformes

Finally, alors que les premières réformes tentent de compenser la « défaillance du marché » et que les secondes réformes renversent la vapeur en considérant la « défaillance de l'état », la troisième phase de réformes qui suivent dans les années 1990s adopte une doctrine plus nuancée (van de Walle, 2003 : 4). Cherchant un meilleur équilibre entre le marché et l'état, les réformes contemporaines recadrent alors les gouvernements sur leurs fonctions principales : le maintien de l'ordre, la régulation du secteur privé, la gestion économique et la fourniture de services sociaux pour les secteurs de taille, comme la santé et l'éducation (Stevens et Teggemann, 2004 : 46). De plus, parce que les gouvernements sont souvent des démocraties nouvellement rétablies, des mécanismes sont aussi mis en place pour rendre la gouvernance plus transparente et participative. Dans la même foulée, les réformes contemporaines sont accompagnées d'un renouveau de décentralisation afin d'améliorer la planification et la gestion des programmes de développement rural. L'idée ici est de rapprocher la prise de décision de la mise en œuvre sur le terrain. En amenant la fourniture de services à un niveau local, il est souhaité que la mobilisation communautaire soit en mesure de tenir le gouvernement imputable (Stevens et Teggemann, 2004 : 47).

2.2 Deuxième courant : Harmonisation et efficacité de l'aide internationale

Parallèlement au courant de démocratisation et de décentralisation qui touche le continent africain, le système d'aide internationale évolue et les agences d'aide internationale repensent la manière d'acheminer de façon plus efficace l'aide qu'elles fournissent.

2.2.1 Les origines de l'aide internationale jusqu'au besoin d'harmonisation

Le système d'aide internationale que nous connaissons aujourd'hui puise ses origines du plan Marshall, dans les efforts de reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale (IDA, 2007 : 35). L'aide internationale évolue dans les années 1960s pour assister le développement économique en Europe, et ailleurs dans le monde. L'aide provient alors

majoritairement des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, qui se dotent d'un ministère ou d'une agence spécialisée pour s'occuper de la gestion de l'aide internationale (IDA, 2007 : 29). Dans les années 1970s, la contribution des pays à l'aide internationale est redistribuée pour la première fois : les budgets d'aide internationale rencontrent une opposition parlementaire aux États-Unis et en France, tandis que les pays du nord de l'Europe et le Japon augmentent leur budget d'aide internationale (IDA, 2007 : 27). De nouveaux bailleurs de fonds s'ajoutent à la liste dans les années 1990s, alors que les pays d'Europe de l'Est rejoignent l'Union européenne (IDA, 2007 : 28). Ainsi, les sources d'aide se diversifient et les agences d'aide internationale se multiplient.

Dans les années 1990s, un mouvement prend place dans la communauté internationale qui exige une plus grande efficacité de l'aide internationale. Considérant qu'aucun programme d'aide internationale ne soit suffisamment large pour atteindre seul les objectifs de développement, les pays donateurs et les agences d'aide entrevoient alors la nécessité d'harmoniser leurs pratiques afin d'accroître l'efficacité de leurs efforts (IDA, 2007 : 39). Ce désir d'harmonisation se formalise en 2000 avec l'élaboration des Objectifs du Millénaire pour le développement (IDA, 2007 : 38). Au total, 185 pays se sont engagés pendant le Sommet du Millénaire à réduire la pauvreté de moitié en quinze ans, soit en 2015. Cet engagement, décliné en 8 objectifs, 21 cibles quantifiables et 60 indicateurs mesurables, permettrait de concerter les efforts des pays et des agences d'aide internationale. Par ailleurs, le huitième objectif, « Mettre en place un partenariat mondial pour le développement », rend explicite la volonté d'harmonisation. Deux ans plus tard, les Nations Unies organisent à Monterrey, au Mexique, une conférence sur le financement de l'aide (voir U.N., 2002). À la fin de cette rencontre, plus de 200 pays et organisations internationales s'engagent à revoir leurs pratiques de financement de l'aide au développement. La communauté internationale s'engage alors à se doter de moyens concrets pour y arriver. La cohérence et l'harmonisation des systèmes de financement sont une des résolutions majeures issues du Consensus de Monterrey.

2.2.2 Les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide

Dans les années suivantes, trois forums de haut niveau se penchent spécifiquement sur l'enjeu de l'efficacité de l'aide. En 2003, le Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide se tient à Rome. La Déclaration de Rome (voir OECD, 2003), adoptée par 46 agences bilatérales et multilatérales ainsi que 19 pays partenaires, réaffirme l'engagement de la communauté internationale envers les Objectifs du Millénaire, et encourage les pays partenaires à développer des plans d'action pour harmoniser les procédures et les pratiques des bailleurs de fonds. Les efforts d'harmonisation doivent être adaptés aux contextes spécifiques des pays bénéficiaires et de leurs priorités en matière de développement.

Deux ans plus tard, en 2005, le second Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide est organisé à Paris par l'OCDE. La Déclaration de Paris (voir OECD, 2005) abonde dans le même sens que la Déclaration de Rome, mais la communauté internationale se dote cette fois-ci d'indicateurs précis pour suivre le progrès effectué en matière d'harmonisation et d'efficacité de l'aide. Les objectifs sont alors guidés par cinq principes directeurs : la prise en charge par les pays en développement, qui définissent leurs propres stratégies de développement ; l'alignement des objectifs entre les bailleurs qui doivent s'appuyer sur les systèmes locaux des pays bénéficiaires ; l'harmonisation et la concertation des bailleurs pour simplifier les procédures et partager l'information ; une emphase sur les résultats et sur leur évaluation ; et une imputabilité mutuelle, où les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds se tiennent conjointement responsables.

Le Programme d'action d'Accra (voir OECD, 2008) fait suite, trois ans plus tard, à la Déclaration de Paris. Ce troisième Forum de haut niveau encourage les pays en voie de développement à prendre encore davantage le leadership sur leurs propres politiques et pour harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds. Reconnaissant aussi que les citoyens et les contribuables de chaque pays sont de plus en plus sensibles à l'efficacité de l'aide,

les acteurs de l'aide internationale s'engagent à être plus transparents que jamais sur leurs résultats et inclure davantage les organisations de la société civile. Par ailleurs, le Programme d'action d'Accra réitère l'importance d'acheminer l'aide à travers les systèmes nationaux, plutôt que par les systèmes d'acheminement créés par les bailleurs de fonds.

2.3 À l'intersection de deux courants : Un pluralisme institutionnel

Les administrations publiques locales émergent de ce double courant de démocratisation des pays africains et d'harmonisation de l'aide internationale. Ainsi, les programmes de décentralisation se diversifient, appuyés par autant d'agences d'aide internationale. Ce même contexte favorise aussi la croissance de la société civile et les organisations non-gouvernementales se multiplient. Le pluralisme institutionnel qui en découle est à l'origine du questionnement initial de ce projet de recherche.

2.3.1 Diversité des programmes de décentralisation

Avec les réformes des 1990s, la décentralisation permet la création d'administrations publiques locales, qui ont la responsabilité légale de mener le développement rural. La décentralisation est alors perçue comme une façon de tisser un lien plus étroit entre le gouvernement et ses citoyens, promettant une participation communautaire plus active et une plus grande imputabilité de l'état. On s'attend aussi à ce que la décentralisation favorise une utilisation plus équitable et efficiente de l'aide internationale, tout en réduisant la corruption (Crawford et Hartmann, 2008). Parce que les administrations publiques locales sont théoriquement plus efficaces et plus imputables, les agences d'aide internationale appuient et financent les programmes de décentralisation : dans les années 1990s, virtuellement tous les pays africains ont un programme de décentralisation financé par de l'aide internationale (van de Walle, 2003).

Mettant la main à la pâte, les agences d'aide internationale contribuent à leur façon aux efforts de décentralisation des pays africains. Il en résulte une pluralité d'interventions, qui visent des objectifs différents et utilisent des mécanismes variés pour les atteindre. En passant en revue les objectifs de ces interventions, Engberg-Pedersen et Levy (2004) distinguent quatre types d'interventions, qui visent soit les processus administratifs, les structures étatiques, l'imputabilité budgétaire, ou encore la fourniture de services. Par ailleurs, pour accélérer la fourniture de services – considérant que la transition vers une gouvernance décentralisée est un long processus – les agences d'aide internationale peuvent aussi offrir un support budgétaire aux administrations publiques locales en créant des mécanismes fiscaux intermédiaires (Nielsen, 2002), ou encore en finançant des projets à la demande des communautés (Romeo, 2003). Face à cette diversité dans la manière d'appuyer les réformes de décentralisation, « les analystes ne s'entendent pas sur les pratiques les plus prometteuses, sur ce qui a été accompli, et sur ce qui peut être accompli » (Engberg-Pedersen et Levy, 2004 : 87).

Par surcroît, plusieurs observateurs soupçonnent que l'aide internationale, malgré ses bonnes intentions, mine en réalité la capacité des états africains à gouverner efficacement (Goldsmith, 2003). Certains critiques estiment que l'aide internationale est improductive et ne permet pas de bâtir la capacité des états africains comme prévu. D'autres vont plus loin et considèrent que les agences d'aide internationale maintiendraient par inadvertance les gouvernements africains dans un état de dépendance et d'impuissance. Goldsmith met toutefois un bémol sur ce point de vue critique, dont il apprécie la valeur mais qu'il considère comme surfait. Considérant la part de responsabilité des gouvernements africains, il souligne « qu'il est facile de négliger le pouvoir de négociation que même un état défaillant pourrait avoir, particulièrement en décidant à huis clos d'ignorer ou d'entraver les plans et les actions » (Goldsmith, 2003 : 190, traduction libre). Dans leur relation avec les agences d'aide internationale, les gouvernements africains auraient une liberté d'action souvent sous-estimée.

2.3.2 Émergences des organisations non-gouvernementales

Le contexte des années 1990s, qui favorise l'émergence des administrations publiques locales, favorise de même le développement du troisième secteur, c'est-à-dire les organisations non-gouvernementales (ONGs) et, plus largement, la société civile. La décentralisation du continent africain et sa libéralisation politique alimentent la croissance d'acteurs non-étatiques, dont l'évolution est accélérée par l'aide internationale qui voit « la croissance du pluralisme institutionnel en Afrique comme une contribution aux efforts de création d'un état plus petit mais plus efficace » (van de Walle, 2003 : 5, traduction libre). La disponibilité des fonds de l'aide internationale déclenche une explosion des ONGs, africaines et internationales, par lesquelles est acheminée environ 15% de l'aide internationale mondiale (Goldsmith, 2003).

Cependant, si les ONGs sont alors reconnues pour leur proximité avec les communautés et pour la rapidité et la flexibilité de leurs interventions, la prolifération de ces organisations multiplie aussi les approches d'intervention et les frais administratifs, rendant la fourniture de services plus coûteuse et inégale (Smillies, 2000 : 57-63). De plus, parce que l'aide internationale perçoit que les ONGs fournissent des services de meilleure qualité que les gouvernements et les administrations publiques locales, la prolifération des ONGs a aussi le potentiel de miner l'autonomie et la légitimité des états africains (Fowler, 1993). Toutefois, si le financement des ONGs a le potentiel de perpétuer la faiblesse des gouvernements africains, dans plusieurs cas, les ONGs partageront avec les gouvernements le mérite des résultats (Goldsmith, 2003 : 194).

Par ailleurs, Tripp (2003) identifie quatre problèmes qui requièrent une plus grande synergie entre les administrations publiques locales et les ONGs. Premièrement, un problème de pérennité se pose en considérant que le financement des projets se fait à l'extérieur du système gouvernemental, et que ce financement ne peut généralement pas être soutenu sur une longue période de temps. Rien ne garantit alors que le budget des administrations publiques locales puisse soutenir ces initiatives lorsque le financement des ONGs arrive à terme. Deuxièmement, les interventions des ONGs peuvent mener à un déséquilibre

géographique si elles ne sont pas coordonnées nationalement et localement par un plan gouvernemental. La distribution des interventions devient alors inéquitable, marginalisant certaines communautés au profit d'autres. Troisièmement, les services rendus par les ONGs ont aussi le potentiel de miner le lien d'imputabilité entre les gouvernements et ses citoyens. Les employés des ONGs ne sont pas élus et ne sont pas imputables au même titre qu'un représentant élu. Finalement, l'intervention des multiples ONGs crée aussi un problème de duplication des efforts, avec une compétition souvent inutile pour les mêmes ressources et une incohérence entre les différentes approches. Par exemple, deux forages au sein d'une même communauté pourraient être équipés de pompes technologiquement incompatibles, compliquant inutilement l'entretien. Pour Tripp, ces quatre défis peuvent être relevés entre autres par une meilleure coordination entre les administrations publiques locales et les ONGs. Cette synergie est toutefois plus difficile à structurer puisque les ONGs « sont fluides, informelles, et ont souvent été créées expressément avec l'intention d'éviter l'état » (Tripp, 2003 : 154, traduction libre).

2.3.3 Implications pour la recherche

Alors qu'un vide de gouvernance existait au niveau local avant les réformes publiques des pays africains des années 1990s, la décentralisation des services publics et l'harmonisation de l'aide internationale placent les administrations publiques locales à l'avant-plan. Les administrations publiques locales évoluent ainsi sous l'impulsion des gouvernements africains, mais aussi avec l'appui des agences d'aide internationale, incluant les bailleurs de fonds institutionnels et les organisations non-gouvernementales. Chaque partie prenante, en fonction de ses intérêts et de sa compréhension du rôle des administrations publiques locales, complexifie le caractère déjà multidimensionnel de la décentralisation.

C'est sur cette trame historique qu'émane le questionnement initial de ce projet de recherche, qui essaie de mieux comprendre les interactions entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales. Plus particulièrement, comment le pluralisme institutionnel façonnera-t-il le processus de décentralisation ? Toutes les interventions des agences d'aide internationale, à la fois complémentaires et parfois contradic-

toires, consolideront-elles ou fragmenteront-elles les efforts de décentralisation ? Comment les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales structureront-elles leurs interactions pour fournir les services aux communautés ? Ce projet de recherche espère ainsi apporter un élément de réponse en analysant la manière dont se structure la collaboration entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale dans la fourniture de services.

CHAPITRE 3

CADRE CONCEPTUEL

Ce chapitre définit d’abord deux notions sur lesquelles se fonde le cadre conceptuel de ce projet de recherche, soit la collaboration et les institutions. La suite du chapitre présente le cadre conceptuel en trois parties : les champs institutionnels, qui fournissent le contexte à la collaboration ; le pouvoir, qui offre les outils pour analyser les dynamiques inter-organisationnelles ; et la structuration, qui permet de comprendre pourquoi la collaboration prend forme d’une manière ou d’une autre.

3.1 Quelques définitions

Le cadre conceptuel de ce projet de recherche se fonde sur un ensemble de travaux menés par Cynthia Hardy, Thomas Lawrence et Nelson Phillips (Hardy et Phillips, 1998; Hardy *et al.*, 2003; Lawrence *et al.*, 2002; Phillips *et al.*, 2000) qui explorent les liens théoriques et empiriques entre la collaboration inter-organisationnelle et les champs institutionnels. Du point de vue de ces auteurs, ces deux concepts sont interdépendants : les champs institutionnels fournissent le contexte à la collaboration, et à son tour la collaboration constitue une arène où les champs institutionnels sont négociés. Dans ce sens, la collaboration inter-organisationnelle est à la fois structurée et structurante. Ainsi, les auteurs intègrent la littérature sur la collaboration (voir Gray, 1989) avec une perspective institutionnelle (voir Scott, 2008).

3.1.1 Premier concept : La collaboration

D'une part, il y a la notion de collaboration. Dans leurs travaux, Hardy, Lawrence et Phillips (Hardy *et al.*, 2003; Lawrence *et al.*, 2002, 1999; Phillips *et al.*, 2000) reprennent la terminologie de Ouchi (1980) et définissent la collaboration comme « une relation de coopération entre organisations qui ne s'appuie ni sur le marché ni sur la hiérarchie comme mécanisme de contrôle » (traduction libre). Cette définition se veut inclusive et large de façon à étudier la collaboration sans restriction sur le type, la structure ou encore le résultat de la collaboration. Elle permet toutefois de distinguer la collaboration des autres relations inter-organisationnelles qui pourraient s'appuyer sur un mécanisme marchand ou être contrôlée par une autorité légitime. Plutôt que d'être gouvernée par la négociation autour d'un prix, la collaboration implique une négociation autour d'un spectre plus large d'enjeux, incluant le rôle des participants et les objectifs de la collaboration. De plus, parce qu'aucune autorité légitime ne peut exiger la coopération, la collaboration implique une dimension politique où les jeux de pouvoir interviennent pour convaincre les participants – qui demeurent des entités autonomes – d'agir de façon concertée. En somme, « la collaboration inter-organisationnelle implique un ensemble de négociations exigées par le manque de rôles institutionnels prédéfinis qui accompagnent les relations marchandes et hiérarchiques » (Phillips *et al.*, 2000 : 26, traduction libre).

3.1.2 Deuxième concept : Les institutions

D'autre part, il y a la notion d'institution. Dans leurs travaux, Hardy, Lawrence et Phillips (Lawrence *et al.*, 2002; Phillips *et al.*, 2000) reprennent la perspective institutionnelle de Jepperson (1991), qui conçoit les institutions comme un produit de l'action, et définissent les institutions comme « un ensemble de pratiques, de technologies ou de règles qui sont relativement largement partagées et qui sont devenues ancrées dans le sens où il serait coûteux d'en choisir d'autres » (traduction libre). Ainsi, les institutions constituent un ensemble de ressources qui à la fois stimulent la résolution de problèmes et limitent la capacité des acteurs sociaux à concevoir des solutions. Avec le temps, l'institutionnalisa-

tion produit un ensemble bien développé de pratiques largement comprises et acceptées qui confèrent un certain degré de légitimité. Lorsqu'une variété de ressources institutionnelles viennent à être partagées par des groupes d'organisations qui participent dans des activités reliées, ces organisations seront comprises comme faisant partie d'un même champ institutionnel. Les champs institutionnels se développent à travers un processus de structuration – compris dans le sens de Giddens (1984) – par lequel l'action sociale travaille pour produire et reproduire ces ressources qui constituent le champ institutionnel. C'est à travers des interactions répétées qu'un groupe d'organisations développe la compréhension et les pratiques communes qui forment le champ institutionnel, alors que les ressources du champ institutionnel façonnent ces mêmes interactions répétées.

3.1.3 Utilité des concepts pour répondre à la problématique

Ces deux notions offrent un regard utile sur la problématique de ce projet de recherche. Premièrement, la relation inter-organisationnelle entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale doit être comprise comme une relation de collaboration. En effet, ces organisations opèrent de façon indépendante et leur relation inter-organisationnelle n'est dictée ni par des mécanismes marchands ou bureaucratiques. Par exemple, dans un contexte africain, la relation entre une administration publique et une agence d'aide internationale n'est pas régie par le prix, contrairement au processus d'appel d'offres qui pourrait caractériser la relation entre une municipalité et une entreprise de construction dans un contexte occidental. Par ailleurs, même s'il est généralement souhaitable que les agences d'aide internationale collaborent avec les administrations publiques locales, les pays africains n'ont habituellement pas le cadre légal pour circonscrire cette relation. Deuxièmement, cette relation doit aussi être comprise comme un processus de structuration institutionnelle. Effectivement, les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale proviennent de champs institutionnels différents. Elles disposent alors de ressources institutionnelles variées, qui seront mobilisées au fur et à mesure que la collaboration inter-organisationnelle se négociera.

3.2 Champs institutionnels

La première partie de ce cadre conceptuel décrit le concept de champs institutionnels, qui fournissent le contexte à la collaboration. Les champs institutionnels permettent de regrouper les organisations en fonction de la similarité de leurs ressources institutionnelles, ce qui rend le concept pertinent comme point de départ de l'analyse afin de mieux comprendre qui sont les organisations qui collaborent.

3.2.1 Cadre théorique : Le contexte à la collaboration

La première partie de ce cadre conceptuel adopte la perspective de Phillips *et al.* (2000) qui considèrent que les ressources institutionnelles sont des éléments critiques qui affectent la dynamique de la collaboration. Dans ce sens, puisque les participants d'une collaboration puisent leurs ressources institutionnelles à même le champ dont ils sont issus, la diversité de ces champs institutionnels constitue aussi un facteur critique. Par exemple, il est possible que les membres d'une collaboration inter-organisationnelle partagent la même affiliation institutionnelle. Ou encore, il est aussi possible que les membres d'une collaboration inter-organisationnelle proviennent de champs institutionnels différents, comme dans le cas d'une table ronde entre le gouvernement, l'industrie et la société civile par exemple. Dans ce dernier cas, les auteurs suggèrent que la multitude de règles et de standards institutionnels, parfois conflictuels, complexifie la collaboration inter-organisationnelle, dont le fonctionnement devra être négocié entre les participants. Selon ces auteurs, les ressources institutionnelles sont utilisées dans la négociation d'au moins trois aspects de la collaboration inter-organisationnelle : la définition de la raison d'être de la relation ; l'inclusion ou l'exclusion des parties prenantes ; et les pratiques utilisées en réponse à la raison d'être.

D’abord, pour ces auteurs, la raison d’être de l’interaction n’est pas prédéterminée ou antérieure à la relation inter-organisationnelle, mais en serait plutôt le produit. Dans ce sens, les intérêts et les actions des parties prenantes influencent le processus par lequel sont définis les enjeux qui sous-tendent la relation et, en l’occurrence, sa raison d’être. Cette définition est importante parce qu’elle place les premières balises pour cadrer la participation des parties prenantes dans la relation. En second lieu, les ressources institutionnelles fourniraient aussi les arguments pour rationaliser et justifier l’inclusion ou l’exclusion des différentes parties prenantes d’une relation inter-organisationnelle. Par exemple, une affiliation à un champ institutionnel donné pourrait suggérer qu’il est préférable de limiter la participation pour améliorer l’efficacité des processus inter-organisationnels. Dans un autre contexte institutionnel, la diversité dans la participation pourrait être une norme plus valorisée que l’efficacité. Finalement, alors que les participants définissent la raison d’être et la composition de la relation inter-organisationnelle, l’action des parties prenantes structurera progressivement leurs pratiques. Ils puiseront à même les idées et le langage de leur champ institutionnel respectif et importeront les pratiques qu’ils considèrent comme légitimes. En somme, Phillips *et al.* postulent que « le processus social qui constitue la collaboration – l’adhésion des membres, la définition des enjeux et la standardisation des pratiques – sera édicté en termes et en concepts puisés des champs institutionnels dont les membres sont issus » (2000 : 32, traduction libre).

3.2.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Qui ? »

La première partie du cadre conceptuel fournit un point de départ pour comprendre comment se structure la collaboration en fournissant le langage pour comprendre qui sont les organisations qui collaborent et quelles sont les affiliations institutionnelles qui les regroupent. La notion de champs institutionnels a toutefois ses limites puisque la structure du champ « ne peut pas être déterminée *a priori*, mais doit être définie sur la base d’une recherche empirique » (DiMaggio et Powell, 1983 : 148, traduction libre). Une première étape de l’analyse consistera alors à identifier ces champs institutionnels avant de pouvoir regrouper les agences d’aide internationale. Puis en comparant la collaboration

inter-organisationnelle qui existe entre une administration publique locale et les agences d'aide internationale, on pourrait s'attendre à une dynamique similaire dans la mesure où les agences d'aide internationale partagent une affiliation institutionnelle similaire. Dans le cas contraire où les agences d'aide internationale proviennent de champs institutionnels différents, on pourrait s'attendre à ce que la collaboration inter-organisationnelle se structure de façon différente.

3.3 Pouvoir

La deuxième partie de ce cadre conceptuel développe trois formes de pouvoir inter-organisationnel, que les organisations mobilisent pour structurer la collaboration. Le pouvoir offre ainsi une lentille relationnelle pertinente pour étudier comment la collaboration se structure en pratique.

3.3.1 Cadre théorique : Les dynamiques inter-organisationnelles

La collaboration est souvent perçue comme une relation volontaire entre des organisations qui partagent des objectifs communs et un pouvoir équivalent. Hardy, Lawrence et Phillips (Hardy et Phillips, 1998; Phillips *et al.*, 2000) posent toutefois un regard plus critique et suggèrent que la collaboration ne vise pas toujours le meilleur intérêt de tous les participants et que la collaboration peut aussi constituer un mécanisme pour influencer ou contrôler les organisations moins puissantes. Dans ce sens, la collaboration est un processus politique subordonné aux intérêts des organisations participantes, et la structuration de la collaboration sera ainsi modulée par le pouvoir des organisations qui collaborent. Considérant les multiples conceptualisations du pouvoir, Hardy et Phillips (1998) retiennent trois formes de pouvoir qui offrent un éclairage particulièrement utile aux dynamiques inter-organisationnelles. Cette façon d'analyser le pouvoir entre les organisations est d'ailleurs reprise dans d'autres recherches sur la collaboration (voir par exemple Rodríguez *et al.*, 2007). Trois dimensions sont ainsi développées : le contrôle des ressources, l'autorité formelle, et la légitimité discursive.

D'abord, le contrôle des ressources rares ou critiques peut créer un premier déséquilibre de pouvoir entre les organisations. Les ressources financières peuvent certainement donner l'avantage à une organisation. Mais une organisation peut aussi être dépendante de l'expertise, de l'équipement ou de l'information qu'une autre organisation possède. Dans leurs travaux, Hardy et Phillips soutiennent que les termes de la coopération inter-organisationnelle sont souvent dictés par l'organisation qui contrôle les ressources critiques. À l'opposé, un contrôle plus diffus des ressources entre les partenaires implique habituellement davantage de négociations, de compromis et de partage.

L'autorité formelle constitue la seconde dimension du pouvoir inter-organisationnel. Par « formelle », Hardy et Phillips entendent un pouvoir décisionnel qui est légitimement reconnu. Ils font donc la différence entre l'influence qu'une organisation peut avoir sur une autre et l'autorité formelle qui confère le droit de prendre une décision. Cette autorité formelle peut être tenue dans les mains d'une seule personne, comme le gouvernement par exemple, ou encore être partagée.

Finalement, une troisième dimension reconnaît le pouvoir que certaines organisations peuvent avoir malgré le fait qu'elles ne détiennent pas l'autorité formelle ou qu'elles ne contrôlent pas de ressources critiques. En effet, Hardy et Phillips soutiennent que les organisations perçues comme légitimes possèdent aussi un pouvoir discursif. Parce qu'elle porte une voix légitime, une organisation peut ainsi influencer les autres organisations avec qui elle collabore. Les auteurs donnent l'exemple de Greenpeace, l'organisme environnemental, qui influence les politiques gouvernementales en attirant l'attention du public et des médias. La légitimité perçue de Greenpeace confère un pouvoir discursif sur les enjeux environnementaux que des organisations plus riches ou ayant un plus grand pouvoir décisionnel ne pourraient pas avoir.

3.3.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Comment ? »

La lentille du pouvoir rend explicites l'influence et le contrôle qu'une organisation peut avoir sur une autre, et les trois formes de pouvoir combinées ci-haut constituent un cadre utile pour analyser les dynamiques inter-organisationnelles de ce projet de recherche. Par exemple, lorsqu'une administration publique locale collabore avec une agence d'aide internationale, qui tient habituellement les cordons de la bourse, il serait faux de croire que les deux organisations ne sont liées que par une dépendance aux ressources. L'analyse devra aussi prendre en compte la légitimité discursive des administrations publiques locales, qui représentent la voix officielle des communautés pour qui les services sociaux sont destinés, et leur autorité formelle, qui confère le mandat officiel d'intervenir dans la fourniture de services sociaux et qui pourra être partagé ou non avec les agences d'aide internationale.

Par ailleurs, Phillips *et al.* (2000) postulent que l'organisation au pouvoir dominant exercera la plus grande influence sur le développement des pratiques et des mécanismes de collaboration. Par contre, ils offrent un éclairage insuffisant pour prévoir comment se structurera une collaboration comme celles de ce projet de recherche, alors qu'une organisation contrôle les ressources et que l'autre organisation contrôle ou partage les deux autres formes de pouvoir. Les auteurs ne spécifient pas non plus si les trois formes de pouvoir auront la même incidence sur la manière dont la collaboration se structurera, ni quels sont les pratiques et les mécanismes inter-organisationnels que ces trois formes de pouvoir structureront.

En tentant de comprendre comment la collaboration entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale se structure, une attention particulière devrait alors être portée sur la manière dont une forme de pouvoir sera utilisée contre une autre, et sur la manière dont l'exercice du pouvoir se traduira en pratique.

3.4 Structuration

La perspective institutionnelle suggère que les actions des organisations se font au travers de processus sociaux et culturels. De ce point de vue, les acteurs se conformeraient aux pratiques institutionnalisées afin d'être perçues comme étant légitimes dans leur champ institutionnel. Mais si cette perspective révèle les pressions isomorphiques auxquelles les organisations sont soumises, elle explique difficilement comment un acteur peut agir sur les institutions. Un bassin de littérature apporte un élément de réponse en s'intéressant à l'entrepreneuriat institutionnel (voir Hardy et Maguire, 2008) et aux autres formes de travail institutionnel (voir Lawrence et Suddaby, 2006; Sahlin et Wedlin, 2008). En s'appuyant sur les notions d'agence et de travail institutionnel, cette dernière section offre les outils nécessaires pour comprendre pourquoi et comment la collaboration se structure comme elle le fait.

3.4.1 Cadre théorique : La collaboration en tant que travail institutionnel

Cette dernière section du cadre conceptuel explore maintenant comment la collaboration inter-organisationnelle structure à son tour les champs institutionnels. Selon Phillips *et al.* (2000), alors que les participants d'une collaboration inter-organisationnelle puisent dans leurs ressources institutionnelles, ils reproduisent, innovent ou traduisent simultanément ces mêmes ressources institutionnelles. En ce sens, la collaboration inter-organisationnelle constituerait une forme de travail institutionnel. D'ailleurs, les trois formes de structuration identifiées par Phillips *et al.* ne sont pas sans rappeler les trois formes de travail institutionnel identifiées par Lawrence et Suddaby (2006), soit le maintien, la création et la perturbation des institutions.

La première forme de travail institutionnel identifiée par Lawrence et Suddaby est le maintien institutionnel, où les acteurs adhèrent aux règles et en reproduisent les normes. Pour Phillips *et al.*, en puisant dans leurs ressources et leurs règles institutionnelles, les organisations peuvent simplement reproduire ces règles et ressources. Par exemple, quand

deux organisations provenant d’une même industrie collaborent, il est très probable que la structure et les pratiques de leur relation inter-organisationnelle reproduisent la culture et les pratiques de leur industrie. Dans le cas contraire, on peut aussi s’imaginer que la reproduction institutionnelle soit nécessaire pour maintenir une institution lorsqu’elle entre en compétition avec une institution provenant d’un autre champ institutionnel.

Deuxièmement, Lawrence et Suddaby identifient une seconde forme de travail institutionnel où les acteurs créent de nouvelles institutions. S’appuyant sur les travaux de Gray (1989), Phillips *et al.* considèrent qu’il est aussi possible que la collaboration inter-organisationnelle encourage la création de solutions innovantes et créatives. Plus particulièrement, ces trois auteurs suggèrent que ce genre d’innovation est plus probable lorsque les organisations proviennent de champs institutionnels différents. Ainsi, soit la conjugaison des deux perspectives permet de repousser les limites du possible, soit l’inadéquation des deux perspectives requiert la création d’une troisième perspective.

Finalement, Lawrence et Suddaby identifient une dernière forme de travail institutionnel où les acteurs perturbent les institutions qui vont à l’encontre de leurs intérêts. Dans un contexte de relation inter-organisationnelle, Phillips *et al.* croient que la collaboration encourage la traduction des institutions d’un champ institutionnel à un autre. En étant exposées aux ressources institutionnelles des autres, les organisations sont susceptibles de les transmettre aux autres organisations de leur champ institutionnel. Par ailleurs, considérant la dynamique de pouvoir, ce sont les ressources institutionnelles de l’organisation dominante qui sont les plus susceptibles d’être transmises, puis traduites dans le champ institutionnel des autres organisations participantes.

3.4.2 Pertinence empirique : Répondre à la question « Pourquoi ? »

En explorant la manière dont la collaboration structure à son tour les champs institutionnels, la contribution de Phillips *et al.* (2000) distingue trois formes de travail institutionnel. Toutefois, il n’est pas garanti que la collaboration crée un changement en dehors du cadre de la relation inter-organisationnelle. Par ailleurs, étudier comment la collab-

oration entre les administrations publiques locales ou des agences d'aide internationale structure leur champ institutionnel respectif impliquerait une recherche longitudinale sur plusieurs années, ce qui dépasse largement l'ambition de ce projet. En contrepartie, si le travail institutionnel – soit les « effets » de la collaboration – ne fait pas l'objet de cette étude, une attention est plutôt portée sur l'agence institutionnelle – soit les « intentions » derrière la collaboration.

Pour y arriver, cette dernière section s'appuie sur les idées de Battilana et D'Aunno (2009) qui avancent que les trois formes de travail institutionnel identifiées par Lawrence et Suddaby (2006) – et par extension celles de Phillips *et al.* – se retrouvent « à différents degrés dans tout exemple empirique de l'action » et que l'agence institutionnelle serait guidée par une dimension temporelle (Battilana et D'Aunno, 2009 : 49, traduction libre). Reprenant le travail de Emirbayer et Mische (1998), ils considèrent que l'agence derrière le travail institutionnel est informée par les habitudes du passé, le contexte présent, et les possibilités futures. Une orientation vers le passé démontre une agence itérative, où les parties prenantes guident leurs actions en fonction des tendances qu'ils ont identifiées à partir de leurs expériences antérieures. Une orientation vers le présent démontre une agence pratico-évaluative, où les parties prenantes exercent un jugement pratique et normatif en fonction des différentes demandes et obligations qui se présentent. Finalement, une orientation vers le futur démontre une agence projective, où les parties prenantes adoptent une position réflexive et imaginent les possibles trajectoires de leurs actions.

Par ailleurs, en définissant la collaboration comme « une relation de coopération entre organisations qui ne s'appuie ni sur le marché, ni sur la hiérarchie comme mécanismes de contrôle », ce cadre conceptuel reprend les trois mécanismes de contrôles identifiés par Ouchi (1980). En d'autres mots, la collaboration se structurerait davantage par un processus de socialisation plutôt que par l'élaboration d'une structure d'incitatifs ou par la réglementation des processus de suivi. Mais en puisant dans leur champ institutionnel respectif, il n'est pas exclu que les organisations qui collaborent s'inspirent de ces deux autres mécanismes de contrôle. Ainsi, les organisations qui collaborent pourraient tra-

vailler pour créer une collaboration, gérée par un mécanisme de clan, mais assistée par un mécanisme marchand ou bureaucratique. En ce sens, la trichotomie de Ouchi peut constituer un point de départ pour comprendre pourquoi une organisation déciderait de structurer la collaboration d'une manière ou d'une autre.

En considérant la collaboration comme un travail institutionnel, cette troisième partie conclut le cadre conceptuel en posant un regard sur l'agence des organisations qui collaborent. Pour comprendre pourquoi la collaboration se structure d'une manière ou d'une autre, une attention particulière devrait être portée sur les trois orientations temporelles de l'agences et sur les trois mécanismes de contrôle qui gouvernent la relation inter-organisationnelle.

CHAPITRE 4

MÉTHODOLOGIE

Ce projet de recherche adopte un processus d’analyse qualitative afin de générer un riche ensemble de données pour décrire la manière dont la collaboration inter-organisationnelle se structure. Des cas multiples de collaboration sont alors comparés afin d’identifier les mécanismes de cette structuration. Ce chapitre présente la méthodologie pour y parvenir, découpée en quatre sections : les raisons qui ont motivé le choix du terrain ; le choix des cas de collaboration étudiés ; la collecte des données ; et le processus d’analyse des résultats. Finalement, une dernière section fait la synthèse des mesures méthodologiques prises pour assurer la validité des résultats.

4.1 Terrain de recherche

Comme première étape dans la conception de la méthodologie de recherche, un terrain de recherche a été sélectionné en choisissant d’abord un pays africain représentatif de l’histoire de la décentralisation, puis un secteur d’activité simple pour y étudier la collaboration inter-organisationnelle avec plus de clarté.

4.1.1 Choix du pays : Le Malawi

Le Malawi est un pays enclavé de l’Afrique australe qui s’affranchit du contrôle de l’administration coloniale britannique et déclare son indépendance en 1964. Deux ans plus tard, le Malawi plonge toutefois dans un régime centralisateur et autoritaire qui durera près de trente ans. C’est seulement en 1993 que la démocratie s’installe au Malawi, sous une pression à la fois domestique et internationale (Chisinga, 2008). Un mouvement de décentralisation accompagne la transition démocratique du Malawi, qui se dote d’un cadre légal – le *Local Government Act* – pour créer les administrations publiques locales

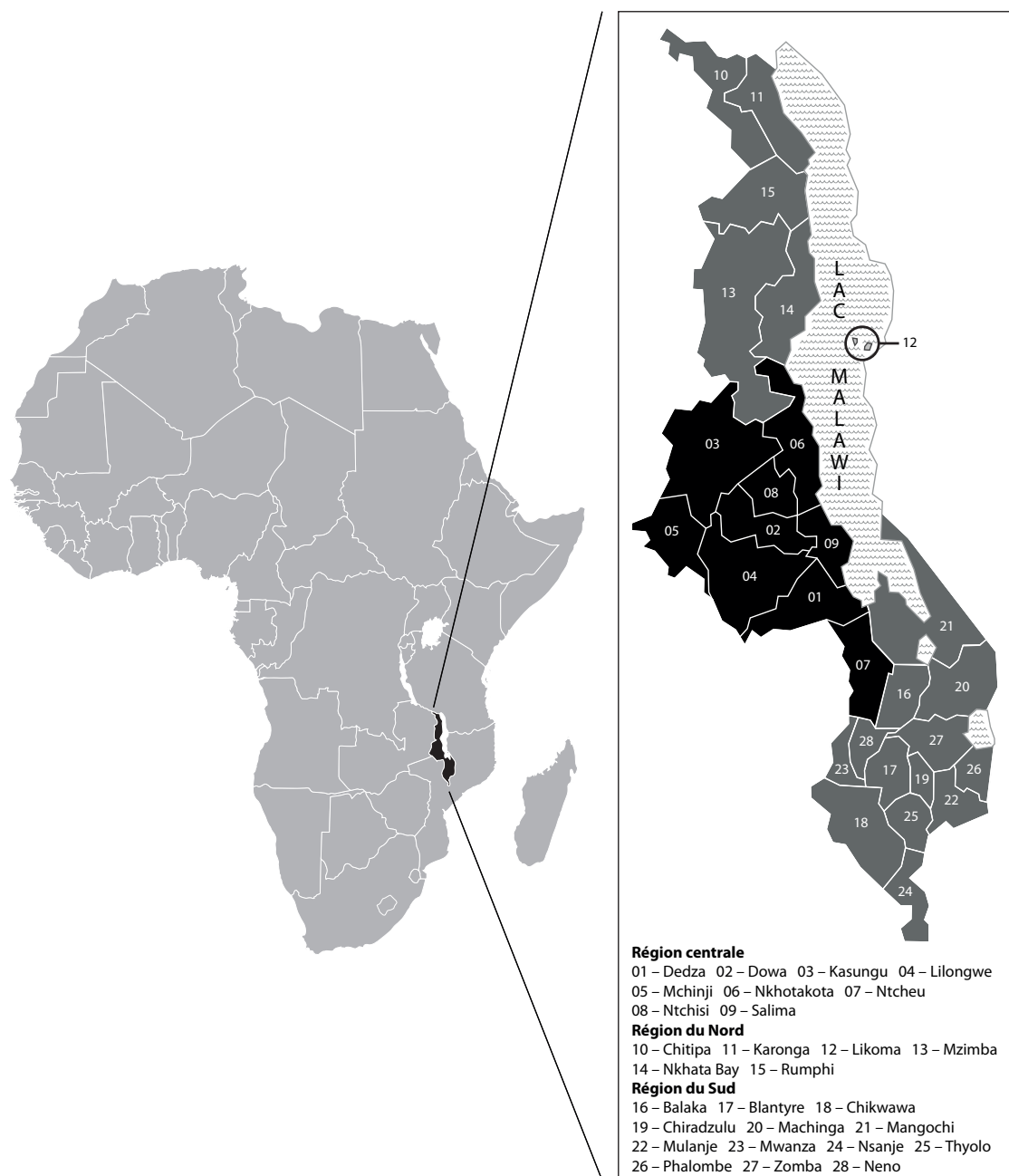
en 1998. Au moment de la recherche, le Malawi est divisé en trois régions administratives qui regroupent un total de vingt-huit administrations publiques locales, soit les Conseils d'arrondissement (voir la Figure 4.1). Ces Conseils ont la responsabilité légale de mener le développement de leur territoire. Beaucoup de progrès a été effectué pour rendre ces institutions fonctionnelles, mais la décentralisation au Malawi demeure encore à un stade intermédiaire (Ndegwa et Levy, 2004). Contrairement à d'autres pays africains, les administrations publiques locales n'y sont pas à leurs premiers balbutiements, mais demeurent néanmoins en période de consolidation.

Tout en ayant son histoire propre, le Malawi suit un parcours de démocratisation et de décentralisation similaire aux autres pays africains. En réalité, plusieurs pays africains auraient pu convenir comme terrain de recherche. Considérant le réseau professionnel de l'auteur, le Malawi a finalement été préféré à d'autres pays africains pour faciliter l'accès aux organisations à étudier. D'ailleurs, justement parce que le Malawi ne constitue pas un cas d'espèce, il est espéré que les résultats obtenus seront généralisables aux autres pays africains au cheminement similaire.

4.1.2 Choix du secteur : L'approvisionnement en eau potable

Ensuite, le secteur de l'approvisionnement de l'eau potable a été ciblé pour étudier la collaboration inter-organisationnelle entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale. Comparativement aux autres secteurs décentralisés, comme l'agriculture, la santé ou l'éducation, le secteur de l'approvisionnement en eau potable demeure relativement simple et sous-financé. En effet, les interventions y sont moins variées et impliquent habituellement un moins grand nombre d'acteurs. La collaboration inter-organisationnelle entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale sera alors mieux isolée. Par ailleurs, les budgets alloués au secteur de l'eau sont insuffisants pour que les administrations publiques locales puissent par elles-mêmes creuser de nouveaux forages. Pour ce secteur particulier, il existe un besoin considérable qui rend cruciale la collaboration avec les agences d'aide internationale.

Figure 4.1 Carte du Malawi et de ses Conseils



4.2 Organisations étudiées

Les agences d'aide internationale étudiées ont été choisies en fonction de leur pertinence dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable au Malawi. Les Conseils où ces organisations interviennent ont ensuite été sélectionnés afin de compléter le point de vue de chaque cas de collaboration inter-organisationnelle. Le Tableau 4.1 résume le choix des cas de collaboration.

4.2.1 Choix des agences d'aide internationale

Les interventions en matière d'approvisionnement en eau potable au Malawi peuvent être catégorisées en deux types de projets, qui devront être représentés dans la conception de la recherche. D'abord, il y a les projets gouvernementaux, administrés par le *National Water Development Programme*, puis il y a les projets non-gouvernementaux, administrés par des organisations nationales ou internationales.

Cette première catégorie, c'est-à-dire les projets gouvernementaux du *National Water Development Programme*, regroupe des bailleurs de fonds multilatéraux et de grandes agences internationales. En 2011, deux projets financent la construction de nouveaux forages en régions rurales. Un premier projet, financé sur quatre ans par le gouvernement norvégien et administré par Unicef, a pour objectif de creuser environ 2 800 nouveaux forages et de réhabiliter 1 050 forages existants. Ce projet couvre le territoire de quatorze des vingt-huit Conseils du pays. En tant qu'un des organismes des Nations Unies, Unicef dispose de la notoriété nécessaire et de l'expertise terrain pour attirer un financement considérable et constitue un partenaire de premier plan pour le gouvernement du Malawi. Un second projet, financé sur quatre ans par le gouvernement australien et administré par la Banque Africaine de Développement, a pour objectif de creuser environ 2 600 nouveaux forages et de réhabiliter 1 500 forages existants sur le territoire de quatre Conseils. Dans ce cas-ci, des firmes privées d'ingénierie ont été embauchées pour veiller à la mise en œuvre du projet. Les services de HydroConsult, une entreprise locale qui

emploie une douzaine de consultants, ont été retenus pour une partie du projet couvrant deux des quatre Conseils. Du côté des projets gouvernementaux, les cas de collaboration inter-organisationnelle entre les Conseils et Unicef, et entre les Conseils et HydroConsult sont étudiés.

Ensuite, la seconde catégorie regroupe des projets administrés par des organisations non-gouvernementales locales ou internationales, qui travaillent sur leur propre programme en dehors du *National Water Development Programme*. Ces organisations sont nombreuses et leurs interventions touchent habituellement plusieurs sphères du développement rural, dépassant largement l'approvisionnement en eau potable. Au Malawi, deux organisations se distinguent toutefois par leur contribution au secteur. Premièrement, WaterAid est une des rares organisations internationales dédiées entièrement au secteur de l'approvisionnement en eau potable. Sa contribution demeure toutefois modeste et l'organisation arrive à financer annuellement environ cinquante forages sur le territoire de trois Conseils. WaterAid développe alors des partenariats avec des organisations locales et des Conseils en espérant plutôt influencer les pratiques de financement et les politiques nationales. Environ 40% de son budget opérationnel est auto-généré, ce qui confère à l'organisation l'indépendance financière nécessaire pour avoir une plus grande latitude dans ses activités de plaidoyer. Ensuite, Concern Universal est l'une des plus grandes organisations non-gouvernementales en opération au Malawi. Établie au Malawi au début des années 1990s, l'organisation a développé une expertise d'envergure dans le secteur. Chaque année, Concern Universal creuse environ quatre cents nouveaux forages sur le territoire de quatre Conseils. Avec une forte emphase sur la fourniture de services à grande échelle, l'organisation a su gagner la confiance des bailleurs de fonds, qui financent près de 95% de leur budget opérationnel. Du côté des projets non-gouvernementaux, les cas de collaboration inter-organisationnelle entre les Conseils et WaterAid, et entre les Conseils et Concern Universal sont étudiés.

4.2.2 Choix des Conseils

Pour la sélection des administrations publiques locales, les Conseils où intervient une des quatre agences d'aide internationales sélectionnées ont été privilégiés. Ainsi, les Conseils de Lilongwe, Mangochi, Mulanje, Mzimba, Nkhotakota, et Salima ont été sélectionnés. Des considérations pratiques ont toutefois introduit un biais dans la sélection des Conseils.

Par exemple, il était impraticable d'inclure certains Conseils plus éloignés, qui se trouvent à une ou deux journées de route de la capitale. Considérant la durée des entretiens, le coût élevé des services de télécommunication et le manque de fiabilité du réseau cellulaire du Malawi, des entretiens en face à face étaient nécessaires. Ce biais géographique a influencé la sélection des Conseils.

Par ailleurs, obtenir l'autorisation des Conseils est un processus laborieux et parfois infructueux. En effet, établir un rapport avec le premier responsable des Conseils afin de clarifier les objectifs de ce projet recherche a demandé beaucoup de patience. Par exemple, des démarches ont été entamées auprès de deux Conseils (numéros 07 et 16 à la Figure 4.1) où Concern Universal intervient, mais sans résultat. Ce biais administratif a limité la sélection des Conseils.

4.3 Collecte des données

De deux à quatre entretiens ont été effectués avec chaque agence d'aide internationale. Les répondants ont été choisis en fonction de leur degré d'interaction avec les Conseils : les individus impliqués directement dans la collaboration ont été privilégiés, en incluant aussi un membre de la direction si possible. Dans le cas des Conseils, les individus occupants trois postes clés ont été ciblés : le *District Water Officer*, qui gère les activités du secteur de l'eau ; le *Director of Planning and Development*, qui coordonne les activités entre tous les secteurs du Conseil ; et le *Director of Finance*, qui veille à la bonne gestion financière du Conseil.

Tableau 4.1 Cas de collaboration étudiés

Nom de l'organisation	Type d'organisation	Envergure des interventions	Conseils couverts par les interventions*
Unicef	Organisation paraétatique	950 forages par année	02, 03, 04 , 05, 09 , 10, 11, 12, 13 , 14, 17, 19, 21 , 23
HydroConsult	Entreprise privée	510 forages par année	22 , 27
WaterAid	ONG	50 forages par année	06 , 09 , 20
Concern Universal	ONG	400 forages par année	01, 07, 16, 26

* Voir la Figure 4.1 pour la numérotation des Conseils. Les Conseils spécialement identifiés indiquent les Conseils qui ont pris part au projet de recherche.

La collecte de données a été effectuée du mois de juin au mois de décembre 2011. Une première série d'entretiens a été effectuée auprès des agences d'aide internationale pré-identifiées, c'est-à-dire auprès de Concern Universal, WaterAid, HydroConsult et Unicef. Une seconde série d'entretiens a ensuite été effectuée auprès des Conseils. La première phase de collecte avec les agences d'aide internationale a permis de cerner les principales différences entre les organisations et de comparer leur approche et leurs interactions avec les Conseils. La seconde phase de collecte avec les Conseils a permis de compléter la compréhension de la collaboration, ainsi que de saisir les effets de cette collaboration sur les Conseils.

Dans tous les cas, les entretiens ont été menés de façon semi-structurée, en abordant trois thèmes majeurs. D'abord, les répondants ont été amenés à décrire leur organisation et son caractère comparativement aux autres organisations dans le secteur. Ensuite, ils ont retracé le processus de décentralisation au Malawi en faisant un bilan des résultats positifs et négatifs sur le secteur. Plus particulièrement, ce second thème a permis d'explorer les implications de la décentralisation sur les rôles et responsabilités des Conseils et des agences d'aide internationale, et de soulever différents points de tension. Troisièmement, les répondants ont développé la nature de leur collaboration et la qualité de leurs interactions, retraçant l'évolution de leur relation. Les Conseils ont pu comparer les pratiques des différentes agences d'aide internationale, et les agences d'aide internationale

ont aussi comparé la qualité de la collaboration d'un Conseil à l'autre. En conclusion, chaque répondant a finalement été invité à formuler sa vision personnelle à moyen et à long terme du processus de décentralisation et de la relation entre les Conseils et les agences d'aide internationale.

Les entretiens ont été effectués en anglais et ont duré en moyenne une heure et vingt minutes. Toutefois, l'anglais n'est ni la langue maternelle de l'auteur, ni celle des répondants qui ont tous grandi en parlant une des langues locales du Malawi. La maîtrise de l'anglais des répondants variait en fonction de leur niveau de scolarisation. Certains répondants qui n'ont pas fait d'études universitaires auraient probablement été plus à l'aise de s'exprimer dans leur langue maternelle. La réalité linguistique du Malawi introduit un biais qui limite, du côté des répondants, le degré de compréhension des questions et, du côté de l'auteur, la qualité de l'écoute. En revanche, la durée des entretiens et la fidélité des enregistrements ont permis de collecter des données suffisamment claires pour comprendre la nature des relations inter-organisationnelles. Au total, vingt et un entretiens ont été effectués auprès de répondants provenant de six Conseils et de quatre organisations partenaires, comptabilisant vingt-sept heures et cinquante minutes d'enregistrement. Tous ont été enregistrés et transcrits. Les Tableaux 4.2 et 4.3 présentent la date et la durée de chaque entretien, ainsi que le nom de code pour chacun des répondants. Les citations dans la présentation des résultats au chapitre suivant feront référence à ces codes.

Tableau 4.2 Entretiens effectués avec les Conseils

Titre	Code	Organisation	Date d'entretien	Durée
Director of Planning and Development	DPD1	Lilongwe Council	01-11-2011	0 h 36 min 44 s
	DPD2	Mzimba Council	28-10-2011	1 h 29 min 25 s
	DPD3	Nkhota-kota Council	08-12-2011	1 h 16 min 38 s
Director of Finance	DoF1	Lilongwe Council	25-10-2011	1 h 31 min 25 s
	DoF2	Mulanje Council	16-11-2011	1 h 06 min 09 s
	DoF3	Mzimba Council	27-10-2011	1 h 11 min 23 s
District Water Officer	DWO1	Mulanje Council	18-11-2011	1 h 22 min 52 s
	DWO2	Mangochi Council	30-11-2011	1 h 23 min 15 s
	DWO3	Lilongwe Council	01-11-2011	0 h 42 min 42 s
	DWO4	Salima Council	07-12-2011	0 h 46 min 06 s

Tableau 4.3 Entretiens effectués avec les agences d'aide internationale

Organisation	Code	Titre	Date d'entretien	Durée
WaterAid	WA1	Program Manager	11-06-2011	1 h 41 min 48 s
	WA2	Program Officer	28-06-2011	2 h 01 min 07 s
	WA3	Program Officer	01-07-2011	1 h 22 min 53 s
Concern Universal	CU1	Country Director	17-11-2011	1 h 27 min 54 s
	CU2	Program Director	13-12-2011	2 h 13 min 01 s
	CU3	Program Officer	16-12-2011	1 h 27 min 54 s
HydroConsult	HC1	Consultant	12-12-2011	1 h 26 min 41 s
	HC2	Consultant	17-11-2011	0 h 49 min 39 s
Unicef	UNF1	Desk Officer	27-06-2011	1 h 07 min 53 s
	UNF2	Desk Officer	05-07-2011	1 h 35 min 57 s
	UNF3	Desk Officer	05-07-2011	1 h 09 min 24 s

4.4 Processus d'analyse

Une fois les entretiens terminés, les données ont ensuite été analysées. Cette section décrit d'abord l'unité d'analyse utilisée pour borner l'analyse, puis le processus d'analyse des données en tant que tel, qui a été effectué en deux phases.

4.4.1 Unité d'analyse

L'unité d'analyse de ce projet de recherche est la collaboration inter-organisationnelle, vue à travers la perspective d'une organisation impliquée dans la collaboration. Ainsi, l'analyse ne s'attarde pas à la relation particulière entre deux individus, mais regarde plutôt les organisations impliquées dans leur ensemble. Par exemple, le cas « WaterAid » regroupe l'expérience vécue par WaterAid avec l'ensemble des Conseils avec qui WaterAid collabore. La perspective des Conseils, lorsqu'elle cible en particulier la relation avec WaterAid dans cet exemple, est analysée au même titre. De la même manière, le cas « Conseil » regroupe l'expérience de collaboration vécue par les Conseils, sans nécessairement cibler une des quatre agences d'aide internationale étudiées ici.

Les données qui décrivent des phénomènes en dehors du cadre de cette unité d'analyse ont été ignorées du processus d'analyse (Miles et Huberman, 1994 : 25). En d'autres mots, tout ce qui dépasse la relation dyadique entre les Conseils et les agences d'aide internationale, par exemple la relation entre WaterAid et Unicef ou la relation entre les Conseils et les Ministères, n'a pas été pris en considération dans l'analyse.

4.4.2 Première phase d'analyse

Une première phase d'analyse a été effectuée en comparant les données des répondants d'un même groupe. Par exemple, les répondants de WaterAid ont été comparés entre eux, et les répondants occupant le poste de *District Water Officer* ont été comparés entre eux. Cette phase d'analyse a permis une première catégorisation des données en fonction des trois éléments du cadre conceptuel, soit le contexte à la collaboration, la manière dont se structure la collaboration en pratique, et les raisons mobilisées pour expliquer la structure de la collaboration.

En effectuant une catégorisation initiale des résultats, la comparaison systématique des résultats entre les répondants a aussi permis de mettre en contexte et mitiger le biais personnel des répondants. Par exemple, certains répondants, qui avaient récemment vécu une collaboration tendue, auraient pu avoir une vision particulièrement critique qui n'était pas forcément représentative de la collaboration dans son ensemble. Ainsi, les données ont été considérées comme objectives dans la mesure où un « accord intersubjectif » existait entre les répondants (Lincoln et Guba, 1985 : 292, traduction libre). Les traces de ce processus ont été conservées à toutes les étapes intermédiaires.

4.4.3 Seconde phase d'analyse

La première phase d'analyse a permis de regrouper les données en fonction des trois éléments du cadre conceptuel. La seconde phase du processus est une analyse comparative des différents cas. Pour chacun des ensembles de données correspondants aux trois éléments conceptuels, les perspectives pour chacune des organisations étudiées ont été systématiquement comparées de façon à structurer les résultats obtenus à la première phase d'analyse (Locke, 2001 : 45).

Le premier ensemble de données a été analysé afin de décrire le rôle des Conseils, tel qu'envisagé par chacune des organisations étudiées. Cette première analyse a permis de cerner le niveau d'affiliation institutionnelle entre les organisations étudiées, de manière à d'abord valider la distinction entre les projets gouvernementaux et non-gouvernementaux, puis à identifier les points de divergence qui constituent le contexte à la collaboration inter-organisationnelle. Ces résultats sont présentés à la section 5.1, à partir de la page 41.

Le deuxième ensemble de données a été analysé afin de décrire les pratiques qui structurent la collaboration inter-organisationnelle. Ces pratiques ont été regroupées en fonction des trois formes du pouvoir mobilisées, tel que décrit dans le cadre conceptuel. Toutefois, certaines pratiques se classaient difficilement parmi l'une ou l'autre des trois formes de pouvoir. Cet ensemble de données a donc été scindé pour accommoder les pratiques qui mobilisent deux formes de pouvoir ou qui permettent un effet de levier entre les formes de pouvoir. Ces résultats sont présentés aux sections 5.2 et 5.3, à partir de la page 46, puis schématisés à la Figure 6.1.

Le troisième ensemble de données a été analysé afin de décrire les différents facteurs qui motivent, justifient, ou expliquent la manière dont se structure la collaboration inter-organisationnelle. Ces facteurs ont été catégorisés en fonction du mécanisme de contrôle privilégié puis croisés avec les trois orientations temporelles du cadre conceptuel, pour cerner neuf sources d'agence qui structure la collaboration inter-organisationnelle. Ces résultats sont présentés à la section 5.4, à partir de la page 65, puis résumés au Tableau 6.1.

En effectuant cette seconde phase d'analyse, la comparaison systématique des résultats entre les organisations a permis d'identifier un parallélisme dans la structure des résultats. Parce qu'elles n'ont pas pu être triangulées (Lincoln et Guba, 1985 : 305-307), les données dissonantes avec la symétrie des résultats n'ont pas été interprétées. Par exemple, certains phénomènes, comme une tension à propos du taux des indemnités ou une autre sur le contrat d'un entrepreneur engagé pour creuser un forage, ont été considérés comme des événements anecdotiques et n'ont pas été retenus. Les traces de ce processus ont été conservées à toutes les étapes intermédiaires de la démarche d'analyse.

4.5 Validité des résultats

La méthodologie présentée dans ce chapitre permet de répondre à quatre critères, tels que développés par Lincoln et Guba (1985), qui permettent de déterminer le degré de validité des résultats. Ainsi, les résultats de ce projet de recherche méritent d'être pris en considération dans la mesure où cette méthodologie satisfait les critères de validité interne, de validité externe, de fiabilité et d'objectivité.

La validité interne fait référence à la valeur intrinsèque des résultats. En d'autres mots, est-ce que les résultats présentés illustrent avec véracité la situation inter-organisationnelle vécue par les répondants ? Pour répondre à ce premier critère, la méthodologie maximise la validité interne des résultats par une collecte de données prolongée et par une triangulation des résultats. Effectivement, la collecte des données s'est effectuée sur une période de huit mois, réduisant ainsi le risque de poser des conclusions hâtives. Par ailleurs, la compréhension du contexte et l'expérience professionnelle de l'auteur contribue à la crédibilité des résultats, comparativement à un chercheur qui n'aurait pas été familiarisé avec le secteur de l'approvisionnement en eau potable en Afrique. De plus, le choix de plusieurs organisations provenant de trois champs institutionnels – les Conseils, les projets gouvernementaux, les projets non-gouvernementaux – permet de minimiser un biais

qui aurait pu être introduit par une sélection trop spécifique des organisations. De cette façon, il est raisonnable de croire que les résultats de ce projet recherche représentent avec véracité les rapports inter-organisationnelles du secteur de l'approvisionnement en eau potable au Malawi.

La validité externe fait référence au caractère généralisable des résultats. En d'autres mots, est-ce que les résultats présentés sont transférables à d'autres contextes inter-organisationnels ou à d'autres répondants ? Pour répondre à ce deuxième critère, cette méthodologie mitige les différents effets qui pourraient miner le caractère généralisable des résultats à travers la sélection des organisations étudiées et le choix du terrain de recherche. D'abord, la variété des activités des organisations sélectionnées permet de croire que les résultats pourraient être appliqués à d'autres secteurs que celui de l'approvisionnement en eau potable. Ensuite, considérant que l'histoire démocratique du Malawi est similaire à celles des autres pays africains, le choix du terrain recherche permet de croire que les résultats pourraient être généralisés à la grande majorité du continent. Dans un projet de recherche, il serait intéressant de vérifier le caractère généralisable des résultats en étudiant les relations inter-organisationnelles dans un autre secteur, comme l'agriculture, ou un autre pays africain, comme le Ghana ou la Zambie. Entre temps, les données présentées dans le chapitre suivant devraient être suffisamment riches et descriptives pour que le lecteur puisse juger de la transférabilité des résultats.

La fiabilité fait référence à la reproductibilité des résultats. En d'autres mots, est-ce que les résultats présentés seraient similaires si la même étude était répétée avec des répondants similaires dans un contexte similaire ? Pour répondre à ce troisième critère, cette méthodologie réduit les sources d'ambiguïté en s'entretenant avec plusieurs répondants dans chaque organisation, ce qui permet de vérifier la répétabilité des résultats pour une même organisation. Par ailleurs, les entretiens ont tous été fidèlement enregistrés et retranscrits pour témoigner de la fiabilité des résultats.

L'objectivité fait référence à la neutralité des résultats. En d'autres mots, est-ce que les résultats présentés sont libres de biais qui viendraient teinter la valeur des résultats ? Pour répondre à ce quatrième critère, l'ambition de ce projet de recherche se limite à un objectif descriptif et explicatif de façon à mitiger les préférences idéologiques de l'auteur, qui auraient pu transparaître dans un projet de recherche normatif. Par ailleurs, il aurait aussi été souhaitable que d'autres chercheurs collectent et analysent les données pour une plus grande objectivité des résultats. Des considérations pratiques et logistiques expliquent cet écart à la situation idéale. En revanche, la méthodologie répond au critère d'objectivité à travers le processus d'analyse, qui cherche à atteindre un « accord intersubjectif » à travers une comparaison systématique des résultats. Les traces du processus d'analyse ont été conservées à toutes les étapes intermédiaires.

CHAPITRE 5

RÉSULTATS ET ANALYSE

Ce chapitre présente les résultats obtenus afin de les analyser en reprenant la structure en trois étapes du cadre conceptuel : la première section développe le rôle des Conseils, tel que compris dans les champs institutionnels qui regroupent les organisations, afin d'identifier les particularités contextuelles à partir desquelles les relations inter-organisationnelles se différencient ; les deux sections suivantes décrivent comment les formes de pouvoir structurent la collaboration inter-organisationnelle et se formalisent en pratiques, puis comment certaines pratiques peuvent créer un effet de levier entre les formes de pouvoir inter-organisationnel ; et la dernière section analyse l'agence des organisations en explorant les facteurs qui motivent, expliquent, ou justifient la manière dont la collaboration se structure.

5.1 Champs institutionnels : Le contexte de la collaboration

Les différents champs institutionnels, qui regroupent les organisations sur des bases similaires, fournissent le contexte à la collaboration inter-organisationnelle. Cette section explore alors la façon de concevoir la collaboration selon les trois champs institutionnels qui regroupent les organisations étudiées, soit le point de vue des Conseils, celui des organisations qui mettent en œuvre des projets gouvernementaux, et celui des organisations non-gouvernementales. Comparer ainsi la vision que chacun des groupes d'organisations a du rôle des Conseils permet d'identifier les distinctions à partir desquelles les relations inter-organisationnelles se différencieront. La perspective des Conseils est d'abord présentée, suivie des deux perspectives des agences d'aide internationale.

Tableau 5.1 Rôle des Conseils, du point de vue des Conseils

Premier rôle : Habilier les communautés dans la prise de décision et la fourniture de services		
[Decentralization] is trying to empower the people to demand services. Not just to wait but to demand services from the public offices. – DPD1	Decentralization has empowered the communities to know exactly what their role is. Because in the past, everything was allocated through the central government. They could maybe drill a borehole where people were not willing, just like that. But now the people are coming up with issues, coming up with the project proposals, demanding from the Council what they want to do. – DPD2	The main goal of decentralization is to provide quality services to citizen. And in that provision, communities have to participate and have to decide what they want. [...] What it means is to instill ownership in decision-making. At the end of the day, the people have to be well served. – DPD3
Decentralization has actually empowered the people. People are able to know how to implement, supervise projects in their area. So they have a stronger sense of ownership. [...] Because previously, if you'd give them a well, they'd say this is government's well. But this time around they know it's theirs. – DoF1	The core aim of decentralization is empowerment of local communities. A person at grass-root level must be able to make decision, must be able to implement what they've decided to implement. – DoF2	Decentralization is trying to make the system 'bottom-up'. [...] Through decentralization we involve the communities in decision making. In development programs, the community needs to say what they want. In other words, they have power to say yes to this one, say no to that one. That's what decentralization is all about. – DoF3
Decentralization aims to ensure meaningful development at grass-root level. By meaningful, I mean that the grassroots communities are initiating the development, they are making decisions, and they are taking part in the development activities. – DWO1	People are demanding what kind of water facility they want to have. They are deciding where to put that facility. Unlike in the olden times where we were deciding for them. We would carry out surveys, and say 'no, you need a water point here'. But this time it's the other way around. They're deciding. – DWO1	People can demand, they can also take part in siting of water point. We don't force them. They discuss on their own. [...] In the past, when the boreholes were being drilled by the Ministry, they could just go and drill wherever they actually thought they could find water. But now the communities are able to say where they want their water point to be. – DWO4
Deuxième rôle : Planifier le développement rural et veiller à une fourniture de services efficace		
[Decentralization is] trying to achieve improved service delivery to the people. – DPD1	Decentralization means that we have to reposition ourselves to deliver quality services. And we have to be accountable to the people. We have to be public servants and not public masters. – DPD1	As a Council, [our role] is to spearhead the development in the district. [...] Our role is to provide services to the rural mass. – DPD3
We actually wanted more especially to achieve service delivery, to be efficient and effective. Because when things were done by the central government, the centre could come up with a project which the people may not regard as a priority. [...] There had been problems with sustainability. But in this current scenario, where people are part of the decision making process, sustainability is achieved. – DoF1	[Our role is] to coordinate, implement the policies of decentralization. We are supposed to facilitate the implementation of the decentralization, coordinate all the activities of the district as management. Now people at community level have to implement those activities. [...] Our role as a technocracy is to guide them on policies and the like, as we give them money to implement those activities. – DoF2	
Our role is just to make sure that the devolved functions in water supply and in water development are maximally implemented. That's maintenance of water supplies, making sure that the grass-roots have access to safe water all the time. – DWO1	Councils now are given some funds to use on their own. [...] We have that mandate. The central government has devolved certain services to the Councils, like construction of water infrastructures, operation and maintenance, and conducting of trainings has been devolved. – DWO2	Councils can also plan based on the demands received from the grassroots. Councils may also demand to government or various donors for assistance. Because they have a basis. – DWO4

Tableau 5.2 Rôle des Conseils, du point de vue des agences d'aide internationale

Projets non-gouvernementaux		
WaterAid : Appuyer le recensement des besoins communautaires, et coordonner une fourniture de services équitable		
[Decentralization] is trying to achieve equitable service provision for the rural masses in Malawi. [By] bringing power to the Councils, the authority to plan for services. [...] Councils are the closest to the people. They understand where the critical needs are in different communities. [...] Councils are better placed to understand the local context as it is. And then provide services adequately and equitably. – WA1	The main goal [of decentralization] is really to transfer the decision-making authority [to Councils], but with the resources to make sure that whatever is decided can be applied at that level. But we're also looking at the planning as well. Ensuring that these people are better placed to make plans for the area. And to monitor. – WA2	Councils are supposed to support the communities, in planning. To come up with realistic plans. And to be transparent enough about the services that they're supposed to render to the communities. – WA3
Concern Universal : Planifier le développement en fonction des besoins communautaires		
[Decentralization] is about empowering the lower structures, to be making decisions, and then to be managing their own projects, and to be supervising and monitoring their contractors. [...] From my understanding, Councils are supposed to solicit issues, problems, ideas, development needs, from the grassroots. Work on a plan. Come up with what has to be done and how has that ought to be done. Then relay to the central government. And get the necessary support and funding so that, those issues are addressed or dealt with. – CU2	The idea behind [decentralization] is to let the people – who are the beneficiary or the end user of the resources – to be in the forefront, to drive the whole process, to drive the development process, or development initiative. [...] On some issues, it should be the communities who are the driver and the decision-maker as on how and what has to be on the development proposal. At that other level, it's the Councils that are expected to decide when what it is that they want or need, how should that be done, the process, and how it should be run and managed. – CU3	
Projets gouvernementaux		
HydroConsult : Faciliter la création de la demande communautaire dans la fourniture de services		
The people were just given [a borehole], they didn't ask for it. Then you find within a short time the borehole is not working. Why is it not working? Maybe just because of just a small thing. [...] You find that because of that, they are back to [drinking from] the stream. – HC1	Because some NGOs, even at one time in the past some government ministry, would go to this area and say: "we're giving you this, this is this, and we are off. So government decided to change [to make sure] the whole thing should be demand driven." – HC1	The people, the beneficiaries should be sensitized about the project or the activity and then in the process the beneficiaries will see their roles and responsibilities. During the project life as well as well as after the project implementation. – HC2
Unicef : Prendre en charge une fourniture de services plus rapide et efficace pour les communautés		
In the end, they are the mini-government of their district. [Councils] should know what goes on in the district. They should know if somebody comes in and drills. Or if a new NGO moves in. – UNF1	Councils are just like a small government. [They] take responsibility of all the development activities in their district. – UNF2	The decentralization process is trying to get the services to people in need faster and more efficiently. – UNF1
		Decentralization is just trying to make sure that you bring the services closer to the beneficiaries. So that Councils should be able to plan and target those areas which are in need. – UNF3

Premièrement, le Tableau 5.1 présente le rôle des Conseils tel qu'envisagé par le personnel des Conseils. Les résultats sont cohérents pour l'ensemble des répondants, qui déclinent deux principaux rôles. D'abord, les Conseils ont la responsabilité première de faciliter l'implication des communautés rurales dans les projets de développement et la fourniture de services. Ainsi, les Conseils doivent s'assurer que les services fournis soient effectivement demandés par les communautés et que ces services répondent réellement aux besoins identifiés par les communautés. « La décentralisation vise à assurer un développement significatif au niveau communautaire. Par significatif, je veux dire que ce sont les communautés qui initient le développement, qui prennent les décisions, et qui prennent part à la mise en œuvre de activités. (DWO1) » Ce premier rôle alimente l'exercice du deuxième rôle principal des Conseils, qui planifient le développement rural et veillent à ce que la fourniture de services soit effectuée de manière efficace et efficiente. « Notre rôle est de coordonner, de mettre en œuvre les politiques de décentralisation. Nous sommes censés faciliter la mise en œuvre de la décentralisation, coordonner les activités du Conseil en tant que gestionnaires. Maintenant, les gens au niveau communautaires doivent mettre en œuvre ces activités. [...] Notre rôle en tant que technocratie est de les guider sur les politiques, alors que nous leur donnons les ressources pour mettre en œuvre ces activités. (DoF2) » Les Conseils y parviennent d'une part en accélérant la fourniture de certains services qui relevait autrefois du gouvernement national, ou encore en s'assurant que les projets communautaires disposent des ressources nécessaires et qu'ils cadrent dans les normes et les politiques nationales.

Deuxièmement, le Tableau 5.2 présente le rôle des Conseils tel qu'envisagé par les agences d'aide internationale. Les organisations étudiées expriment une vision de la décentralisation et du rôle des Conseils essentiellement identique à celle exprimée par les Conseils. La distinction entre les deux rôles principaux n'est toutefois pas aussi évidente : la responsabilité de planifier le développement se mélange à la responsabilité d'impliquer les communautés, pour qui se destine la fourniture de services. Toutefois, la perspective des projets non-gouvernementaux – soit celle de WaterAid et de Concern Universal – se distingue partiellement de la perspective des projets gouvernementaux – soit celle de HydroConsult et d'Unicef. Du côté des projets non-gouvernementaux, les Conseils sont

effectivement responsables de la fourniture de services et de l'implication communautaire, mais agiraient plutôt à titre de relais entre les communautés et les bailleurs de fonds en identifiant les besoins communautaires et en planifiant la fourniture de services. « De ma compréhension, les Conseils sont censés solliciter les enjeux, les idées, et les besoins de développement auprès des communautés à la base. Travailler sur un plan. Proposer ce qui devrait être fait et comment ça devrait être fait. Et obtenir l'appui et le financement nécessaires pour que ces enjeux soient abordés ou traités. (CU2) » En contrepartie, du côté des projets gouvernementaux, les organisations s'attendent aussi à ce que les Conseils assurent l'implication communautaire et planifient la fourniture de services, mais envisageraient une participation plus active des Conseils dans la fourniture de services notamment en facilitant la création de la demande communautaire et en prenant en charge la fourniture de services. « La décentralisation essaie de s'assurer que la fourniture de services soit la plus proche possible des bénéficiaires. De cette façon, les Conseils devraient être en mesure de planifier et de cibler les zones dans le besoin. (UNF3) »

En somme, toutes les organisations s'entendent sur les principales responsabilités des Conseils. Mais malgré cet alignement, chaque agence d'aide internationale puise dans son champ institutionnel respectif et envisage un niveau différent d'implication des Conseils dans la fourniture de services. D'une part, les organisations qui mettent en œuvre des projets gouvernementaux estiment que les Conseils ont un rôle direct à jouer, en prenant une part active dans la fourniture de services. D'autre part, les organisations qui mettent en œuvre des projets non-gouvernementaux estiment que les Conseils ont un rôle indirect à jouer, en servant d'intermédiaire dans la fourniture de services. C'est sur cette distinction que les formes de collaboration inter-organisationnelle se différencieront. L'étude de ces différentes formes est effectuée dans les sections suivantes à travers une analyse du pouvoir inter-organisationnel, qui offre une lentille relationnelle pertinente pour comprendre la collaboration entre les Conseils et les agences d'aide internationale.

5.2 Pouvoir : Les trois formes de pouvoir mises en pratique

L'exercice du pouvoir offre une lentille pour analyser les pratiques qui existent dans une relation entre deux parties. Dans le cadre d'une relation de collaboration organisationnelle, trois formes de pouvoir sont particulièrement pertinentes : le contrôle sur les ressources, l'autorité formelle et la légitimité discursive.

5.2.1 Le contrôle sur les ressources

Le contrôle sur les ressources constitue la première forme de pouvoir qui s'exerce dans la relation de collaboration inter-organisationnelle. Plus spécifiquement, les pratiques relatives aux transferts de fonds et à la gestion des comptes bancaires sont explorées dans cette section.

La situation idéale, telle qu'envisagée par le personnel des Conseils, est présentée au Tableau 5.3. De leur point de vue, les ressources financières devraient être acheminées aux communautés en passant par le Conseil à travers leurs sous-structures. « Il vaut mieux que l'argent soit envoyé au Conseil et que les ONGs obtiennent l'argent par le Conseil. Parce qu'alors, nous saurons exactement ce qui se fait sur le terrain. Nous ferons le suivi. (DPD2) » De cette façon, les fonds résideraient au sein d'un compte « panier commun »

Tableau 5.3 Situation idéale par rapport au contrôle des ressources, selon les Conseils

Acheminement : Ressources financières aux communautés en passant par le Conseil			
That's why we are saying, as a Council, if we have resources, we will make our own opinion on how to do the job. [...] Despite the fact that we don't have enough resources, as long as we have [some resources], it's now that we can rationalize and see how you can come up with the best for it. – DPD3	It's better if the money can be sent to the Council and if we let that NGO get the money from the Council. Because then we'll know exactly what is done on the ground. We'll be following-up. [...] If your father sends you money, that's your pocket money. I cannot ask you how much you received. But if your father sends me money to give you, I'll make sure that this money is used in the best way. – DPD2	But even when [Development Partner] come to the Council, [...] we're not supposed to control the resources. [...] Decentralization shouldn't stop here at the Council. We have to decentralize further to the Village Development Committees. – DPD3	Of late, Unicef at least, they really follow the decentralization. [For example,] how they funded the Likoma hospital, they did that through us. So we're able to monitor and they even report through us. That's the proper channel of how things should be transferred in the Council. – DoF1
Compte bancaire : Utilisation d'un compte « panier commun » pour l'ensemble des projets			
The Development Partners should be channelling their resources directly to the Council for basket funding. By that I mean without any attachment or [earmarking], so that Councils should be able to respond to [community] issues. – DPD1	What the government wants is that all the funds should be [pooled]. In so doing, we'll only have one donor account. Because donors can come up together and then fund, like basket funding. – DoF1		

Tableau 5.4 Partage du contrôle sur les ressources dans la pratique : acheminement

Projets non-gouvernementaux			
WaterAid : Mélange Conseil-ONG			
We have a unique setup now. If we are working with an NGO, which is an implementer, the Council is also complementary as a supervisory body. So if we fund the NGO 5 million for implementing activities, we will fund maybe a million to the Council to make sure that they monitor the work being implemented by the NGO. – WA2		We also have WaterAid who is giving money to [NGO W.] for implementation. WaterAid also funds us to monitor how [NGO W.] implements, they give us some operation funds within the Council for co-ordination and monitoring. – DPD3	
Concern Universal : À travers les Conseils (Projet pilote)			
We've given lump sum funding to Councils, and let them use the way they want. We've done that and we will continue doing that. – CU2	We've started sub-granting to Councils a bit, as part of this program on the disaster risk management. [...] So we've started sub-granting 40 000 euros a year for the Councils. – CU1	Even the donor knows that a certain lump sum of money will go to the Council. And because we have a clear justification and a clear outline of how the Council has participated in the design and development of that program, that proposal, so the donor is aware of that. So even in our budget, we will say: "A lump sum funds to the Council, for whatever." – CU1	
Projets gouvernementaux			
HydroConsult : À travers le <i>National Water Development Programme</i> (NWDP)			
Someone from [NWDP] office comes in to disburse the funds for the trainings. – HC2	The African Development Bank is transferring funds through the Program Implementing Unit, which is sort of centrally controlled by NWDP. – DWO3	In [Council M.], we had somebody resident there representing the Ministry, who was full time there, and would handle all the funds. I don't know why they couldn't do it here the way it was in [Council M.], because it was much, much easier. There was an element of decentralization. – HC1	To me, I would go for that. As long as the Council, the money is given to them, that is much easier than [if it's handled by] somebody from [the capital city]. – HC1
Unicef : À travers les Conseils, contournant le <i>National Water Development Programme</i> (NWDP)			
Previously, what would happen we would send money to [NWDP], and then it would disburse to the twelve Councils. [Now] what we have done [is that] we deliberately went to the Councils. – UNF2		When we were formulating the proposal for [the current] project, [the Ministry] tried to push us to come up with a Project Implementation Unit [at the NWDP level]. We said we didn't want to go that way. [The NWDP still has an officer for our project], but the difference with [the other officers at NWDP] is that the others get the money and they implement with the Councils. While, for Unicef, our [NWDP Officer] just oversees the implementers. But cash transfers are done directly from Unicef to Councils. – UNF3	

Tableau 5.5 Partage du contrôle sur les ressources dans la pratique : compte bancaire

Projets non-gouvernementaux		
WaterAid : Déboursements dans un compte distinct		
WaterAid, the way we send our money, we have a separate WaterAid account with the Councils. [...] It's the same signatories than those of the [pool account]. It doesn't matter. The account is separate so we can keep track of what is going on. – WA3	[We have] maybe 14 or 15 bank accounts. This has come up for like, say, [NGO N.], they have their own account. [Donor S.], we have that project donor, they have their own account. – DoF1	You find that certain Development Partners will need their own account. [...] But according to government policy, we're supposed to have one pool account. So it's a conflict. – DoF2
Concern Universal : Déboursements dans le compte « panier commun » (Projet pilote)		
So they send a proposal to us, then we just give them the money and they'll do it themselves. – CU2	So we say: "Whatever you see as a priority activity from the plan that you've got, we'll fund it." – CU1	It's up to them to decide. So it's been pushed in the [pool account]. But we will want a report on how that money has been used. – CU1
Projets gouvernementaux		
HydroConsult : Aucun transfert de fonds aux Conseils		
Actually, the money is in National Water Development Programme. It's released when you submit a budget there. – HC1	When the National Water Development Programme gets the funding, they invite us to do the implementation. They tell us: "The money is there, please implement what you've planned." So everything is spent from the [National Water Development Programme] office. – DPD1	For the African Development Bank, I'd really wish that for activities that are supposed to be implemented by the Council, the resources should be disbursed at the Council. Because we meet a lot of challenges because we are waiting for the National Water Development Programme. It delays the whole process. – DWO3
Unicef : Déboursements dans le compte « panier commun »		
We fund the Councils through their own systems. We don't have a separate bank account for Unicef. We put the money in [their pool account.] We put it there and we use the system that they have. So we build their capacity, from management, to implementation, to monitoring and evaluation. – UNF2	Unicef money is government money. And it's subject to government rules and regulations. Even when we're making payments, the procurement procedures followed are government procedures. The payment voucher is the government payment voucher. [...] Even when government auditors come, they even audit Unicef funds. – DoF1	

contrôlé par le Conseil, qui veillerait à la bonne utilisation des ressources en fonction des besoins des communautés, tels qu'identifiés par ses sous-structures. Les pratiques entourant le contrôle sur les ressources sont toutefois différentes dans les collaborations étudiées ici. Les particularités de la relation inter-organisationnelle avec chacune des parties prenantes sont présentées aux Tableaux 5.4 et 5.5.

En premier lieu, les projets non-gouvernementaux menés par des ONGs gèrent habituellement leurs fonds de façon indépendante. Les deux cas étudiés avec WaterAid et Concern Universal présentent deux modèles de collaboration inter-organisationnelle qui concèdent aux Conseils un certain contrôle sur les ressources. D'un côté, WaterAid établit un compromis en finançant à la fois une ONG locale, chargée de la mise en œuvre, et le Conseil, qui supervise le travail de l'ONG locale. « Nous avons maintenant une configuration unique. Si nous travaillons avec une ONG, qui est un exécutant, le Conseil est également complémentaire en tant qu'organe de contrôle. (WA2) » Les fonds ne sont pas acheminés à travers le compte « panier commun », mais plutôt dans un compte distinct pour éviter le risque que les fonds soient utilisés pour un autre projet. De l'autre, Concern Universal

tente pour une première fois l'expérience d'acheminer une fraction de son budget à travers le « panier commun » du Conseil, dont l'utilisation est laissée à leur entière discrétion. « Ainsi, même dans notre budget au bailleur de fonds, nous écrirons : fonds forfaitaires au Conseil pour quoi que ce soit. (CU1) » La grande majorité des ressources demeurent toutefois sous le contrôle de Concern Universal, qui essaie de se convaincre de la capacité des Conseils à bien gérer les ressources financières.

En second lieu, les projets gouvernementaux sont conventionnellement menés par le *National Water Development Programme* (NWDP), une agence de mise en œuvre relevant du *Ministry of Agriculture, Irrigation and Water Development* du Malawi. Le projet de la Banque africaine de développement, facilité par HydroConsult, se conforme aux pratiques habituelles en acheminant les fonds à travers le NWDP. Dans ce cas-ci, « quelqu'un du bureau du NWDP vient pour déboursier les fonds. (HC2) », et les Conseils ne reçoivent aucun transfert de fonds. Unicef se distingue toutefois en contournant le NWDP et en acheminant les fonds directement au Conseil. Mais si les ressources sont déposées dans le compte « panier commun », les fonds doivent exclusivement être utilisés dans le cadre de l'entente avec Unicef, qui effectuera un suivi strict des dépenses. « Nous n'avons pas un compte bancaire distinct pour Unicef. Nous avons mis l'argent dans [leur panier commun.] Nous l'avons mis là et nous utilisons les systèmes dont ils disposent. Ainsi, nous bâtissons leur capacité, de la gestion à la mise en œuvre, jusqu'au suivi-évaluation. (UNF2) »

5.2.2 L'autorité formelle

L'autorité formelle constitue la seconde forme de pouvoir qui s'exerce dans la relation de collaboration inter-organisationnelle. Plus spécifiquement, cette section explore comment le mandat d'intervenir est octroyé, ainsi que le niveau de responsabilisation des Conseils dans la mise en œuvre.

Tableau 5.6 Situation idéale et pratiques problématiques par rapport à l'autorité formelle, selon les Conseils

Situation idéale : Le Conseil doit octroyer le mandat d'intervenir et superviser la mise en œuvre					
When NGOs come to the district, they have to request the District Commissioner to brief the District Executive Committee. Why are they coming to the district? What's the cause? And they have to tell us which donor is supporting them. And they have to be accountable to the District Commissioner. – DoF2	[The Council] is the one responsible to allocate the boreholes, with field appraisals and by communicating with the Area Development Committees, making sure that there is a need for water. – DPD3	Every development partner coming to work on water supply should go through the water office. That should be the case. Of course, you see sometimes, some maybe they use shortcuts. That is very common, in most districts. – DWO1	[Some] actually make the District Water Office participate, while some will just involve. [...] Those who involve the office, it means they are doing it themselves. Others who consider the Council as an active participant, it means they've thrown responsibility of that activity to that office. So that it can ably do anything. And even own it. – DWO1	We need to monitor and develop things together. Because of the end of the day, it is the Council who has to proceed with whatever [NGOs have] been implementing. [And] if we're doing the monitoring together, that means that by the end of the day, we'll be able to come up with resolutions, how they should go about it. The problems will not be problems for NGOs, they will be the problems of the Council. – DPD3	
Pratiques problématiques : Une intervention sans mandat officiel ou sans supervision des Conseils					
Between Councils and NGOs, I think there isn't much conflict. Except when an NGO just comes and starts implementing without seeking the mandate from the Council. These things are happening. – CU2	We have a problem with NGOs. You find that some NGOs don't have water technicians. [...] And sometimes when you tell them, 'this is how we should do it', we don't get along fine. So those are the bad partners. – DWO2	Some [NGOs] also sometimes bypass the Councils, going directly to the people without our knowledge. And sometimes they compromise on the standards. [...] We have cases where [NGOs] have drilled boreholes without following guidelines, not conducting water quality testing, not drilling the right depth, drilling close to unsanitary places, next to a graveyard or toilets for example. – DPD2	Some of the partners, they take their project as a secret thing. They don't want to reveal certain aspects, or maybe there's no supervision. They just tell us: "Okay, we've done A, B, C and D." But that may not be the case. – DPD2	But later on, as we go, [NGOs] tend to forget their entry point and do whatever they want. That causes a lot of problems because they should introduce themselves to the Area Development Committees in that area. [...] Because those are the eyes and ears of the Council. And when they do that, it's very easy to follow-up. – DPD2	

La situation telle qu'envisagée par le personnel des Conseils, présentée au Tableau 5.6, offre un cadre de référence pour comparer les différentes pratiques. Du point de vue des Conseils, toute organisation voulant mettre en œuvre un projet de développement dans le district doit d'abord obtenir l'autorisation du *District Commissioner*, premier responsable du Conseil. L'obtention d'un mandat impliquerait par la suite un suivi commun et une supervision systématique de la mise en œuvre par le Conseil. « Nous devons suivre et développer des choses ensemble. Parce qu'en bout de ligne, c'est le Conseil qui devra continuer ce que [les ONGs] ont mis en œuvre. (DPD3) » Quant aux pratiques problématiques, certaines ONGs démarreraient la mise en œuvre de leurs projets sans préalablement obtenir l'autorisation du Conseil. De plus, le Conseil ne serait pas toujours informé de la mise en œuvre de certaines activités spécifiques et ne serait alors pas en mesure de les superviser. « Certaines ONGs aussi vont parfois contourner les Conseils,

Tableau 5.7 Respect de l'autorité formelle dans la pratique

Projets non-gouvernementaux				
WaterAid : Les Conseils supervisent la mise en œuvre de façon systématique				
Councils are supposed to provide supervision, quality assurance in all the construction processes. [And] as we provide funding to the local NGO, we also provide funds to the Council. Because if our local partner is going to provide facilities, the key question is: "Who's going to go there to ensure that those [facilities] are of high quality?" It is the role of the Council. – WA1	Bringing in the Councils makes it more legitimate because it's like you are recognizing the government and they are better able to supervise and monitor and even to advise us. – WA2	If I compare WaterAid with those other NGOs, we have a better working relationship with WaterAid. [Because] we are involved. As for these other NGOs, they do everything alone. Right. They do everything alone or they may just call us to assist them when they are stuck, or some sort. – DWO4		
Concern Universal : La mise en œuvre est faite conjointement avec les Conseils				
Much as there is need for support [from NGOs], Councils need to regulate. So as not just any NGO just comes and does whatever it wants. – CU2	The duty bearer is the government. So as an NGO, we are just complementing government purpose. – CU2	It's just about the way you present your organization. We don't really have an ego. You know. So we go in the district, and the first rapport is the District Commissioner and we say: "look, we're here to help you to deliver more and better services." – CU1	It's the Council staff that will deliver [the project], but we provide the technical support to do it. It surprises some people because we say we do direct delivery, but actually what we mean by that is we provide direct technical support. So look at the irrigation work for example, we've got an irrigation engineer, he's an expert. He works with the District Irrigation Officer to assess the sites, doing all these things, and actually getting things done. – CU1	
Projets gouvernementaux				
HydroConsult : Les Conseils mettent en œuvre, mais sous notre tutelle				
What I usually do, when I go to a Council, first and foremost, I report to the District Commissioner. Because whether I like it or not, he's in charge of the affairs of in the district – HC1	We as consultants are not supposed to implement as such, but to facilitate implementation. In doing so, we transfer skills, from our skills to the people there. – HC2	As consultants, we are just advisors. [...] We are here to say: "The best way to handle this is this way." And if they don't take it up, obviously, when we meet in our quarterly meeting, we [ask for an explanation]. So, what I'm saying is, as consultants, we have to make sure things are done properly. In other words, we have to advise as well as we can. – HC1	When they've started drilling, one of us will have to also go and see what is happening. [...] And then if I find something wrong, I advise there on the spot, and mention it later on to the District Water Officer to say: "This and this has to be improved this way, that way." – HC1	So I just go to certain places, sit down, observe the facilitation, and if I find something, then I add. [...] So it's not going out to find fault full stop. No, it's what we call supportive supervision. – HC1
Unicef : Les Conseils mettent en œuvre de façon autonome, et nous donnons une rétroaction sur leur plan de travail				
Each Council has a little bit of their own way of doing things, which generally is okay, because who are we to tell them how to run their Council? [...] Sometimes [the secret] is probably to let go of control. "Okay, you know, you've got this. It's going to be great." And it works. – UNF1	[Our role is to] make sure the processes are going on according to schedule. And also there is quality and value for money. [...] And also you push them to do the activities at the quickest they can as the funds have been released. And then also support in monitoring. [...] The [Unicef] project officer is responsible for the annual work plan of the Councils [he oversees]. If you know the capacity of your Council, you wouldn't give them 40 million deliberately, and then they fail to use the money. – UNF2	[Unicef] sees that the work is being implementing according to plan. Maybe we can be too ambitious in the first place, planning so many activities which cannot be achieved in the year. [...] [If Councils] are very realistic in their planning, they get the money, they implement, and they account for it, they get more funding. – UNF3		

elles vont directement à la population à notre insu. Et parfois, elles font des compromis sur les normes. (DPD2) » Finalement, dans d'autres cas où le Conseil est en mesure de superviser, l'autorité ou l'expertise du personnel du Conseil ne seraient pas toujours respectées.

Le Tableau 5.7 présente les pratiques reliées à l'autorité formelle pour chacun des quatre cas de collaboration inter-organisationnelle étudiés. Selon les critères des Conseils, aucune des quatre organisations n'adopterait de pratiques problématiques. Toutefois, chaque organisation adoptera une pratique différente. Par exemple, WaterAid s'assure que le Conseil soit en mesure de superviser l'ONG responsable de la mise en œuvre en mettant les ressources nécessaires à la disposition des Conseils. « Comme nous finançons une ONG locale, nous fournissons également des fonds au Conseil. Parce que si notre partenaire local va fournir des installations, la question clé est de savoir qui va s'assurer que ces installations soient de haute qualité? C'est le rôle du Conseil. (WA1) » Quant aux trois autres cas, ils présentent une plus grande responsabilisation des Conseils dans la mise en œuvre. D'abord, Concern Universal vise une mise en œuvre commune en impliquant le Conseil à chaque étape du projet. « Regardez notre travail d'irrigation par exemple. Nous avons un ingénieur en irrigation, il est un expert. Il travaille avec le chef de l'irrigation du Conseil afin d'évaluer les sites, faire tout ça, et effectivement faire avancer les choses. (CU1) » Ensuite, HydroConsult cherche à limiter son propre rôle pour maximiser l'appropriation du projet par le Conseil. La mise en œuvre est essentiellement effectuée par le Conseil, sous la tutelle de HydroConsult qui effectue une supervision active sur le terrain. « Nous, les consultants, ne sommes pas censés mettre en œuvre en tant que tel, mais faciliter la mise en œuvre. Pour y arriver, nous avons un transfert de compétences, de nos compétences aux gens là-bas. (HC2) » Finalement, Unicef encourage les Conseils à mettre en œuvre les projets de façon autonome, mais s'assure que les objectifs de mise en œuvre demeurent réalistes. « Unicef s'assure que le travail soit mis en œuvre conformément au plan. Si les Conseils sont très réalistes dans leur planification, ils obtiennent de l'argent, ils mettent en œuvre, ils justifient leurs dépenses, et ils obtiennent plus de financement. (UNF3) »

En somme, l'autorité formelle des Conseils est reconnue dans toutes les collaborations inter-organisationnelles étudiées ici à travers leur implication dans la supervision de la mise en œuvre. Par contre, au-delà de la supervision, le niveau de responsabilisation et d'autonomie des Conseils dans la mise en œuvre varie selon les préférences des agences d'aide internationale.

5.2.3 La légitimité discursive

La légitimité discursive constitue la troisième forme de pouvoir qui s'exerce dans la relation de collaboration inter-organisationnelle. Plus spécifiquement, cette section explore les pratiques qui entourent le recensement des besoins des communautés et la planification des interventions pour répondre à ces besoins.

Du point de vue des Conseils, tel que présenté au Tableau 5.8, le processus de planification des Conseils est la manière la plus légitime d'identifier les besoins des communautés. Les sous-structures du Conseil au niveau communautaire mobilisent les communautés pour identifier leurs besoins et rédiger les *Village Action Plans*, qui sont consolidés par le Conseil dans le *District Development Plan*. « Grâce à ce processus, vous constaterez que tous et chacun, dans le village jusqu'au niveau du Conseil, prennent conscience de la décentralisation et du rôle qu'ils peuvent jouer. (DPD2) » La légitimité discursive des Conseils est alors respectée dans la mesure où les données colligées dans ce dernier plan sont utilisées dans la conception des interventions. Quant aux pratiques problématiques selon les Conseils, un recensement parallèle des besoins des communautés en contournant les sous-structures et les Conseils constitue la pratique la plus litigieuse. « Certaines ONG font la recherche de leur propre chef, pour ensuite trouver des fonds. Sans d'abord consulter notre plan de développement et en fait nous aider. Donc, c'est comme si nous tirions dans des directions différentes. (DoF1) » Cette pratique crée aussi une confusion au niveau communautaire, alors que « les gens se demandent qu'est-ce qui est mieux, le *Village Action Plan* ou le recensement des besoins effectué par l'ONG ? (DPD2) »

Tableau 5.8 Situation idéale et pratiques problématiques par rapport à la légitimité discursive, selon les Conseils

Situation idéale : Les projets doivent être guidés par les données recueillies par le Conseil				
In the first place, [communities] formulate Village Action Plans. [...] We consolidate all those Village Action Plans and come up with a District Development Plan. [...] Through that process, you find that each and every one from the village up to Council level is aware of decentralization and which role they can play. – DPD2	A bad development partner is the one who is not following our plans, the District Development Plan. Because those plans come from the communities themselves. [...] It's not the Council that has produced that particular document, it's the community themselves. We've just consolidated them. – DoF1	[The role of development partners is to] complement the efforts that we already have. As government, we already have plans, we already have everything. But we don't have adequate resources to do that, to fulfil those dreams. – DWO1	[The role of development partners] is mostly to help us actually achieve things that we're putting in our development plan. It's a guiding tool, a mechanism to address people's problems. – DoF1	
Pratiques problématiques : Recensement parallèle des besoins des communautés				
Some [NGOs] just research on their own, and then come up with funds. [Without] first checking our development plan and actually assisting us. [So] it's like we're pulling in different directions. [...] They come with their own things, instead of implementing what is in the plan. – DoF1	[NGOs] should use the District Development Plan. [But] when an NGO comes in, it conducts its own baseline survey, disregarding the Village Action Plans. They come up with their own information, their own issues. [...] And the people are left wondering, which one is the best, the Village Action Plan or the baseline survey from the NGO? – DPD2	Some [NGOs] don't understand the issues of decentralization. They pretend that they know, but they don't. [...] They don't read decentralization policies [or the] District Development Planning systems. [And] in the end, they tend to confuse the community. – DPD3	There's a need to strengthen how NGOs are working. Because we do have Village Action Plans [here] at the Council. [But when an NGO comes to the district], they always want to do a first hand data collection to get everything, so that it suits into their plans. So they might consider the Village Action Plans as secondary data. – DWO1	If an NGO has got plans to construct boreholes, we should comply with that. After all, they are complementing our efforts. But how will that be done? [...] For example, [NGO A.] always comes to us before they do anything: "We want to drill a borehole at such and such villages, what do you think?" While [NGO B.] will say: "We're drilling a borehole, will you come and join us?" You see, these things are different. – DWO1

En revanche, pour des considérations pratiques, les ONGs peuvent récolter des données additionnelles de première main, mais devraient néanmoins utiliser les données que les Conseils mettent à leur disposition. En d'autres mots, les Conseils doivent demeurer le porte-parole légitime des besoins des communautés.

Le Tableau 5.9 présente les pratiques reliées à la légitimité discursive pour chacun des quatre cas de collaboration inter-organisationnelle étudiés. D'abord, WaterAid facilite un processus de planification entre l'ONG de mise en œuvre et le Conseil. « L'année fiscale de WaterAid débute en avril. Et l'ONG partenaire est invitée à soumettre leur demande trimestrielle au début d'avril. Maintenant, pour le Conseil, leur demande trimestrielle doit être en phase avec les activités demandée par le partenaire d'exécution, qu'ils vont soutenir et superviser. (WA3) » La manière dont les données de planification du Conseil sont utilisées n'est pas spécifiée, mais on comprend que si les Conseils sont en mesure de s'exprimer dans le processus, la planification opérationnelle de l'intervention revient à l'ONG de mise en œuvre. Pour Concern Universal, consulter les Conseils constitue la première étape lorsqu'ils rédigent leurs projets. « Nous allons au Conseil pour leur

Tableau 5.9 Reconnaissance de la légitimité discursive dans la pratique

Projets non-gouvernementaux				
WaterAid : La planification annuelle des Conseils est alignée avec le plan de travail de l'ONG de mise en œuvre				
The WaterAid financial year starts in April. [...] And the [NGO] partner is requested to submit their quarterly request at beginning of April. Now, in [Council S. or N.], their quarterly request has to be in line with the activities requested by the implementing partners, whom they are going to support and supervise. [...] So then they [both] submit those requests to us. [And] we communicate with the partners. And then we come to a common understanding. – WA3	I think we have given [Councils] a lot of room to manoeuvre. We have given them resources to control. Because sometimes they explain why they are in love with us. – WA2	WaterAid works through partners. They have an implementing partner and a quality control partner. As for us, as the Council, we are the quality control partner. So usually, we cannot demand much on supervision as that's part of our job. – DWO4		
Concern Universal : Les Conseils sont consultés avant de concevoir les projets				
We try as much as possible to engage the government as much as possible, right from the design stage, the project implementation and the monitoring. [...] So the Councils, they feel they've been part and parcel of the decision-making in terms of where we work, and to a certain extent, how we work. – CU3	We go to the Council and say: "There is this opportunity and we would like to get your views, as the Councils, on what will we do? What project will we develop? Where would we do the work?" So we have the data to justify or support that project proposal. – CU1	And it was just obvious to us that we would speak to the Council about: "Okay, we're applying for this money in your district, where do you want that money to be focused? How can we design the activities?" And we've got a letter from each of the five District Commissioners, from [Councils S., K., N., D., and B.], saying: "We've worked with Concern Universal, we've developed this project, sign, sign, sign." And we've annexed those 5 letters to the proposal. – CU1		
Projets gouvernementaux				
HydroConsult : La planification est effectuée conjointement avec les Conseils				
With the African Development Bank, we get the information from the National Water Development Programme on what is going to happen. And if there's anything that they want to do within [our district], we take our District Development Plan and then we plan ourselves. And we submit our plans to [them]. – DPD1	Our capacity building approach begins with working together with the Council. If there's an activity, we sit down and plan the activity together. [...] When also I want to assign [field staff], I sit down with them and plan activities with them, put up a bar chart, and then assign them to the work. – HC2	Normally what we do is: "Okay, District Water Officer, can you come out with a budget for this activity?" So he comes up with a plan of action, activities, and the budget. And then in this case here in [District Z.], he comes here, we sit down, we go through the budget together – HC1	This budget, the consultant has to look at it again, then sign, and then the Director of Planning and Development has to look at it and then sign, and then of course, the District Water Officer signs. After that, it's sent to [the capital city]. – HC1	
Unicef : La planification est effectuée de façon autonome par les Conseils, puis soumise à Unicef				
The way [our] department works is that we send [the funds] to the Council, and they are in charge of the funds and they decide where it has to be spent. In consultation of course. But I mean, in the end it's their money, it's their activities to implement. – UNF1	With Unicef, we plan activities from all the sectors for water activities. So we plan out drilling of boreholes, trainings, hygiene in schools, etc. All those activities are lined up. So that Unicef can fund it. – DPD2	We have a District Sector Investment Plan for water and sanitation. It's a five year plan. That's where we get the gaps, the activities. From there we write proposals, sort of requests, to Unicef. – DWO3	We are supposed to meet and propose activities. When those activities are proposed, we do the budgeting. And that budget is sent to Unicef and our donors. – DWO4	With Unicef, they give us a chance to budget. So we submit a budget and we have a planning session, where they can advise you. Maybe you've gone too much, or too little. So they fund you according to that budget. [...] And if they have questions, they tell us to justify and we have to justify. – DWO2

dire : “Il y a cette possibilité et nous aimerions avoir votre avis, en tant que Conseils, sur ce qu’on va faire ? Quel projet allons-nous développer ? Où devrions-nous travailler ?” (CU1) » Par ailleurs, l’organisation considère que cette consultation ajoute de la force à ses projets lorsqu’elle soumissionne. Finalement, pour HydroConsult et Unicef, les Conseils planifient les interventions de façon autonome en utilisant les données qu’ils ont à leur disposition. « Nous envoyons les fonds au Conseil, et ils sont en charge de ces fonds, et ils vont décider où ils doivent être dépensés. En consultation, bien sûr. Mais je veux dire, en fin de compte, c’est leur argent, ce sont leurs activités à mettre en œuvre. (UNF1) » Le cas d’HydroConsult se distingue toutefois par l’implication des consultants dans la planification tactique de la mise en œuvre. « Notre approche de renforcement des capacités commence par collaborer avec le Conseil. S’il y a une activité, nous nous asseyons et planifions l’activité ensemble. (HC2) »

En somme, les Conseils exercent leur légitimité discursive dans toutes les collaborations inter-organisationnelles étudiées ici à travers leur implication dans le processus de planification. Les projets gouvernementaux se distinguent toutefois des projets non-gouvernementaux en accordant un plus grand rôle aux Conseils dans la planification opérationnelle de la fourniture de services.

5.3 Pouvoir : Effets de levier entre les trois formes de pouvoir

Même si les trois formes de pouvoir offrent une lentille pertinente pour analyser les pratiques derrière la collaboration inter-organisationnelle, certaines pratiques demeurent toutefois difficiles à clairement catégoriser en une forme de pouvoir ou une autre. Cette difficulté suggère une équivalence, un échange, ou un renforcement entre le contrôle sur les ressources, l’autorité formelle ou la légitimité discursive. La présente section explore les différents effets de levier qui existent entre ces trois formes de pouvoir.

Tableau 5.10 Effets de levier entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle

Premier constat : Un faible contrôle sur les ressources mine l'autorité formelle des Conseils					
Decentralization has created demands. But our resources are still small. So if an NGO is not following the guidelines, if we kick them out, it's the communities who will be beaten. [...] Because the moment we're saying this NGO should go out, [...] whatever they were providing, we should be able to provide. Now, in that scenario, the NGO would follow the guidelines as expected. – DPD3	If you go to the extreme positive, you find an organization [working closely with the Council]. The other extreme is that organization implementing it with very, very little if not any collaboration. [...] Now, if that organization has implemented it that way, and they have drilled the borehole, [...] has it not achieved its goal? [...] It's possible to kick out [an NGO]. But that's the worst scenario now. That's the extreme, when the worst has come to the worst and there's no other thing you can do. But we don't expect such things to be happening. – DWO1	I find it very difficult. Because, Councils have guidelines. The District Development Plan is there, the strategic plans are there. Everything is there. [...] But you know, the Council does not control NGO resources. Human, financial, all those resources, we have no hand in control. And if you can't control the resources, then you have no power over the operation of that particular organization. So whether they take this way of implementing, or that way, we're just at a receiving end. – DWO1	The way I look at it, it's not a question of NGOs giving directly to communities. They have to give us, and we have to transfer that money to the community. That's only when they can be accountable to us. That if they send money directly to communities, the communities will be accountable the NGOs, not to the Council. – DPD3		
Deuxième constat : Le respect de l'autorité formelle peu compenser un faible contrôle sur les ressources					
For all the donors, even if they are funding directly an NGO, if their reports go to District Commissioner's office, that'd be fine with us. Because we'll just capture what the NGO is doing. And then we'll know if that NGO is really working. – DoF1	The crucial part is reporting. [NGOs] should be able to report. On whatever they're doing on the ground. They need to submit a report and we need to do the monitoring and evaluation together. – DPD3	What we're not getting adequately, what we would like, is how [NGOs] are spending their money. For example, [NGO W.], their project is going to 13 impact areas. And they have 19 million US\$. But what is going to the people? It's very little. [...] We would want them to do more! – DWO2	With the WaterAid model, we don't find big problems, it's okay. Because when the [partnered] NGO is actually implementing, we are doing the supervision, so it's like it's all us doing the implementation. [...] As we are supervising this NGO, we are actually able to track, to be part and parcel of the implementation process. Because we can actually advise – DWO4	For monitoring and supervision, we provide [Councils] with some monitoring forms. So [their field staff] collects progress in their area. And when we meet in quarterly meetings, they actually present whatever is happening in their area. – CU3	
Troisième constat : Un grand contrôle sur les ressources implique un compromis sur l'autorité formelle					
What [donors] want from you is value for money. They want quality work from you. Secondly, accountability, account for the funds which you receive. Basically, these are the major things. – DoF3	You know, [the District Water Officer] was the eye of Unicef. [...] When they would need a report, they could easily communicate, and he could write a report. [...] It was part and parcel of his job. – DPD2	The quarterly report I must submit to the District Commissioner, it's only for the activities that I'm conducting [with government funds]. But I also write another report to [NWDP], only for [Unicef] activities. I also write another quarterly report to [NWDP] for the African Development Bank project. – DWO3	Now, some other NGOs, they want to be implementers and monitors. In the end, we do compromise. If they want to monitor, take the resources to the council. [...] I like the way [NGO O.] was doing. They were able to monitor us. They gave us resources: 'Okay, we're coming to monitor you, what you are doing with the resources.' – DPD3	[With Unicef,] the proposal runs for three months. After three months, we're required to write another face form, liquidating the funds, saying how we've used them, covered with an activity report. So we produce a financial report and a technical report. – DoF1	Unicef actually expects us to prudently use of their funds, and to report for these funds entirely. [...] Unicef, as long as you're accountable to them, as you do activities according to agreement, they have no problem funding you. – DoF2

5.3.1 Levier entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle

Le Tableau 5.10 présente les données, incluant les cas pour toutes les parties prenantes, qui suggèrent une équivalence ou un échange de pouvoir entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle. Trois constats se dégagent de l'analyse des différents cas de collaboration inter-organisationnelle vus ici.

Premièrement, accorder aux Conseils un faible contrôle sur les ressources tendrait à affaiblir leur autorité formelle. Plus particulièrement, les membres de Conseils se plaignent de certaines ONGs qui mettent en œuvre leurs projets sans autorisation ou supervision. « Et si vous ne contrôlez pas les ressources, alors vous n'avez aucun pouvoir sur les opérations des ONGs. Alors si elles mettent en œuvre de cette façon-ci, ou de celle-là, nous sommes dans la seule position de recevoir. (DWO1) » La difficulté se pose pour les Conseils qui voient difficilement comment sanctionner ces ONGs sans pénaliser du même coup les communautés qui reçoivent les services de ces ONGs. Du point de vue des Conseils, les ONGs auraient davantage tendance à respecter l'autorité des Conseils s'ils avaient un plus grand contrôle sur leurs ressources ou s'ils étaient suffisamment indépendants financièrement pour se passer de leurs services. Un faible contrôle sur les ressources minerait donc l'autorité formelle des Conseils aux yeux des communautés et des ONGs.

Deuxièmement, un faible partage du contrôle sur les ressources peut être compensé par la reconnaissance de l'autorité formelle. En effet, du point de vue des Conseils, il serait acceptable qu'une organisation contrôle les ressources financières dans la mesure où elle rendrait compte de l'utilisation de ces ressources. Les cas de WaterAid et de Concern Universal, où les Conseils sont en mesure de suivre et de superviser la mise en œuvre bien qu'ils ne détiennent pas les ressources pour l'exécution du travail, illustrent cette compensation entre les deux formes de pouvoir. « Avec le modèle de WaterAid, nous ne trouvons pas de gros problèmes, c'est correct. Parce que quand l'ONG partenaire fait la mise en œuvre, nous faisons le contrôle. Donc c'est comme si c'était nous qui faisons la

mise en œuvre. Parce que nous supervisons cette ONG, nous sommes effectivement en mesure de suivre, de faire partie intégrante du processus de mise en œuvre. (DWO4) » La reconnaissance de l'autorité formelle rétablirait donc un équilibre dans une collaboration où le contrôle sur les ressources serait peu partagé.

Troisièmement, obtenir un plus grand contrôle sur les ressources impliquerait un compromis sur l'autorité formelle. Dans le cas où une organisation financerait directement les Conseils et leur accorderait le contrôle sur les ressources, cette organisation s'attendra en retour à ce que les Conseils rendent des comptes sur l'utilisation des ressources. « Avec Unicef, la soumission dure trois mois. Après trois mois, nous sommes obligés d'écrire une autre soumission, de liquider les fonds, en disant comment nous les utilisons, en ajoutant un rapport d'activité. Donc, nous produisons un rapport financier et un rapport technique. (DOF1) » De cette façon, les Conseils devront concéder une partie de leur autorité formelle en acceptant d'être supervisés par leur bailleur de fonds, à qui ils devront rendre compte.

Ces trois constats illustrent le caractère substitutif qui existe entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle. Les cas étudiés ici suggèrent que le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle ne peuvent à la fois être entièrement concédés. En négociant la collaboration inter-organisationnelle, un gain sur une de ces deux formes de pouvoir devra être compensé par une concession sur l'autre forme de pouvoir. Les processus de suivi-évaluation et la production de rapports se dégagent alors comme le principal levier entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle.

5.3.2 Levier entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive

Le Tableau 5.11 présente les données, incluant les cas pour toutes les parties prenantes, qui suggèrent une équivalence ou un échange de pouvoir entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive. Trois constats se dégagent de l'analyse des différents cas de collaboration inter-organisationnelle étudiés.

Tableau 5.11 Effets de levier entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive

Premier constat : Un faible contrôle sur les ressources mine la légitimité discursive					
The current practice is that the Councils, they know where the resources should go, but they don't have the resources – WA2	It's a bit challenging with donor money, in the sense that [NGOs] have their own accounts. They have everything at their disposal, and that money goes straight to their account. We cannot access it. We do not have any say. They can come up with any activities, which maybe communities do not want. – DPD2	All those NGOs, for me, they are not for decentralization. In fact, they are there to frustrate us. [Otherwise], they would tell us: "Here are the resources. You, Council, decentralize further to the community." But here, we do this District Development Plan, and we're not sure where the resources will come from. Yet we see our colleagues running, moving up and down. But in the name of what? – DPD3	NGOs send us reports. But we discovered a gap. They don't give us financial reports. They send the technical part, but not the financial part. [So] our financial report does not correlate that much to the finances that trickle to the district. If we are to give an accurate picture, then it has to encompass everything that comes to the district. [...] There are a lot of activities in the field that are going unreported because of that particular gap. – DoF1	The Councils are supposed to understand how much is being spent in the sector in their district. In the absence of that information, it might also be difficult to know who is working where. – WA1	
Deuxième constat : Le respect de la légitimité discursive peut compenser un faible contrôle sur les ressources					
The Council acts like a parent. Or in other words, we coordinate activities in the district. So whether the [project] funds come through us or not, what we always look at or expect or aim at is, are the people getting the right things? Through whichever way. Because Councils are there for the people. So whether somebody funds through Council or an NGO, the only thing Councils would like to see is people getting the right things, quality things. – DoF3		None of [the NGOs in the district] is funding us. But each one of them has got a plan, some sort of intervention in water supply. Either they have budgets or they have plans to drill boreholes in their impact areas using the information that we have about that area. – DWO1	In the ideal situation an NGO should say: "We have these resources, we leave it to your discretion to direct us how we should utilize them to reach out as many beneficiaries as possible." And the right beneficiaries for that matter. – DWO1	Most of the money for the project is handled by the people [in the capital city]. But the budgeting, to say this activity, this activity, it's the consultant and the District Water Officer. – HC1	
Troisième constat : Un grand contrôle sur les ressources implique un compromis sur la légitimité discursive					
We provide templates. And usually it is itemized budgets. And when they submit it to us, we look at the budget and review. And say: "Oh, you thought that this item needs to be ten? No, I think it should be seven." – WA2	Sometimes [Councils] feel like they need a bigger control over the budgeting. [But] because we have also our restrictions [from] our headquarters, sometimes the budget is cut. [And] sometime they are not happy. Because what we think is not relevant is not what maybe they thought would be more relevant. – WA2	We often provide them with a budget ceiling and the ceiling is based on what we think we get in terms of funding [...] combined with our experience to that date in terms of how efficient the [Council] can implement activities. – UNF1	Unicef has got the power to change some of the proposal. For instance, the budget may be changed. But when it happens they tell us, why they've done those variations. – DoF1	With Unicef, you make proposals, but they reduce the money. Okay, maybe for borehole drilling, we need 10 million, and they reduce it to 5 million. So what do you do with 5 million? – DPD2	We train the Water Point Committees for 5 days. [...] But I'm worried now because Unicef wants to reduce the number to 3 days. [...] So I said no to them. [...] But they have a big say because they have the money. I'll demand for 5 days, but they'll say: "What we have is for 3 days." So I have no choice. – DWO2

Premièrement, un faible contrôle sur les ressources minerait la légitimité discursive. Dans le contexte actuel, les Conseils ne disposent pas de toutes les ressources financières nécessaires pour mettre en œuvre leurs plans de développement. Parallèlement, les ONGs, qui ont les coffres mieux remplis, mettent en œuvre différents projets, mais sans nécessairement consulter les plans des Conseils. « C’est un peu difficile avec l’argent des bailleurs de fonds, en ce sens que les ONG ont leurs propres comptes bancaires. Ils ont tout à leur disposition, et l’argent va directement dans leurs comptes. Nous ne pouvons pas y accéder. Nous n’avons rien à dire. Ils peuvent venir avec toutes sortes d’activités, dont les communautés ne veulent peut-être pas. (DPD2) » Sans droit de regard sur les finances des ONGs, rien ne semblerait garantir que les Conseils puissent prioriser les activités et que les plans qu’ils ont produits soient utilisés. Sans contrôle sur les ressources, la légitimité discursive des Conseils, qui agissent en tant que porte-parole des besoins communautaires, peut être compromise par l’intervention des ONGs.

Deuxièmement, le respect de la légitimité discursive permettrait de compenser un plus faible contrôle sur les ressources. En effet, du point de vue des Conseils, il serait acceptable que le contrôle sur les ressources soit maintenu par une autre organisation dans la mesure où les Conseils peuvent influencer l’utilisation des ressources financières. « Ce que nous regardons ou visons toujours est : “Est-ce que les personnes obtiennent la bonne chose ?” De n’importe quelle manière. Parce que les Conseils sont là pour les gens. Donc, si quelqu’un finance par le biais du Conseil ou d’une ONG, la seule chose que les Conseils voudraient voir, c’est que les gens obtiennent les bonnes choses, et avec qualité. (DoF3) » Par exemple, les Conseils acceptent que les fonds demeurent dans les coffres d’une ONG ou du *National Water Development Programme* tant que leurs données de planification sont utilisées pour guider la fourniture de services. L’expression de la légitimité discursive rétablirait donc un équilibre dans une collaboration où le contrôle sur les ressources serait peu partagé.

Troisièmement, dans le cas où le contrôle sur les ressources serait concédé aux Conseils, l'organisation qui transfère les fonds cherchera à maintenir un droit de regard sur l'utilisation des ressources. Un plus grand contrôle sur les ressources impliquerait donc un compromis sur la légitimité discursive. Cet échange de pouvoir se concrétise dans le processus de négociation budgétaire, où les Conseils devront concéder la force de leur légitimité discursive pour accommoder la rétroaction de leur bailleur de fonds. « Unicef a le pouvoir de changer une partie de la soumission. Par exemple, le budget peut être modifié. Mais quand ça arrive, ils nous disent pourquoi ils ont fait ces variations. (DoF1) »

Ces trois constats illustrent le caractère substitutif qui existe entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive. Les cas étudiés ici suggèrent que le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive ne peuvent à la fois être entièrement concédés. En négociant la collaboration inter-organisationnelle, un gain sur une de ces deux formes de pouvoir devra être compensé par une concession sur l'autre forme de pouvoir. Le processus de budgétisation se dégage comme le principal levier entre le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive.

5.3.3 Levier entre l'autorité formelle et la légitimité discursive

Le Tableau 5.12 présente les données, incluant les cas pour toutes les parties prenantes, qui suggèrent une équivalence ou un échange de pouvoir entre l'autorité formelle et la légitimité discursive. Trois constats se dégagent de l'analyse des différents cas de collaboration inter-organisationnelle.

Premièrement, le respect de l'autorité formelle permettrait l'expression de la légitimité discursive. En effet, c'est en accordant aux ONGs le mandat d'intervenir que les Conseils sont en mesure de guider la fourniture de services. « Quand nous commençons à travailler dans un district, nous avons une première réunion, avec le *District Commissioner* et certains de ses administrateurs. Et puis nous sommes invités à une réunion où nous présentons WaterAid. Et nous demandons où conseillez-vous à WaterAid d'aller ? Et quelle est la justification de tout cela ? (WA1) » Le choix des zones d'intervention s'ef-

Tableau 5.12 Effets de levier entre l'autorité formelle et la légitimité discursive

Premier constat : Le respect de l'autorité formelle permet la reconnaissance de légitimité discursive			
When we come to a new district, as NGOs, we must go through the Council because they are the ones who must allocate us wherever we must work. – CU2	When we start working in a district, we have an initial meeting with the District Commissioner and some of his directors. [And then] we are invited to a meeting where we present WaterAid. [And we ask:] “Where would you advise WaterAid to go to? And what is the justification of that?” – WA1	If [an NGO] brings some programs, some donors, they call for a meeting. They brief us: “We’re coming to do these activities.” [...] And then the District Commissioner takes up these programs, then he briefs the stakeholders, the MPs, the chiefs: “This NGO is coming and they want to start with two areas. [...] Where can these areas be?” [...] That means that the Village Development Committees – who had already submitted their plans – will not be surprised. – DoF3	
Deuxième constat : La reconnaissance de la légitimité discursive permet le respect de l'autorité formelle			
NGOs need to come to the Council to introduce themselves, outline their activities. And we will tell them where they're supposed to work. But for some, you discover that they first go to the area and implement. And if they encounter any problem, that's when they come here. – DPD1	When any NGO comes in their [targeted] area, first they should show [the Area Development Committee] a letter from the District Commissioner. [...] And the Area Development Committees, they should also demand how much has been allocated to the area. And they should also assess the impact of the development since they've come to that area. It's not just coming and going out. Is there any change to the people? To their livelihood? That's what we want to know. – DPD2	Everyone is conducting baseline survey. So the question is: what is the use of those structures on the ground? – DPD2	We appreciate that [Councils] already have information from the lower [structures]. So we look at the figures, we use that basis to say, ‘okay, this area is under-served, so why can't we move into that area?’ It helps us to cement the relationship right from the work plan. – CU1
Troisième constat : L'autorité formelle et la légitimité discursive favorise la coordination			
The ideal situation, the NGOs and the government, we need to work as partners and plan together. [...] In that case, we can avoid duplication. We'll be taking the same message to communities. – DPD3	But we've seen some NGOs who don't have institutions or offices in the district, they just zero-in in a certain area, without the knowledge of the Council. That has created some problems, because it's like, there's no coordination amongst the Councils and the NGOs. – CU2	[Councils] have the legal mandate to provide equitable service provision to the communities [and] have to coordinate the sector. [...] Even if a community would be needy, there are initial processes that need to be undertaken. [...] There is no point for [NGOs] to work in one corner of the district at the expense of another, for whatever reason. [...] If people just go and drill in areas that they want, we're making services inequitable. It is a waste of resources because there are needy communities who haven't been targeted. – WA1	[Working with Councils] avoids duplication. For a project like this one, you have a list of villages to provide boreholes. We go there, we find that there's a borehole ready. A new one. Not an old one, a new one. Which means an NGO just went there without checking. So if the NGOs would work hand in hand [with the Council], that would help a lot. [Because] they might say: “Oh no, in this area, we've already provided [a borehole]. Can you move to another area?” [...] So if we want to help the most in need, there's no way we should duplicate or give people two facilities when it could be better used elsewhere. – HC1

fectue en consultant les sous-structures des Conseils et les plans de développement qu'ils ont produits, validant ainsi la légitimité discursive des Conseils et de leurs sous-structures. Similairement, lorsqu'une organisation contourne le Conseil et intervient sans en obtenir le mandat, elle mine la légitimité discursive du Conseil et de ses sous-structures.

Deuxièmement, l'expression de la légitimité discursive permettrait le respect de l'autorité formelle. Effectivement, le processus de sélection des zones d'intervention implique le Conseil et ses sous-structures de manière à les outiller pour superviser la fourniture de service. L'utilisation des données de planification cimente la relation entre l'organisation et le Conseil, qui est alors en mesure d'évaluer la qualité du travail de l'organisation. Similairement, lorsqu'une organisation identifie les besoins communautaires de façon parallèle, sans tenir compte des plans du Conseil, elle mine du même coup l'autorité formelle du Conseil et de ses sous-structures. « Si chacun mène son propre recensement des besoins, alors la question qui se pose est : quelle est l'utilité de nos structures sur le terrain ? (DPD2) »

Troisièmement, la reconnaissance à la fois de l'autorité formelle et de la légitimité discursive des Conseils permettrait de coordonner la fourniture de services. « Dans une situation idéale, les ONG et le gouvernement, nous devons travailler en tant que partenaires et planifier ensemble. Dans ce cas, nous pouvons éviter la redondance. Nous allons porter le même message aux communautés. (DPD3) » Ainsi, l'organisation qui respecte la légitimité discursive du Conseil reconnaît aussi son autorité formelle en acceptant sa décision. Et l'organisation qui accepte l'autorité formelle des Conseils doit aussi reconnaître que les fondements de leurs décisions sont légitimes. Le renforcement mutuel de ces deux formes de pouvoir se concrétise à travers les mécanismes de coordination des Conseils, où le mandat d'intervenir s'accorde en même temps que la sélection de la zone d'intervention.

Ces trois constats illustrent le caractère additif qui existe entre l'autorité formelle et la légitimité discursive. Les cas étudiés ici suggèrent que l'autorité formelle et la légitimité discursive ne peuvent être reconnues de façon dissociée. En négociant la collaboration inter-organisationnelle, un gain sur une de ces deux formes de pouvoir impliquerait aussi un gain sur l'autre forme de pouvoir. Les mécanismes de coordination se dégagent comme le principal levier où l'autorité formelle et la légitimité discursive se renforcent mutuellement.

5.4 Structuration : Les mécanismes qui façonnent la collaboration

La présente section présente les motivations et les justifications que les parties prenantes mobilisent pour expliquer la nature de leur collaboration et du niveau de pouvoir concédé. Une première catégorisation de ces facteurs explicatifs a été effectuée en fonction des trois mécanismes de contrôle de la collaboration inter-organisationnelle : les préoccupations liées à la pérennité et à la rapidité de la fourniture de services témoignent d'une structuration modulée par un contrôle marchand, axé sur les intérêts ; les préoccupations liées à la bonne gestion des fonds et à la reddition de comptes témoignent d'une structuration modulée par un contrôle bureaucratique, axé sur les règles ; les préoccupations liées à la qualité des interactions entre les parties témoignent d'une structuration modulée par un contrôle de clan, axé sur un sentiment de solidarité. Ces trois mécanismes de structuration se conjuguent au futur, au présent, et au passé, selon l'orientation temporelle de l'agence telle que décrite dans le cadre conceptuel.

Tableau 5.13 Structuration marchande future : Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?

Projets non-gouvernementaux : Travailler avec les Conseils améliore la pérennité de nos interventions				
What we normally do is work with the Council, especially following the District Coordination Team, the decentralization policy, and the structures at Council level. By the time we pull out, we have a system that can still sustain the activities that we are achieving. – CU3	So we meet to review progress, as a team. So we work with [Councils]. And like I said, we've been doing this as a sustainability strategy because projects have got a period. And when that period phases out, then we move on. And as we move on, we must sustain the initiatives in the projects. And [Councils] are the people who have to sustain these initiatives. – CU3	The installations that WaterAid has provided since 2000, 90% of them are functioning. 90% to 95% of them are functioning. [...] While at national level, in Malawi, you know, sustainability is rated at 67% or 69%. [...] One the key attributes of that is that the Councils have been able to provide on-going support. So we believe in providing support and a knowledge base for Councils. And even at community level to manage. – WA1		
Projets gouvernementaux : La décentralisation est la voie de l'avenir				
I think we're lucky that we've already started to [work with Councils] as much as we have. Because it is, as far as I'm concerned, the way forward. – UNF1	Our department is pretty adamant about decentralization and we're happy with the way we're working. – UNF1	We're actually demonstrating. We are not just talking, but we are demonstrating that it is the way to go. – UNF2	We work with Councils so that we can build capacity, they have the infrastructure so they can operate and manage that. – HC2	So for us, [decentralization] was a blessing because when I try to compare with how things were in the past, definitely now, if we follow that, the issue of sustainability is almost ensured – HC1
Conseils : Les Conseils sont nécessaires pour vérifier l'honnêteté des ONGs				
Because some other NGOs, there are just there for the sake of funds. If they don't have funds, they lose their jobs. But here, we have statutes which are putting us in place. Whether we have funds or not, we will still be there. – DPD3	Some donors have dealt directly with NGOs who have vanished. Because some of these NGOs are not even registered, they're just briefcase NGOs. But here we deal only with NGOs that are registered. So in so doing, we're avoiding those briefcase NGOs. – DoF1	Consulting us should be the first thing. Because people are very good at creating proposals! But practically, it may not be true. That's why proposals must receive the endorsement of the Council. [...] The donor must receive certification from the [District Commissioner]. Because some NGOs are very clever, they can convince the donor in our name without even our knowledge. – DoF2	Every year, [NGOs] are spending millions and millions in the area, but if you go on the ground, there's completely nothing. [...] And they write a very good report to their donor! – DPD2	

5.4.1 Structuration modulée par un contrôle marchand

Les mécanismes de contrôle marchand s'appuient sur des incitatifs qui orientent les intérêts des organisations qui collaborent. Dans le contexte de l'aide internationale, l'intérêt des organisations va au-delà des considérations financières. Le résultat net espéré n'est pas un profit, mais plutôt une fourniture de services optimale. Dans ce contexte-ci, ce mécanisme de structuration s'exprime à travers des préoccupations reliées à la pérennité et à la rapidité de la fourniture de services, puis se décline en fonction des trois orientations temporelles de l'agence.

Premièrement, le Tableau 5.13 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui imaginent les futures conséquences de leur collaboration sur la fourniture de services. Pour WaterAid et Concern Universal, impliquer les Conseils dans la mise en œuvre est une manière de garantir la pérennité des installations, puisque ce sont les Conseils qui ultimement auront la responsabilité de maintenir les infrastructures qu'ils

Tableau 5.14 Structuration marchande présente : Est-ce qu'impliquer les Conseil accélère la fourniture de services ?

Projets non-gouvernementaux : Les Conseils sont moins rapides que les ONGs		
The pace at which [Councils] work and the pace at which NGOs work is different. The government has its own pace. And that sometimes hampers the time for service deliver. [...] We feel NGOs could be quicker in moving certain things but they will not always follow certain standards. That's why we say: "Let's not leave Councils out, let them be in control." Because in a sense, the [Councils] are in control. In fact, they say no for certain things to these NGOs. [...] We want to make sure that all processes are taken into consideration, but at the same time, we want to deliver. – WA1	When you're working with Councils, you've got to have some resilience. You've got to have some patience. If you're not patient enough and you don't have some resilience, working with Councils may not be that easy. Alright. And I think, perhaps, that's one the reason many development partners don't want to. Yeah. I think that's the major set-back. – WA1	You can take them to the drinking place, but you can't force them to drink. There's always a limit. You tell him: "We have a meeting, please, we need you". "Ahh, I'm coming." He doesn't come. Next meeting, we postpone, we postpone. So, it's frustrating. But them, since we still want to engage them, that's where the problem is. If you do it alone, they would say: "No, we were not consulted." Then it's also troublesome. – CU2
Projets gouvernementaux : Les Conseils sont plus rapides que le <i>National Water Development Programme</i> (NWDP)		
We've said [to NWDP]: "Yes, we see the need [to supervise], but if we send money to you, you will delay the process." [Now] we go directly to the Councils, and the Councils come up with the various [activities and budgets]. – UNF2	This switch [from NWDP to funding Councils], it's because we wanted to accelerate the implementation. Because previously, for the whole year, looking at the progress, we had done very, very little. – UNF3	When we work [with Councils], we have seen an acceleration of the implementation of activities. Because, previously when you gave money to [NWDP], for it to trickle down to the Councils, there are some processes in the government which they have to follow. The bureaucracy slowed down the progress of the activities. – UNF3
		I prefer working with [Councils] than central government. Because central government is so far removed from the actual implementation. And in the end, that's what I'm interested in, the actual implementation. – UNF1
Conseils : Plus rapides que le <i>National Water Development Programme</i> (NWDP), plus lents que les ONGs		
[With NWDP], it takes a lot of time for us to get the resources because of the procedures, because the documents has to go the Ministry, the Principal Secretary has to see it, all that. [...] Unlike with Unicef funds, it's just a minute to send to District Commissioner, he approves, and then it goes to the finance section. It's faster. So implementation is also faster. – DWO3	[NGO I.] were disbursing the funds on their own. Everything was fast. [They] could do procurement for 20 million, because they're not going through government procedure. But now, they've changed. They want to fund us to do procurement. It will not be as fast as it was. [...] So I told [NGO I.] there would be delays. [Because] we have to send documents to [the capital city], and they're looking at documents for the whole country, and it takes some time. – DWO2	

Tableau 5.15 Structuration marchande passée : Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?

Projets non-gouvernementaux : Le leadership et la bonne gestion varient d'un Conseil à l'autre			
It should be clear that the role of government, whether at the national or at the Council level, is to regulate policies [and] procedures. [...] So I believe it must be the Council that should be able to share this information out. Telling people to do some work, or the donors: "When people come to work in our district, we expect A, B, C, to be fulfilled." [...] I think some Councils have not been proactive, while others, I've seen them say: "We need to regulate these things." – CU3	Most of the Councils where things are going pretty well, we have a District Commissioner who is in control of things. [...] In Councils where the District Commissioner has not shown much interest, [officers] can misbehave, they can decide not to attend meetings. And you have nowhere to actually lodge even a complaint. And even in terms of financial transactions, [it may] not be up to standard because the District Commissioner has not shown interest to read the books and see how things are going. So the leadership I think is a key issue in the Council. If you have a strong District Commissioner, a strong Director of Planning Development, then that Council is going to kick. If you have one who is strong, so much the better. But if both of them are not cooperative, [officers] can do anything at any time because they don't have that strong control from the leaders. – WA2	So even in the Council, it also goes with the leadership, from the District Commissioner and the Director of Planning and Development. If these guys are useless, everybody becomes useless. – CU2	
Projets gouvernementaux : Le leadership et la bonne gestion varient d'un Conseil à l'autre			
Some Councils are naturally motivated. So, sometimes you find one Council is doing very well, another is not. – UNF3	[What makes a strong Council] is the leadership from the Director Planning of Development or the District Commissioner. It's motivation from all sides. If you're motivated and you like what you do and you like your job, you're much more likely to put that extra half an hour in. – UNF1	I think a good Council is one which is working as team. [...] So if the District Commissioner can collaborate, coordinate that kind of setup. And then encourage, and then meet them as often as possible. I think [a key factor is] the management. – HC1	The District Commissioner, of course, he's the overall head. But he's supposed to delegate functions to officials. And not all District Commissioners would do that. They still feel they have to say, "Oh no, you can't do it before you see me", that kind of thing. So some people get discouraged. [...] In those Councils, it could take maybe 2 months. We are failing to meet the District Commissioner. He couldn't just see us, for whatever reasons. – HC1
Conseils : Part de responsabilité des ONGs et des bailleurs de fonds			
Where can the leadership come from? If somebody is hiding, working in isolation, is it up to us to follow him wherever he is? He came to the Council, he asked for permission, and we've given it to him. It's he now who has to tell us what he is doing in the Council, he has to build that relationship. Because if I bear a kid, the kid should be following the steps of the father, not the father following the steps of the son. – DPD2	The solution is with the donors and NGO headquarters. It is up to them to tell us the truth. Because they can communicate to [the Ministry] to say: "We've given so much to our NGOs, so please inform the Councils." And these people will be afraid to do even a simple mistake. [And NGOs] follow donor conditions, to say, if you don't do this [baseline survey], we cannot give you the money. That's where the problem is. But if the donor would say, "Go to the Council, use whatever structure they have on the ground", then that would have been better. – DPD2	The other thing is the imposition of activities by donors. Because sometimes you find that somebody has just come through an NGO to say, we want to implement A, B, C, D in this area. And the donor is behind that NGO. – DoF2	We were the only NGO that had [supporting letters] from the government. It did not cross the minds of any other to have a conversation with a Council [before submitting their proposal]. [...] It just doesn't cross people's minds. [...] Maybe that's one of the things that should be in the proposal: there has to be documentary evidence of consultation with the Council before [donors] release funding. – CU1

mettent en place. « Au moment où nous nous retirerons, nous aurons un système qui peut encore soutenir les activités que nous avons accomplies. (CU3) » Pour Unicef et HydroConsult, qui autrefois travaillaient directement avec le Ministère de l'eau, la mise en œuvre à travers les Conseils constitue la voie de l'avenir. Unicef considère être un précurseur et tente de démontrer la viabilité d'une fourniture de services effectuée par les Conseils. « Nous ne faisons pas que parler, mais nous faisons la démonstration que c'est la voie à suivre. (UNF2) » Pour HydroConsult, l'avantage de travailler avec les Conseils est indéniable et signifie une plus grande implication communautaire, qui se traduit par une plus grande appropriation des infrastructures. Quant aux Conseils, ils considèrent impératif d'être impliqués pour assurer l'honnêteté des différentes ONGs qui œuvrent dans leur district. De leur point de vue, le Conseil doit agir comme chien de garde pour s'assurer que les ONGs livrent correctement la marchandise et pour éviter qu'une ONG frauduleuse n'obtienne indûment un financement. « Nous consulter devrait être la première chose. Parce que les gens sont très bons pour créer des soumissions de projet ! Mais en pratique, ça peut ne pas être vrai. C'est pourquoi les soumissions doivent recevoir l'approbation du Conseil. (DoF2) »

Deuxièmement, le Tableau 5.14 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui considèrent les implications pratiques et immédiates de leur collaboration sur la fourniture de services. Pour WaterAid et Concern Universal, collaborer avec les Conseils exige de la patience et de la résilience. « Le rythme auquel les Conseils et les ONGs travaillent est différent. Le gouvernement a son propre rythme. Ce qui entrave parfois le temps de prestation de services. (WA1) » De leur point de vue, la fourniture de services s'effectuerait beaucoup plus rapidement lorsqu'une ONG est maître d'œuvre. WaterAid concède toutefois que certaines ONGs, dans leur rapidité, peuvent aussi prendre quelques raccourcis. Ainsi, WaterAid cherche donc à atteindre un compromis en laissant la mise en œuvre à une ONG locale, mais en s'assurant que le Conseil dispose des ressources nécessaires pour contrôler la qualité de la mise en œuvre. Du point de vue d'Unicef, la fourniture de services s'accélère significativement en travaillant avec les Conseils. « En travaillant avec les Conseils, nous avons vu une accélération de la mise en œuvre des activités. Parce que, précédemment lorsque vous donniez de l'argent au *National Water*

Development Programme, avant que ça ne retombe aux Conseils, il y a des processus dans le gouvernement qui doivent être suivis. La bureaucratie ralentissait la progression des activités. (UNF3) » En effet, selon eux, les Conseils travaillent plus rapidement que le Ministère ou le *National Water Development Programme*. La comparaison semble ainsi se faire par rapport à la pratique dominante du champ institutionnel dont l'organisation provient : travailler avec le Conseil est plus lent pour l'ONG qui pouvait contourner le gouvernement, travailler avec le Conseil est plus rapide pour l'organisation qui devait travailler avec le gouvernement central. Quant aux Conseils, ils arrivent à considérer les deux points de vue en concédant être plus lents que les ONGs tout en reconnaissant être plus rapides que le *National Water Development Programme*.

Troisièmement, le Tableau 5.15 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui s'informent de leurs expériences antérieures en matière de fourniture de services pour guider leur collaboration. Une tendance générale s'exprime pour l'ensemble des parties prenantes qui considèrent que le niveau de motivation dans la fourniture de services varie d'un Conseil à l'autre. « Certains Conseils sont naturellement motivés. Parfois vous trouverez un Conseil qui se porte très bien, alors que l'autre ne va pas. (UNF3) » Plus particulièrement, toutes les agences d'aide internationale, WaterAid, Concern Universal, HydroConsult et Unicef, identifient le leadership de la haute direction des Conseils comme le facteur déterminant de la qualité de la collaboration. « Le leadership, je pense que c'est une question clé au sein du Conseil. Si le *District Commissioner* et le *Director of Planning and Development* sont forts, alors le Conseil va botter. S'il n'y en a qu'un qui est fort, c'est déjà ça. Mais si les deux ne sont pas coopératifs, les employés du Conseil peuvent faire n'importe quoi, à n'importe quel moment. (WA2) » Toutefois, du point de vue des Conseils, la volonté d'impliquer le Conseil dans la mise en œuvre d'un projet varie aussi d'une agence d'aide internationale à l'autre. Par ailleurs, les Conseils considèrent que ces organisations ont la responsabilité de maintenir la collaboration dans la fourniture de services. « Mais d'où doit provenir le leadership ? Si quelqu'un se cache, en travaillant de manière isolée, est-ce à nous de le suivre partout où il est ? Il est venu à nous, il nous a demandé la permission d'opérer, et nous lui avons donné. C'est à lui maintenant de nous dire ce qu'il fait dans le district. Il doit construire cette relation.

Parce que si je porte un enfant, l'enfant doit suivre les pas du père. Ce n'est pas le père qui doit suivre les pas du fils. (DPD2) » Ils suggèrent même que cette ambiguïté puisse être réglée par les bailleurs de fonds, qui pourraient financer les ONGs sous condition qu'elles impliquent les Conseils dans la mise en œuvre.

En somme, la manière dont le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé dans la structuration de la collaboration est modulée par des mécanismes de contrôle marchand, axés sur les intérêts, qui s'expriment à travers des préoccupations reliées à la pérennité et à la rapidité de la fourniture de services. Ce mécanisme de structuration se conjugue en fonction des trois orientations temporelles de l'agence : en envisageant le futur, l'organisation se demandera si l'implication du Conseil améliorera la pérennité des résultats ; en s'orientant vers le présent, l'organisation se demandera aussi si cette collaboration affectera la vitesse de la fourniture de services ; en se remémorant son expérience passée, l'organisation voudra évaluer à quel point le Conseil a démontré sa capacité à jouer pleinement son rôle.

5.4.2 Structuration modulée par un contrôle bureaucratique

Les mécanismes de contrôle bureaucratique s'appuient entre autres par « un système de surveillance hiérarchique, d'évaluation et de direction. » (Ouchi, 1980 : 134, traduction libre) Dans un contexte d'aide internationale, l'utilisation de ressources financières publiques dans la fourniture de services impose un contrôle bureaucratique pour assurer une gestion transparente et imputable des fonds. Dans ce contexte-ci, ce mécanisme de structuration s'exprime à travers des préoccupations reliées à la bonne gestion financière et à la reddition de comptes, puis se décline en fonction des trois orientations temporelles de l'agence.

Premièrement, le Tableau 5.16 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui imaginent les futures conséquences d'une responsabilisation des Conseils dans la gestion des fonds destinés à la fourniture de services. Du point de vue de Concern Universal et de WaterAid, il serait préférable que les ressources financières demeurent

Tableau 5.16 Structuration bureaucratique future : La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?

Projets non-gouvernementaux : Les Conseils risquent de se confondre aux ONGs			
If you're talking about project funding, all our funding is for 3 years, 4 years or 5 years. To me, it actually makes sense that you would keep that money outside of the Council system for those 5 years. Because the danger is, if you put it in the Council, it builds its own big infrastructure, and after 5 years, it can't sustain it. [...] I think it's irresponsible to give money if you know it isn't going to be sustainable in the long term, basically. – CU1	The problem is, we rely on donor contracts so much that we focus on what that exact donor contract means. And then we've got 12 contracts all around, what does that all add up as a whole? [...] And what are we trying to do strategically? It can be a danger where you just get locked into a cycle of "I need more money to keep this going". – CU1	So, once we start funding [Councils] directly, giving them all sources of money, all their focus will be on this project. They will be operating as a project and less as a government. I think we are giving them more space to do more things than to fund them to be doing this daily work and go around, hygiene promotion and the like. I think that's not best for government, despite being their mandate. – WA2	
Projets gouvernementaux : Le <i>National Water Development Programme</i> résiste au changement			
Some sectors have been able to move and give certain responsibilities to [Councils], in terms of resources and the authority as well. But in some sectors.... that can't move. They all just want to eat. That's the problem. So the process has dragged too long. – UNF2	The center, they think they will be deprived of the resources. – UNF3	For example during the last Joint Sector Review, most of us [donors] were pushing for more decentralization, or decentralization being one of the major points. Whereas the national-level doesn't seem to be too keen on releasing that control. – UNF1	But as consultants, we've been saying: "Why don't you... give the money to the Councils?" But as consultants, we usually have a limit. You cannot... You suggest, and if it's not taken up, you say, "Well, we have said it". – HC1
Conseils : Les ONGs ont peur de devenir obsolètes			
Some Development Partners are able to give resources to the Councils. Others no. It's a question of resistance, resisting decentralization. In fact, when you talk of decentralization, you are talking of control. Some organizations feel [that] if they are advocating for decentralization, it means they won't be able to control those resources. – DPD2	So some of these [NGOs], they are not sure, they are afraid. Because some of them they know, if we give so much power to the Council, in the end, they'll be useless. The donor will trust the Council and will leave some of those NGOs out. So they make an overturning reaction that maybe the Council has no capacity, they cannot achieve on their own, we should help them to achieve A, B, C, D. But that's not really the case. – DPD2	The problem is, the resources we have do not meet the demands of the communities. [Some NGOs] have negative feedback of government. [...] They think they are competing against the government. But they forget that they are there to complement the government. – DPD3	

Tableau 5.17 Structuration bureaucratique présente : Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?

Projets non-gouvernementaux : Les obligations des bailleurs de fonds sont trop sévères pour les Conseils				
WaterAid is one the very few organizations which provide resources directly to Councils. Not many people would do that because there is also risk involved in it – WA2	As you probably know, Unicef is very, very, strict. Because we've also implemented Unicef funded projects, for a number of years. We know how they work, and we know what it takes. [...] It's like with [Donor E.]. They are not good for small organizations, NGOs, that do not have proper structures and systems on the ground. [Donor E.] can actually, or has made some organizations collapse and linger. Because you mess up on a small thing, you're in trouble. – CU2	[Councils], at times, they've actually told us: 'Why don't you just give us all the money of this project, and we'll do the job ourselves?' [...] But at the same time, especially if it's donor money, you cannot just overnight decide to put all the money with the Council. – CU1	You know, the system in government, for one to track the problem, it takes time. With NGOs, they are small, if there's mismanagement somewhere, you can easily track. But in the government system, it's so slow. By the time you track, to say, "Ooh, there's a problem", it's been 4-5 years. The damage has already been done. And you end up arresting that person, he's not able to give the money back. The money's gone. – CU3	
Projets gouvernementaux : Il faut des fonds pour apprendre à gérer des fonds				
To improve the decentralization process, we need to make sure that we have the required structures. That [means that] the Councils are there, and the relevant capacity is built. So we make sure that the required resources are sent to that level. – UNF3	We try to ensure the capacity at that level is built, and it cannot be built if the Councils don't have the required resources, like financial assistance and some other logistic, transport and what. – UNF3	[Funding Councils] probably puts quite a bit more pressure on them, but it also puts more challenges on them in a good way. – UNF1	In some Councils, it's working better. In some Councils, it is not. And mainly, when there is some external funding, maybe from Unicef or from another donor, you can see the District Coordination Team is very active. While when there is no funding, you see them very dormant. – UNF3	In most situations, Councils would want more responsibility over their own projects and activities and funding, compared to less. Which means they are willing to take this responsibility and be accountable. – UNF3
Conseils : Le manque de capacité pour la gestion des fonds n'est qu'un prétexte				
Because of the financial resources [from Development Partners], people are now able to work. [...] Because if you don't have the resources, obviously, you're not going to implement. So you stay in the office. I've noticed that people have now become busier. [And] there has been that drive to make us work. There's that high sense of demand in terms of accountability and responsibility. – DoF1	[Funding us] is the only way we can promote accountability. But what is happening is that the NGOs are saying: 'Councils should be accountable.' Yes, we should be accountable. What has been done to make us accountable? [...] I can't ask you to be accountable if [I'm not funding you]. – DPD3	At the same time, [NGOs] are working in the district, they go there. And they've got the capacity, while we don't have the capacity? But they are junior to us. So where do they get the capacity? Just because they've got money? – DPD3	Some have been saying that Councils don't have the capacity to handle the resources or to do certain activities. Yet for the other things that we're handling, we're able to implement. So that issue of capacity, it's just a fear of the unknown to me. [...] It's just an excuse to me. – DoF1	

Tableau 5.18 Structuration bureaucratique passée : Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?

Projets non-gouvernementaux			
Les Conseils ont mauvaise réputation en termes de gestion financière			
We've got scandals, I mean, coming from the other Councils, you know, Council X being ranked as the most prominent Council in mismanagement of funds and that sort of things. So if those things happen, then it's going to make other development partners less willing to support, you know, to sit back and say : "Wait a minute, do we really need to take this road and support the process?" – WA1		We will want to maintain that road and do as much as we can in terms of giving more resources. But at the same time, we have to convince ourselves that [Councils] will use the money for their intended purpose and they will account for it. So we have to do a proper analysis. [...] Because, on the other hand, we are aware how the Councils have misappropriated money from [donor N. or donor M.], which had massive problems. And we are aware of that. – CU2	
L'expérience nous montre que le contrôle financier n'est pas assez serré			
Previously, we used to send our money to the [pool account], where money was being pulled from all over. [...] Now that money was liable to abuse. They could borrow WaterAid funds to implement a certain activity : "We're going to refund this money when money from that donor comes", and so and so. And we said : "No, we need to have separate WaterAid accounts." [...] And there should not be borrowing money from or lending to the WaterAid account. – WA3		When I was working in [Council M.], we were working with WaterAid. [...] Disagreements came as a result of maybe, unwarranted expenses, or expenditures. They'd say : "You've spent too much here" or "You've gone above your budget". Things like that. So they said : "No, from now on, because you failed to follow procurement procedures here, so we'll just be playing directly to the supplier without giving you that money." – DoF3	
We have at times interacted with Unicef funded Councils. And there have also been lots of problems. And these Councils, they've ended up paying back that money from other sources, from other funding. They've used that just to clear up their name. – CU2			
Projets gouvernementaux			
Unicef ajuste le financement en fonction de la capacité des Conseils			
If there's a Council which hasn't has liquidated their funds in like 9 months, which is bad but it happens of course, then you may be a little bit more cautious the next time [...] because we also have to be accountable to our funds. [...] It's not set in stone. There's flexibility depending on how implementing actually goes. [...] If the [Council's] capacities are very strong, we may be more interested in sending them more funds because we know they can implement fast and efficiently. If the capacities are lower than we might be interested in sending smaller amounts but more frequently. – UNF1		[Some Councils] are not very realistic, ask for more money and fail to account. And that hinders them for accessing more funds. [And other Councils] are really good and go very fast. And by the third quarter they [ask to drill more boreholes]. And it's okay because those extra boreholes can be funded with money from Councils which, for whatever reason, were unable to spend on some of the activities. – UNF3	
		Maybe the Council has no absorptive capacity. They plan so many activities but they are failing to do. So we sit down with the Council and we scale down and plan for activities which they can achieve. And then, the resources remaining will go to the other Councils which are better performing. – UNF3	
		Another [scenario], the activity has to be funded by the Councils themselves. We say : "Okay, since we are not quite sure with your systems, let's agree on this budget. [...] Spend your money, and claim." And that is a tough one. Because most Councils don't have that money. [But Council B.] has done it. They spend, from their own bank account, and then they claim. – UNF2	
La bonne gestion financière des Conseils est réévaluée sur une base régulière			
Looking at the nature of the activities, [...] after six months, you are able to say : "Let's revisit this". [...] We might go on a trip and we report back and say : "Actually, they've done this very, very well. They've been so fast." Then we might say : "Okay, well you know, let's see if they can handle this." – UNF1		So we see what is there. So most of the times, [Councils] have picked up, and we seem to agree. We are not even afraid to give them more money. I just have to convince [my director] : "Let's give them, it's okay, these guys are capable." – UNF2	
		But there are cases where we cannot because of our own financial management systems and our own accountability. If the Council is unable to liquidate fund in good time, if the Council has bad report from auditors, then we cannot put our money there. So that's more of a "cannot" than a "want not". – UNF1	
		Life has ups and downs. It's not always smooth. [...] I cannot say, all has been well. At times, we used to disappoint one another. [...] For example, in terms of financial management, about 4 years ago, Unicef declared this a high risk Council. We had to improve in terms of financial management. We worked really hard, we improved, and now, we are no more there. – DoF3	
Conseils			
Les bailleurs de fonds assument que les Conseils n'ont pas la capacité de gérer les fonds, sans vérifier cette hypothèse			
People are afraid of taking the risk of sending their money to the Council, because they're also being informed that there's a lot of corruption. They take a careful approach on these things because is not theirs, the moneys is for other people. This is other people's taxes. – DPD1		Maybe donors don't trust the system of government. That's why sometimes they can operate through an NGO or want their own account so that they have more control. But at the end of the day, we do account to them, on what they've given us. – DoF2	
		Some of them will not want to risk disbursing or sending their money to the Council because they are told that the Councils do not have capacity. That's what they are told. But they have not confirmed it. They have not made the experience themselves. What they know is the councils do not have capacity. – DPD1	
Les bailleurs de fonds resserrent leur contrôle financier, et pourraient ne plus financer les Conseils			
You may happen to frustrate [donors] because you're failing to implement the activities which you said you'd implement. I don't think a donor would be happy with that. [...] So it's good to make sure that your reputation in terms of handling the donor funds is not actually tarnished. [...] If you manage your finances very well, I don't think you'll have any problems. – DoF1		Donors have got their own conditions. If you overlook those conditions, obviously there will be disagreement. They could withdraw their funding. Yeah, they can say, "No, Council, you've failed to do A, B, C, or you've failed to follow our conditions." – DoF3	
		I have noticed that [donors] have become tougher and tougher with their conditions. [...] If we don't actually understand them well, it may even scare them. One day, they might even say : "Let's work with the community, and not the Council." They might skip us and go directly to the community. – DoF3	

dans les coffres des ONGs. D'une part, Concern Universal souhaite éviter aux Conseils certaines conséquences indésirables du financement par projet qui caractérise le monde des ONGs. En effet, le financement des projets expire après quelques années au terme du contrat et place les ONGs en mode de survie pour renouveler leur financement et retenir leur personnel. De ce point vue, on éviterait ainsi que la structure des Conseils ne gonfle artificiellement et que les Conseils perdent le recul stratégique nécessaire pour coordonner efficacement la fourniture de services. WaterAid est du même avis et considère que les Conseils seront ainsi mieux en mesure de chapeauter la fourniture de services. « À partir du moment où nous commencerons à financer les Conseils, avec de l'argent de toutes provenances, toute leur attention sera sur le projet. Ils vont fonctionner davantage comme un projet en moins comme un gouvernement. Je pense que nous leur donnons plus d'espace pour faire plus de choses, plutôt que de les financer pour faire ce travail quotidien et de se promener sur le terrain, comme pour la promotion de l'hygiène, etc. Je ne pense pas que c'est ce qui serait le mieux pour le gouvernement, bien que ça relève de leur mandat. (WA2) » Quant aux Conseils, de leur point de vue, les organisations qui refusent d'acheminer leurs ressources financières à travers le Conseil auraient en réalité peur de perdre le contrôle ou de devenir obsolète. « Certaines de ces ONGs, elles ne sont pas sûres, elles ont peur. Parce que certaines d'entre elles savent que si nous donnons autant de pouvoir aux Conseils, à la fin, elles deviendront inutiles. Les bailleurs feront confiance au Conseil et écarteront une partie de ces ONG. (DPD2) » En effet, si ce ne sont plus les ONGs, mais bien les Conseils qui obtiennent le financement par projet, qu'advient-il de ces ONGs ? Et les Conseils se confondront-ils aux ONGs ? Unicef et HydroConsult observent le même phénomène avec le *National Water Development Programme*, qui résisterait aussi au processus de décentralisation en évitant de responsabiliser les Conseils en leur confiant la gestion financière des projets comme celui exécuté par HydroConsult par exemple. « Par exemple, à la dernière revue conjointe du secteur, la plupart d'entre nous, les bailleurs, avons poussé pour une plus grande décentralisation, c'était un des principaux points. Alors que le niveau national ne semble pas être trop enclin à relâcher le contrôle. (UNF1) » Dans tous les cas, la responsabilisation des Conseils dans la gestion des fonds provoque un questionnement identitaire où chaque partie prenante renégocie aussi bien son rôle dans la fourniture de services que son contrôle sur les ressources.

Deuxièmement, le Tableau 5.17 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui considèrent les implications pratiques et immédiates de la responsabilisation des Conseils dans la gestion des fonds. Pour Concern Universal et WaterAid, transférer la gestion financière aux Conseils comporte un risque important et ces deux organisations doivent évaluer si les Conseils ont la capacité réelle de gérer les fonds. « WaterAid est l'une des rares organisations qui fournissent des ressources directement aux Conseils. Peu de gens le font parce qu'il y a aussi des risques impliqués. (WA2) » Considérant les contraintes strictes des bailleurs de fonds, les ONGs doivent se convaincre que les Conseils seront en mesure de satisfaire aux obligations de rendre des comptes aux bailleurs de fonds. Mais du point de vue des Conseils, qui gèrent déjà des sommes considérables provenant de différentes sources, remettre en question leur capacité de gérer les fonds ne serait qu'un prétexte pour conserver le contrôle sur les ressources. « Certains disent que les Conseils n'ont pas la capacité de gérer les ressources ou de faire certaines activités. Mais pour les autres choses que nous gérons, nous sommes en mesure de les mettre en œuvre. Donc, la question de la capacité, c'est uniquement une peur de l'inconnu à mon avis. Ce n'est qu'une excuse. (DoF1) » Certains Conseils se demandent comment il est possible qu'une ONG puisse exiger d'eux une bonne gestion financière, sans que cette ONG ne leur confie la gestion des ressources ? Allant dans le même sens, Unicef constate que confier la gestion des fonds aux Conseils contribue généralement à motiver et à responsabiliser les Conseils, qui seraient prêts à rendre compte sur la bonne utilisation de ces ressources et à prendre davantage de responsabilités. « Nous essayons d'assurer que la capacité à leur niveau est bâtie. Et elle ne peut se bâtir que si les Conseils disposent des ressources nécessaires. (UNF3) »

Troisièmement, le Tableau 5.18 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui s'informent de leurs expériences antérieures en matière de gestion financière pour guider leur collaboration. D'abord, toutes les parties s'accordent pour dire que la mauvaise réputation des Conseils en termes de gestion financière constitue une première barrière. « Certains d'entre eux ne veulent pas risquer de transférer leur argent à travers le Conseil parce qu'on leur dit que les Conseils n'ont pas la capacité. C'est ce qu'ils entendent. Mais ils ne l'ont pas confirmé. Ils n'en ont pas fait l'expérience par eux-

mêmes. (DPD1) » En effet, l'organisation qui souhaiterait acheminer ses fonds à travers les Conseils devra se convaincre que les fonds seront utilisés à bon escient. Ainsi, Concern Universal préfère tenter l'expérience en ne confiant que des sommes très modestes aux Conseils. « Nous voudrions maintenir cette route et en faire autant que possible pour transférer plus de ressources. Mais en même temps, nous devons nous convaincre que les Conseils utiliseront l'argent aux fins prévues et qu'ils en seront imputables. Nous devons donc faire une analyse appropriée. Parce que, d'autre part, nous sommes conscients que des Conseils ont détourné l'argent de tel et tel bailleurs, qui ont eu d'énormes problèmes. Et nous en sommes conscients. (CU2) » Pour WaterAid, cette réputation n'est pas entièrement sans fondements puisque l'organisation a déjà vécu des situations où les Conseils auraient utilisé les fonds qui leurs étaient confiés à d'autres fins que celles prévues. « Auparavant, nous avions l'habitude d'envoyer notre argent dans le compte "panier commun", où l'argent provenait de tous les coins. Maintenant, cet argent était passible d'abus. Ils pouvaient emprunter des fonds de WaterAid pour mettre en œuvre une certaine activité, "nous allons rembourser cet argent quand l'argent de cet autre bailleur arrivera," et ainsi de suite. Et nous avons dit : "Non, nous avons besoin d'avoir un compte séparé pour WaterAid." Et il ne devrait pas y avoir d'emprunt d'argent à partir du compte pour WaterAid. (WA3) » Pour cette raison, WaterAid n'achemine plus les fonds à travers le panier commun du Conseil, mais plutôt à travers un compte bancaire distinct afin de mieux y garder un œil. D'ailleurs, les Conseils sont conscients des réticences des organisations à leur confier la gestion des fonds et s'efforcent de ne pas ternir leur réputation. Les Conseils savent que le non-respect d'une procédure financière ou un dépassement budgétaire sont de grandes sources de tension et ils craignent que les bailleurs de fonds éventuellement décident de les contourner s'ils ne respectent pas leurs conditions. « Les bailleurs de fonds ont leurs propres conditions. Si vous négligez ces conditions, évidemment, il y aura un désaccord. Ils pourraient retirer leur financement. (DoF3) » Unicef se distingue ici en adoptant une approche plus flexible et itérative. « Peut-être que le Conseil n'a pas la capacité d'absorption. Ils planifient tant d'activités, mais ne parviennent pas à les faire. Alors nous nous asseyons avec le Conseil et nous ajustons le plan d'activités pour qu'il soit atteignable. Et puis, les ressources restantes iront à d'autres Conseils qui sont plus performants. (UNF3) » Sur une base trimestrielle

ou annuelle, Unicef évalue la bonne gestion financière et la rapidité de mise en œuvre de chacun des douze Conseils que l'organisation finance. « Nous revoyons l'état de la situation. La plupart du temps, les Conseils se sont améliorés et nous semblons être d'accord. Et nous n'avons même pas peur de leur donner plus d'argent. Je dois seulement convaincre mon directeur : "Donnons-leur, tout va bien, ces gars-là sont capables". (UNF2) » De cette façon, Unicef est en mesure à la fois d'ajuster la valeur des montants et la vitesse des déboursements pour chaque Conseil, et de maintenir ses objectifs annuels constants sur la totalité des douze Conseils.

En somme, la manière dont le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé dans la structuration de la collaboration est aussi modulée par des mécanismes de contrôle bureaucratique, axés sur les règles, qui s'expriment à travers des préoccupations reliées à la bonne gestion des fonds et à la reddition de comptes. Ce mécanisme de structuration se conjugue en fonction des trois orientations temporelles de l'agence : en envisageant le futur, l'organisation se demandera si la gestion des fonds cadrera avec le rôle des Conseils sur une perspective à long terme ; en s'orientant vers le présent, l'organisation se demandera à la fois si les Conseils ont les processus organisationnels et les mécanismes financiers adéquats pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds ; en se remémorant son expérience passée, l'organisation voudra aussi évaluer à quel point elle a confiance que le Conseil utilisera les fonds à bon escient.

5.4.3 Structuration modulée par un contrôle de clan

Les mécanismes de contrôle par clan s'appuient sur la création « de valeurs et de croyances communes qui efface la possibilité d'un comportement opportuniste. » (Ouchi, 1980 : 138, traduction libre) Dans un contexte d'aide internationale ou un autre, la création de valeurs communes s'effectue à travers « une variété de mécanismes sociaux qui réduisent les différences entre les objectifs individuels et organisationnels et produisent un sentiment élevé de communauté. » (Ouchi, 1980 : 136, traduction libre) En ce sens, une interaction répétée et prolongée entre les organisations permet de développer un sentiment de solidarité et une confiance mutuelle, qui facilitent et régulent la relation inter-organisationnelle.

Tableau 5.19 Structuration de clan future : La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?

Premier constat : La relation change rapidement, en fonction des transferts et du roulement de personnel				
In particular Councils, relationships have changed over time. If there's change in terms of Council leadership, the relationship could change for the good or for the bad. – WA2	So there are different ways where, you know, from experience you may work with Councils one way or in a different way. And again this changes quite quickly. It just takes one or two people in the Council to change, or to move, for the whole dynamic to change. Either positively or negatively. – UNF1	[For example], we had problems with the Director of Planning and Development in [two Councils]. But now they were replaced by people who understand and I think we are collaborating very well. – WA3	The key staff all moved away and then new staff came in. The functionality of the Council was not as it was at first. And then they started to understand the WaterAid partnership, so we discussed it first. [...] And that would drag a bit. I think that kind of change was too drastic, with a new District Commissioner and a new Director of Planning and Development. It disturbed our work. The relationship was no longer the same. – WA1	The only Councils that I had problems with at that time were [Council T.] and [Council M.] I'm saying that time, because definitely those people are not there [anymore]. – HC1
Deuxième constat : Travailler avec plusieurs Conseils mitige les inconvénients des transferts				
The other challenge [with Councils] is the turnover, the staff transfers. You start properly with a certain person who is highly motivated. In the process, someone comes in, he has different priorities to what we have. Then, it goes like this. It's on and off. On and off. – CU2	And there's also the issue of transfer of extension staff, which is quite a major one. You know, you'll train someone to manage a database and then they'll be moving to a different Council. – CU3	Another key bit is that sometimes you provide a training [...] to key government staff. And at the end of the training, one month after that, [...] they can easily be taken out from the Council you've provided support. And when you look back and ask: 'What progress have we made here? All the guys we've trained [...] they're all gone.' But that may only be if you only have a narrow view of a particular Council. [...] But it becomes an issue when you actually have to start all over again. – WA1	The good thing is that there is quite a lot of movement between the Councils. The District Water Officers move around, the Directors of Planning and Development also. So there is always some knowledge about how this interaction goes. Or a Director of Planning and Development might come in, whom we worked with very well [elsewhere]. There's always movement. Which is good. – UNF1	

Tableau 5.20 Structuration de clan présente : Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?

Premier constat : La qualité de la collaboration dépend de la qualité de la relation de travail				
From the side of NGOs, [...] when you give money to the Councils, you no longer have much control. And depending on the relationship that you have with that Council, they might decide to not honour their agreement. [...] Of course, we go through Memorandums of Understanding and all that kind of stuff, but depending on the relationship, the reputation that that NGO has, the Council might say: "We don't care, we'll use this money the way we want." – CU2	And to a large extent, it depends on the relationship you have with that particular Council. So the better the relationship, the better the work. The poorer the relationship, the bigger the struggle. To get even a small activity done – WA2	After a while, when you build a working relationship, when you begin building a friendship... You go to the field with these guys, you get to know who they are, where they live, who their family live, that helps. – UNF1	When coming with a project in the district, it's mandatory that you have to go through these structures. First, you sensitize the Council, after that, you sensitize the Area Development Committees, and after that you sensitize the Village Development Committees. After that, your project will run smoothly. – HC1	
Deuxième constat : Maintenir une relation de travail de qualité est un investissement coûteux				
What we have seen practically happening is that if there are disagreements from their perspective, they will be less cooperative. [And] if there's an issue, and you can't meet, then it drags on and it can build resentment. – WA2	It would be really interesting to see how effective we can be in a new Council. Because, [our work] with [Council N.], it's on the back of, you know, a decade or more long relationship with the Council. When we come in from scratch, it'll be interesting. [...] There's a clear correlation between the length of time we've been in a Council and the strength of the relationship. [...] In those Council where we're a bit newer, like [Council P.], it's taking a bit more time to get that relationship going. – CU1	Of course [working with Councils] takes some investments. It takes some investments in terms relationship building, it takes investments in terms of acceptance on both sides on the ways of working. [...] And that's perhaps an investment that not everybody is able or willing to make. Because, again, it's time consuming and if you're an NGO or a [donor], whoever, who's going to be here for two years then maybe it's not worth it. However, it might be worth it if you're only going to be focusing on one Council. Then you build a really, really good rapport and that one Council and that's it. So, I mean, you know, it depends on what your final aim is. Or where you work. – UNF1		

Tableau 5.21 Structuration de clan passée : Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?

Premier constat : Les organisations doivent apprendre à collaborer en alignant leurs attentes respectives				
Previously, WaterAid, just like any other organization, we would just go to any Council and say: "We want to target these two areas." And sometimes, we would just go straight and target them. Over time, what we have learned as a good practice is that we now always go through the Council's structures – WA2	We've worked in [Council S.] for about three years before we formalized [the partnership]. We believe in having a courtship, a kind of understanding. So there can be some loose agreements. [...] But currently, we go straight into signing funding agreements and partnership agreements. [...] Because we have now gained experience. We know where things can go wrong. We take on board all those issues on partnership agreements. – WA2	We came to understand the pace of Councils. [...] They've been able to adjust. We've been able to adjust. And the partnership has been smooth. – WA1	I think the reason [why we work closely with Councils] is that we've been here a long time. [...] And we've been working in this way with Councils since the mid 1990s. [...] So as a result, we haven't had any issues, or there was no need to change our approach, because from the start, the focus has been working with Councils. – CU1	So us, building relationships with the District Coordination Team, for the District Coordination Team to realize how Unicef works, for us to realize how the District Coordination Team works, it means that we can only build from now. – UNF1
There's some improvement. Because NGOs now know before they start that they have to report to the District Commissioner, present their project to the District Executive Committee. – DWO2	In the past, you could find [an NGO] coming to the district and telling you that they're going to implement A, B, C. But not now. We expect them to support the activities that are created by people at district level, other than imposing the activities. – DoF2	Actually, in the past, most NGOs wouldn't report to the District Commissioner. And some of them were not attending District Executive Committee meetings. But as of now, despite some issues beyond our control, we coordinate more. And usually if there are any issues, we work together as a team. – DPD2	We had [NGO S.]. It has stayed in the district a long time and then it, understood how we're working. We were getting reports. – DWO2	
Deuxième constat : La relation de travail peut être indûment personnalisée				
[We should] make sure that Councils are not taking advantage, that: "Okay, we can cooperate with this organization, but not that organization." They should not show favouritism just based on the relationship, but rather the Council should have principles. If they are cooperating with an organization, it's based on principles and both of them can be accountable to someone else. I think that would be very helpful. – WA2		I feel like Councils respect WaterAid. I think that's the only thing which gives up a bit of a bigger strength and an advantage. Without the respect of the organization, I think we would have more struggle. – WA2	And finally, supposed it's a Director of Planning and Development, he might be in good books with one of the NGOs, he might be playing double standard [with the others]. So, sometimes it's not easy to deal with such situation. – CU2	
I may be in good terms with the executive director for the organization, but if my colleague comes in, the understanding may not there. But still, it should not be personalized. But they have to know, this is the obligation for the Council, this is the obligation for the NGO. [...] But still, for my survival, I try to develop to develop that rapport. – DPD3	But, sometimes it's just personal kind of characteristics on how they approach certain things. For example, you find [an NGO] in [Council A.] implementing water activities. You find [the same NGO] in [Council B.] implementing the same project. But you find that [this NGO] in [Council A.] is not collaborating very well with the Council, while [the same NGO] in [Council B.] is collaborating very well. So in that case, you cannot talk about policy of the organization, it's not policy, it's about the individuals now. It's about maybe fears that they have. – DWO1	Unicef, there are complication. Because if you have a desk officer who is not willing to help, always you find difficult situations. Because they take that as a personal activity. [...] You know, what I can say, most of the desk officers at Unicef, they are not serious. [...] Suppose you send a request, and you see there are some mistakes, it's the desk officer to go through and advise what to do. But if you keep it, "there are a lot mistakes, you cannot do", people are waiting. And then tomorrow you say, "No, these Councils are not willing to implement Unicef project", is that good? There's no feedback, no nothing. – DPD2		

Ce mécanisme de structuration s'exprime à travers des préoccupations liées à la qualité des interactions entre les parties, puis se décline en fonction des trois orientations temporelles de l'agence. Contrairement aux sections précédentes, les résultats de cette section-ci n'affichaient pas de différence significative entre les points de vue des Conseils, des projets non-gouvernementaux et des projets gouvernementaux. Les constats majeurs sont alors dégagés, toutes organisations confondues.

Premièrement, le Tableau 5.19 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui imaginent comment leurs interactions évolueront dans le temps et affecteront leurs relations de travail. Pour toutes les parties prenantes, incluant les Conseils, la qualité de la relation de travail serait perçue comme instable dans le temps. En effet, le rapport entre les parties prenantes pourrait changer rapidement, pour le meilleur ou pour le pire, lorsque les individus impliqués dans la relation changent. « Il suffit qu'une ou deux personnes au sein du Conseil changent, ou soient transférées, pour que toute la dynamique change. De façon positive ou négative. (UNF1) » Pour toutes les organisations concernées, la collaboration changerait avec la rotation du personnel. La problématique serait toutefois plus importante au niveau des Conseils, puisque le personnel peut souvent être muté d'un Conseil à un autre. Pour des organisations comme Concern Universal, WaterAid et HydroConsult, ce fréquent transfert de personnel entre les Conseils a des conséquences importantes sur la fourniture de services, qui est affectée pendant qu'un rapport avec le nouveau personnel doit être bâti à nouveau et que certaines formations doivent être répétées. Mais contrairement à ces trois organisations qui ne travaillent qu'avec quelques Conseils à la fois, les transferts fréquents de personnel auraient un effet moins dérangeant pour Unicef, qui travaille avec douze des vingt-huit Conseils. Dans leur cas, même si un employé d'un Conseil collaborant avec Unicef était muté, il serait probable que cet employé soit muté dans un Conseil collaborant aussi avec Unicef. Ainsi, la relation de travail demeurerait pratiquement imperturbable. Toutes les parties prenantes seraient donc préoccupées par la stabilité de leur relation de travail, et collaborer avec un plus grand nombre de Conseils mitigerait les risques associés aux transferts de personnel.

Deuxièmement, le Tableau 5.20 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui considèrent les implications pratiques et immédiates de la relation de travail sur la collaboration. D’abord, pour les quatre organisations étudiées, la qualité de la collaboration varierait en fonction de la qualité de la relation de travail. « En fonction de la relation que vous avez avec un Conseil, ils pourraient décider de ne pas honorer leur accord. Bien sûr, nous passons par des protocoles d’entente et ce genre de choses. Mais en fonction de la relation, de la réputation que cette ONG a, le Conseil pourrait se dire : “Ça nous est égal, nous allons utiliser cet argent de la manière que nous voulons.” (CU2) » Même dans les cas où la collaboration serait formalisée par un protocole d’entente, la collaboration pourrait être affectée négativement par une tension dans la relation de travail ou favorablement par une plus grande complicité entre les individus. Les organisations qui collaborent auraient donc avantage à gérer leur relation de travail de manière à éviter qu’un sentiment de rancune ne se développe. Pour Concern Universal, qui remarque que la relation de travail avec le Conseil se consolide avec les années, bâtir ce rapport est un investissement à long terme. « Il y a une corrélation claire entre le temps que nous avons passé avec un Conseil et la force de la relation. (CU1) » Mais comme le souligne un chargé de projet chez Unicef, toutes les organisations ne sont peut-être pas prêtes à investir autant d’énergie dans leur rapport avec les Conseils. En entrant en collaboration, les organisations évalueraient donc aussi le coût de maintenir une relation de travail de qualité.

Troisièmement, le Tableau 5.21 présente les facteurs explicatifs mobilisés par les parties prenantes, qui s’informent de leurs relations de travail antérieures pour guider leur collaboration. Pour toutes les parties prenantes étudiées, une période de temps considérable aurait été nécessaire pour apprendre à collaborer et pour ajuster les attentes de chacun. « Auparavant, WaterAid, comme toute autre organisation, nous pouvions aller à n’importe quel Conseil et dire : “Nous voulons cibler ces deux zones.” Et parfois, nous pouvions y aller directement et les cibler. Avec le temps, nous avons appris, en tant que bonne pratique, à toujours passer à travers les structures du Conseil. (WA2) » Collaborer exigerait donc une période d’adaptation mutuelle pour comprendre les façons de faire de chacun et pour bâtir la relation de travail. Similairement, les Conseils observent

une tendance positive dans leurs interactions avec les ONGs, qui comprendraient mieux les attentes des Conseils avec les années. « En fait, dans le passé, la plupart des ONGs ne se présentaient pas au *District Commissioner*. Et certaines d'entre elles n'assistaient pas aux réunions du *District Executive Committee*. Mais de nos jours, en dépit de quelques problèmes hors de notre contrôle, nous nous coordonnons davantage. Et généralement, s'il y a des problèmes, nous travaillons ensemble comme une équipe. (DPD2) » Mais alors que toutes les parties prenantes conviennent de l'importance de maintenir une relation de travail de qualité, elles reconnaissent aussi que les interactions peuvent être indûment personnalisées. En effet, si une période d'adaptation permet d'aligner les attentes mutuelles, une ambiguïté demeure alors que ces attentes ne sont pas internalisées par toutes les organisations. En d'autres mots, une ONG pourrait collaborer avec un Conseil et en court-circuiter un autre. « Je peux être en bons termes avec le directeur exécutif d'une organisation, mais si mon collègue arrive, la compréhension peut ne pas être là. Mais encore, ça ne devrait pas être personnalisé. Mais ils devraient savoir, voici l'obligation pour le Conseil, voilà l'obligation pour les ONG. Mais tout de même, pour ma survie, je cherche à développer ce rapport. (DPD3) » Ou encore un Conseil pourrait collaborer avec une ONG et faire la vie dure à une autre. « Et enfin, supposons qu'un *Director of Planning and Development* soit dans les bonnes grâces de l'une des ONGs, il pourrait en fait jouer une double standard avec les autres. Donc, parfois, il n'est pas facile de faire face à une telle situation. (CU2) » Les organisations préféreraient donc que la qualité de leur collaboration soit fondée sur des principes plutôt que sur la qualité de leur relation de travail.

En somme, la manière dont le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé dans la structuration de la collaboration est modulée par des mécanismes de contrôle par clan, axés sur les valeurs communes et la solidarité, qui s'expriment à travers des préoccupations reliées aux interactions entre les parties prenantes et à la qualité de la relation de travail. Ce mécanisme de structuration se décline aussi en fonction des trois orientations temporelles de l'agence : en envisageant le futur, l'organisation se demandera si la relation de travail sera stable sur une perspective à long terme ; en s'orientant vers le présent,

l'organisation se demandera à la fois si elle est prête à investir dans la relation de travail et si cet investissement en vaut la peine ; en se remémorant son expérience passée, l'organisation voudra aussi évaluer à quel point elle a confiance que les attentes mutuelles seront respectées.

CHAPITRE 6

DISCUSSION

Alors que le chapitre précédent présentait les résultats et en faisait l'analyse, ce chapitre discute des résultats avec un niveau d'abstraction supplémentaire en considérant les implications théoriques. Une première section cadre l'analyse des champs institutionnels comme une fenêtre sur un débat sociétal plus grand que les cas de collaboration étudiés, qui met en évidence le fossé entre le secteur public et le secteur privé. Une deuxième section propose un cadre conceptuel qui trace un lien explicite entre les formes du pouvoir inter-organisationnel et les pratiques par lesquelles la collaboration se structure. Une troisième section récapitule les neuf formes de l'agence qui alimente la manière dont se structure la collaboration, puis explore les liens qui existent entre les formes de l'agence et la manière dont le pouvoir est mobilisé pour structurer la collaboration. Finalement, une quatrième section effectue une analyse croisée à partir des trois éléments précédents et pose un dernier regard sur les cas de collaboration de ce projet de recherche afin de révéler trois configurations types, caractérisées par un modèle distinct de fourniture de services.

6.1 Champs institutionnels : Un débat sociétal comme contexte

L'analyse du rôle des Conseils reflète la perspective des champs institutionnels dont sont issues les organisations étudiées dans ce projet. WaterAid et Concern Universal, qui mènent des projets non-gouvernementaux, et Unicef et HydroConsult, qui mènent des projets gouvernementaux, conçoivent un rôle différent des Conseils dans la fourniture de service.

Proposition 1 Le fossé entre le secteur public et le secteur privé procure le contexte à la collaboration entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales.

D'une part, les organisations qui mettent en œuvre des projets gouvernementaux estiment que les Conseils ont un rôle direct à jouer, en prenant une part active dans la fourniture de services. D'autre part, les organisations qui mettent en œuvre des projets non-gouvernementaux estiment que les Conseils ont un rôle indirect à jouer, en servant d'intermédiaire dans la fourniture de services. Deux idéologies s'entrechoquent alors que les organisations s'interrogent sur le rôle à privilégier pour le gouvernement. Doit-il fournir les services aux communautés directement, ou coordonner les efforts des organisations non-gouvernementales ? La fourniture de services doit-elle être effectuée par le secteur public, ou par le secteur privé ? Cette question laisse transparaître un débat de société beaucoup plus profond. Avec les efforts de décentralisation, le fossé entre le public et le privé, qui caractérisait les vagues de réformes antérieures, semble aussi se creuser au niveau local. C'est sur cette trame idéologique que les organisations provenant des deux champs institutionnels structureront leurs interactions avec les Conseils.

Toutefois, le débat entre le public et le privé ne risque pas de se clore de sitôt. Par ailleurs, le cadre légal du Malawi demeure ambigu à ce sujet, possiblement dans l'intention d'accommoder à la fois la réalité des projets gouvernementaux et des projets non-gouvernementaux. Cette analyse à toutefois le mérite de rendre transparent le débat idéologique qui guide le modèle de fourniture de services. En prenant conscience des choix sous-jacents qui guident la collaboration, les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales pourront développer une relation plus intentionnelle et bâtir un modèle de fourniture de services de façon plus délibérée.

6.2 Pouvoir : Proposition d'un cadre conceptuel

Les quatre cas de collaboration avec les Conseils étudiés dans ce projet de recherche illustrent comment le contrôle sur les ressources, l'autorité formelle, et la légitimité discursive sont mobilisés dans la négociation de la collaboration inter-organisationnelle. Cette section développe un cadre conceptuel du pouvoir inter-organisationnel, illustré à la Figure 6.1, en proposant d'abord comment ces trois formes de pouvoir se traduisent en pratique, puis quelles sont les pratiques intermédiaires qui créent un pont entre ces formes de pouvoir.

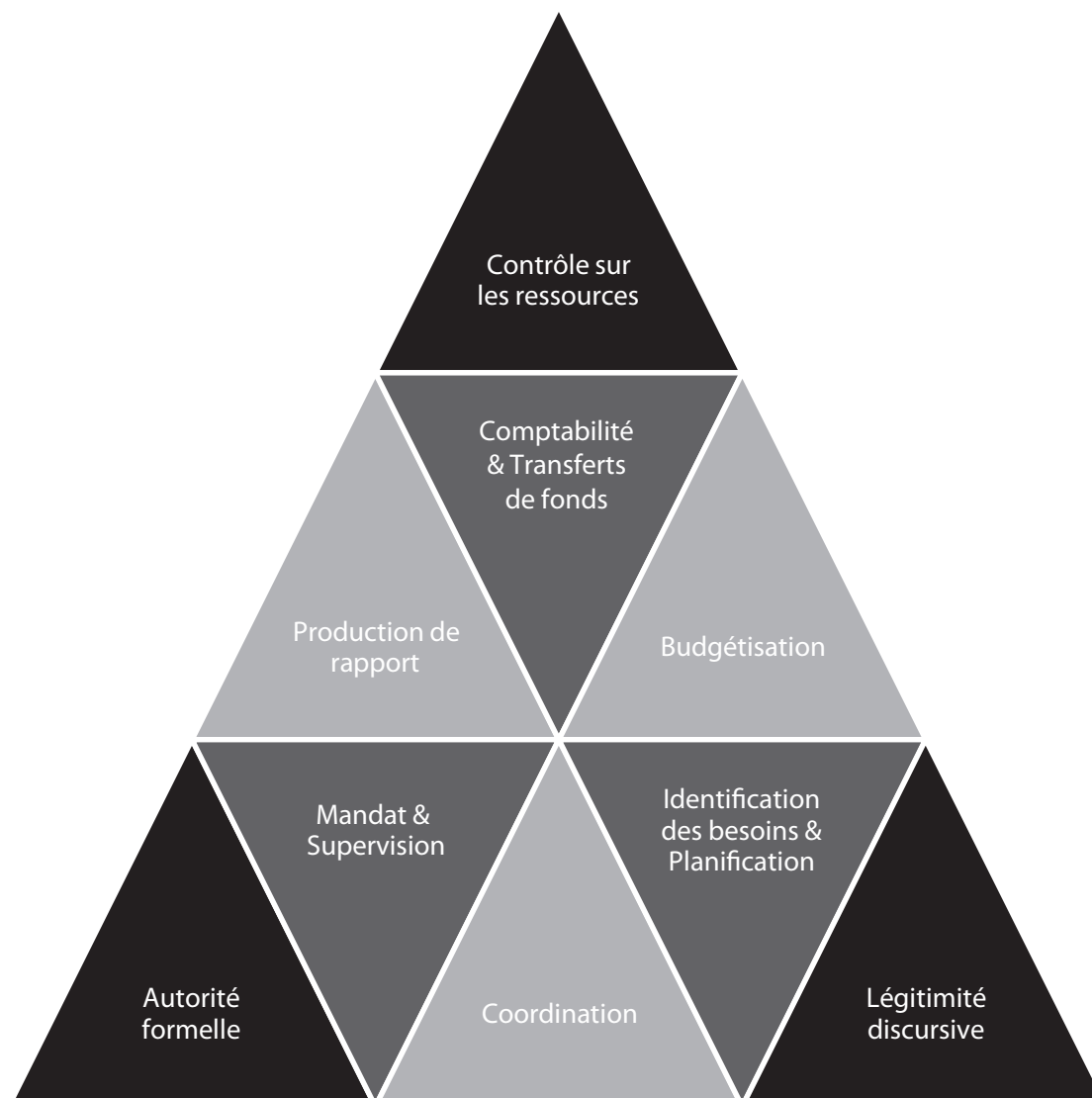
6.2.1 Mise en pratique des trois formes de pouvoir

Le contrôle sur les ressources, le respect de l'autorité formelle et le respect de la légitimité discursive sont les trois formes de pouvoir inter-organisationnel qui se partageront alors que la collaboration se structure. Les pratiques par lesquelles ces trois formes de pouvoir se traduisent sont illustrées en gris foncé à la Figure 6.1.

Proposition 2.a Le contrôle sur les ressources s'exprime à travers la gestion bancaire et les déboursements effectués aux Conseils.

À un plus haut niveau de pouvoir partagé, les ressources financières sont transmises aux Conseils à travers leur compte « panier commun » et l'affectation des ressources est laissée à leur discrétion. Le cas de collaboration avec Concern Universal – du moins pour leur projet pilote – démontre la faisabilité de cette pratique. Les autres cas de collaboration présentent des pratiques intermédiaires, avec différents degrés de partage des ressources. Par exemple, Unicef transfère les ressources dans le compte « panier commun » du Conseil, mais s'assure que les ressources sont utilisées dans le cadre de leur projet particulier. WaterAid se dote d'une garantie supplémentaire en versant les ressources dans un compte géré par le Conseil, mais distinct du compte « panier commun ». Dans le cas du projet

Figure 6.1 Pratiques inter-organisationnelles à travers lesquelles le pouvoir se partage dans la collaboration



exécuté par HydroConsult, les ressources financières sont gérées dans un compte inaccessible aux Conseils, bien qu'elles soient dépensées en leur nom. À un plus bas niveau de pouvoir partagé, aucun transfert de fonds n'est effectué aux Conseils. Selon le témoignage des Conseils, les ONGs qui opèrent de cette manière sont nombreuses.

Proposition 2.b L'autorité formelle s'exprime à travers l'octroi du mandat d'intervenir dans la fourniture de services et la supervision de ces interventions.

À un plus haut niveau de pouvoir partagé, le Conseil s'occupe de la fourniture de services de façon autonome. Le cas de collaboration avec Unicef démontre la faisabilité de cette pratique, bien qu'Unicef encadre de façon ponctuelle le travail des Conseils. Les autres cas de collaboration présentent des pratiques intermédiaires, avec différents degrés de partage de l'autorité formelle. Par exemple, les Conseils fournissent les services de façon conjointe avec Concern Universal, ou sous la tutelle de HydroConsult. Dans le cas de WaterAid, les Conseils octroient le mandat d'opérer à une ONG tierce, mais des mécanismes sont mis en place pour que le Conseil ait toutes les ressources nécessaires pour superviser cette ONG. À un plus bas niveau de pouvoir partagé, le Conseil octroie le mandat d'opérer à une ONG, mais il arrive que la mise en œuvre se produise sans supervision du Conseil. Plus encore, il est possible que le Conseil soit entièrement court-circuité et que la fourniture de services s'effectue sans mandat officiel et sans supervision. Mais selon le témoignage des Conseils, les ONGs apprennent avec le temps à respecter l'autorité formelle et celles qui opèrent de cette manière sont maintenant marginales.

Proposition 2.c La légitimité discursive s'exprime à travers le recensement des besoins communautaires et la planification de la fourniture de services.

À un plus haut niveau de pouvoir partagé, les données des Conseils sont utilisées par les Conseils, qui conçoivent de façon autonome la fourniture de services. Le cas de collaboration avec Unicef démontre la faisabilité de cette pratique. Les autres cas de collaboration présentent des pratiques intermédiaires, avec différents degrés de partage de la légitimité discursive. Par exemple, les Conseils utilisent leurs données et planifient la fourniture de services de façon conjointe avec Concern Universal et HydroConsult. Dans le cas de WaterAid, les Conseils sont consultés et valident le programme de fourniture de services. À un plus bas de niveau de pouvoir partagé, le recensement des besoins communautaires

se fait en parallèle, sans consulter les données recueillies par les Conseils. Mais selon le témoignage des Conseils, même si certaines ONGs identifient encore les besoins communautaires indépendamment des Conseils, les ONGs sont de plus en plus nombreuses à valider leurs données avec celles des Conseils.

6.2.2 Pratiques intermédiaires entre les trois formes de pouvoir

La comptabilité et les transferts de fonds, l'octroi du mandat d'intervenir et la supervision, puis le recensement des besoins et la planification des interventions constituent les pratiques par lesquelles se concrétisent respectivement les trois formes de pouvoir dans la collaboration inter-organisationnelle. D'autres pratiques intermédiaires mobilisent toutefois plus d'une forme de pouvoir, créant un effet de levier entre les trois formes de pouvoir. Ces pratiques intermédiaires sont illustrées en gris clair à la Figure 6.1.

Proposition 2.d Un déséquilibre dans le contrôle sur les ressources peut être compensé par un partage de l'autorité formelle.

Plus particulièrement, la production de rapport d'activités permet de créer un pont entre ces deux formes de pouvoir. Par exemple, il serait acceptable pour un Conseil qu'une ONG conserve le plein contrôle sur les ressources dans la mesure où elle rendrait compte au Conseil sur la bonne utilisation de ces ressources. En reconnaissant ainsi l'autorité formelle des Conseils, une ONG qui produit des rapports et concède un droit de regard sur ses activités partage en réalité une partie de son contrôle sur les ressources. De la même manière, une organisation comme Unicef, qui partage la majeure partie du contrôle sur les ressources avec les Conseils, souhaitera à son tour recevoir des rapports d'activités. En acceptant un plus grand contrôle sur les ressources, les Conseils doivent accorder un droit de regard sur leurs activités à leurs bailleurs de fonds, concédant ainsi une partie de leur autorité formelle.

Proposition 2.e Un déséquilibre dans le contrôle sur les ressources peut être compensé par un partage de la légitimité discursive.

Plus particulièrement, le processus de budgétisation permet de créer un pont entre ces deux formes de pouvoir. Par exemple, les Conseils considèrent qu'il est difficile de planifier la fourniture de services aux communautés alors qu'ils ne savent pas quels sont les montants investis dans les communautés par les ONGs. Dans le cas contraire, les ONGs qui partagent leur budget avec les Conseils contribuent à renforcer le système de planification gouvernemental. Une partie du contrôle sur les ressources est concédée pour reconnaître la légitimité discursive des Conseils. De la même manière, une organisation comme Unicef, qui partage la majeure partie du contrôle sur les ressources avec les Conseils, souhaitera maintenir un droit de regard dans le processus de budgétisation. En acceptant un plus grand contrôle sur les ressources, les Conseils doivent accepter de soumettre un budget à leurs bailleurs de fonds, qui réagiront en conséquence. Les Conseils concèdent ainsi une partie de leur légitimité discursive.

Proposition 2.f Le respect de l'autorité formelle et la reconnaissance de la légitimité discursive se renforcent mutuellement.

Plus particulièrement, la jonction de ces deux formes de pouvoir permet une plus grande coordination dans la fourniture de services. Par exemple, les ONGs qui reconnaissent l'autorité formelle des Conseils demandent le mandat d'intervenir, ce qui permet aux Conseils d'exercer leur légitimité discursive en allouant une zone d'intervention aux ONGs. De la même manière, les ONG qui respectent la légitimité discursive des Conseils valident leurs données avant d'intervenir, ce qui permet aux Conseils d'exercer leur autorité formelle en supervisant la fourniture de services. Dans tous les cas de collaboration étudiés, le respect de l'autorité formelle et l'expression de la légitimité discursive sont les conditions qui permettent une coordination efficace dans la fourniture de services.

6.3 Structuration : Les mécanismes et leurs effets sur la mobilisation du pouvoir

Les quatre cas de collaboration avec les Conseils étudiés dans ce projet de recherche illustrent les mécanismes qui guident la manière dont se structure la collaboration inter-organisationnelle. Cette section développe un cadre conceptuel de ces mécanismes de structuration (voir Tableau 6.1) et propose par ailleurs comment ces mécanismes affectent la manière dont le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé dans la collaboration.

Proposition 3.a La structuration de la collaboration s'effectue selon 9 mécanismes, qui se déclinent en fonction des trois orientations temporelles de l'agence identifiées par Emirbayer et Mische (1998) et des trois mécanismes de contrôle identifiés par Ouchi (1980).

Le cadre conceptuel de ce projet de recherche définit la collaboration comme « une relation de coopération entre organisations qui ne s'appuie ni sur le marché ni sur la hiérarchie comme mécanisme de contrôle. » Le clan apparaît alors comme le mécanisme de contrôle dominant dans la collaboration. Mais si la collaboration ne s'appuie ni sur le marché ni sur la hiérarchie comme mécanisme de contrôle, ces deux mécanismes de contrôle existent dans les champs institutionnels respectifs des organisations qui collaborent et informent aussi la manière dont se structure la collaboration.

Premièrement, le mécanisme de contrôle par clan, qui s'appuie sur la création d'un sentiment de solidarité, est à la base de la collaboration inter-organisationnelle. Mais c'est aussi le mécanisme qui est le plus sujet à une personnalisation de la relation inter-organisationnelle, rendant inégale la collaboration dans le temps. En s'informant de ses expériences antérieures, en considérant les implications pratiques et immédiates, et en s'imaginant les implications futures, les organisations qui collaborent tenteront d'évaluer si l'autre partie a déjà démontré un respect des attentes mutuelles, si investir dans la relation en vaut le coût, et si la relation de travail sera stable à long terme.

Deuxièmement, les organisations qui collaborent chercheront aussi à structurer leur relation inter-organisationnelle à l'image du mécanisme de contrôle bureaucratique, qui s'appuie sur la conformité aux règles. Dans les cas de collaborations étudiées ici, ce mécanisme de contrôle se manifeste à travers des préoccupations liées à la bonne gestion financière et à la reddition de compte. En s'informant de ses expériences antérieures, en considérant les implications pratiques et immédiates, et en s'imaginant les implications futures, les agences d'aide internationale qui collaborent tenteront d'évaluer si les Conseils ont déjà démontré leur bonne gestion financière, si les Conseils sont effectivement capables de gérer les fonds, et si la gestion des ressources financières cadre avec le rôle des Conseils envisagé dans la fourniture de services.

Troisièmement, les organisations qui collaborent chercheront aussi à structurer leur relation inter-organisationnelle à l'image du mécanisme de contrôle marchand, qui s'appuie sur l'intérêt des parties prenantes. Dans les cas de collaborations étudiées ici, ce mécanisme de contrôle se manifeste à travers des préoccupations liées à l'efficacité de la fourniture de services. En s'informant de ses expériences antérieures, en considérant les implications pratiques et immédiates, et en s'imaginant les implications futures, les agences d'aide internationale qui collaborent tenteront d'évaluer si les Conseils ont déjà démontré leur capacité à jouer un rôle dans la fourniture de services, si impliquer les Conseils affectera la rapidité de la fourniture de services, et si l'implication des Conseils améliorera la pérennité des services fournis.

Proposition 3.b Un processus de structuration orienté vers le futur et guidé par les intérêts aura une plus grande incidence sur le contrôle sur les ressources et sur le respect de l'autorité formelle.

Cette proposition est schématisée à la Figure 6.2. Alors que les organisations participantes négocient leur relation inter-organisationnelle, elles imaginent les futures conséquences de leur collaboration. Qu'advient-il des ONGs si les services sociaux sont dorénavant fournis par les Conseils ? Par ailleurs, est-il préférable que les Conseils soient impliqués dans la fourniture de services ? En fonction des réponses, le rôle dans la fourniture de services change. Ces considérations auront une répercussion sur l'identité des agences

Tableau 6.1 Catégorisation des mécanismes de structuration

Orientation temporelle	Mécanisme de contrôle		
	Intérêts / Marché	Règles / Bureaucratie	Solidarité / Clan
Agence projective	Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?	La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?	La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?
Agence pratico-évaluative	Est-ce qu'impliquer les Conseils accélère la fourniture de services ?	Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?	Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?
Agence itérative	Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?	Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?	Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?

d'aide internationale et des Conseils, qui structureront leur accord de collaboration en fonction de leurs intérêts : dans ce cas-ci, une fourniture de services pérenne, rapide, et de qualité. De cette façon, le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle seront mobilisés pour structurer une collaboration qui favorise soit un rôle de mise en œuvre pour les Conseils, soit un rôle de supervision. Par exemple, tandis que WaterAid financera en partie les Conseils pour qu'ils puissent superviser la fourniture de services, Unicef accordera plutôt aux Conseils un plus grand financement pour qu'ils soient entièrement maîtres d'œuvre de la fourniture de services.

Proposition 3.c Un processus structuration orienté vers le présent et guidé par les règles aura une plus grande incidence sur le contrôle sur les ressources et sur la reconnaissance de la légitimité discursive.

Cette proposition est schématisée à la Figure 6.3. Alors que les organisations participantes négocient leur relation inter-organisationnelle, elles considèrent les implications pratiques et immédiates de leur collaboration. Est-ce qu'impliquer les Conseils ralentira ou accélérera la fourniture de services ? Par ailleurs, les Conseils ont-ils les capacités techniques et financières pour mettre en œuvre de tels projets ? En fonction des réponses, le degré d'implication dans la fourniture de services change. Ces considérations auront une répercussion sur l'imputabilité externe des agences d'aide internationale et des Con-

seils, qui structureront leur accord de collaboration en fonction des règles auxquelles elles doivent se conformer : dans ce cas-ci, une gestion financière transparente et imputable. De cette façon, le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive seront mobilisés pour structurer une collaboration qui simplifie la reddition de compte, parfois au détriment du pouvoir décisionnel des Conseils. Par exemple, tandis que WaterAid jouera un rôle plus important dans la planification et utilisera un compte distinct pour mitiger le risque d'une mauvaise gestion financière, Unicef utilisera plutôt les systèmes comptables des Conseils et leur accordera une plus grande discrétion budgétaire.

Proposition 3.d Un processus de structuration orienté vers le passé et guidé par un sentiment de solidarité aura une plus grande incidence sur le respect de l'autorité formelle et la reconnaissance de la légitimité discursive.

Cette proposition est schématisée à la Figure 6.4. Alors que les organisations participantes négocient leur relation inter-organisationnelle, elles s'informent de leurs expériences antérieures pour guider leur collaboration. Est-ce que les Conseils ont déjà démontré leur compétence dans la fourniture de services ? Par ailleurs, les Conseils ont-ils toujours respecté nos attentes mutuelles ? En fonction des réponses, le niveau de confiance dans la relation de travail change. Ces considérations auront une répercussion sur la qualité des rapports entre les agences d'aide internationale et les Conseils, qui structureront leur accord de collaboration en fonction du sentiment de solidarité qui existe quand la relation de travail est cordiale et fondée sur des principes. De cette façon, le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive seront mobilisés pour structurer une collaboration qui permet de développer un rapport de qualité. Par exemple, une ONG comme WaterAid ou Concern Universal qui souhaite maintenir une bonne relation avec le Conseil sera portée à consulter le Conseil avant de creuser un nouveau forage et à s'assurer que le Conseil puisse superviser.

6.4 Analyse croisée : Trois configurations types de collaboration

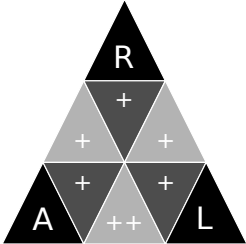
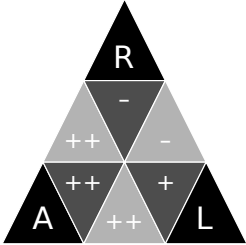
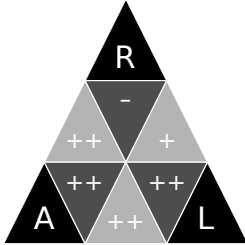
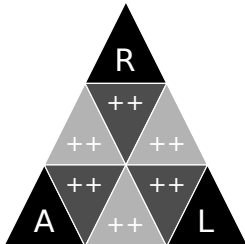
Les trois analyses précédentes fournissent les éléments nécessaires pour effectuer une analyse croisée de la collaboration entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales. D'abord, l'analyse des champs institutionnels souligne un contexte caractérisé par l'importance que chaque organisation accorde à l'État dans la fourniture de services. Ensuite, l'analyse du pouvoir révèle les différentes pratiques à travers lesquelles la collaboration se structure. Finalement, l'analyse des mécanismes de structuration permet de comprendre pourquoi le pouvoir inter-organisationnel est mobilisé d'une manière ou d'une autre. En posant un dernier regard sur les quatre cas de collaboration de ce projet de recherche, l'analyse croisée de ces trois derniers éléments permet de déceler trois configurations types, caractérisées par un modèle distinct de fourniture de services. Ces trois modèles, présentés au Tableau 6.2, sont développés à partir des propositions suivantes.

Proposition 4.a Il existe une première configuration de la collaboration, caractérisée par une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur privé.

Premièrement, en ne partageant aucun ou qu'une faible partie du pouvoir avec les Conseils, les agences d'aide internationale privilégient une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur privé. Sous cette configuration, une grande partie du pouvoir est conservé par l'agence d'aide internationale, qui gère pleinement la fourniture de services. En contrepartie, la légitimité discursive des Conseils est reconnue et leur autorité formelle est respectée afin de faciliter la coordination sur le territoire. De cette façon, les Conseils ne jouent qu'un rôle minimal pour déterminer les zones d'intervention et la mise en œuvre des projets est effectuée par l'agence d'aide internationale.

Sous cette configuration, la collaboration est principalement gouvernée par des mécanismes de clan. En effet, parce que cette configuration n'est incitée ou exigée par aucun mécanisme marchand ou bureaucratique, la collaboration repose sur la qualité de la relation entre les parties. Les organisations, en s'informant de leurs expériences antérieures,

Tableau 6.2 Configurations types de la collaboration inter-organisationnelle

Fourniture de services	Configuration du pouvoir		Mécanismes de structuration
	Projets non-gouvernementaux	Projets gouvernementaux	
Modèle du secteur privé	 WaterAid	s.o.	Agence itérative Contrôle de clan
Modèle du partenariat public-privé	 Concern Universal	 HydroConsult	Agence projective Contrôle marchand
Modèle du secteur public	s.o.	 Unicef	Agence pratico-évaluative Contrôle bureaucratique
Légende : R Contrôle sur les ressources ; A Autorité formelle ; L Légitimité discursive ++ Pouvoir transféré aux Conseils ; + Pouvoir partagé ; - Pouvoir conservé			

devront avoir confiance que les attentes mutuelles seront respectées. Par exemple, dans un climat de faible confiance mutuelle, une agence d'aide internationale pourrait décider de contourner les Conseils et de fournir les services directement aux communautés. Ce constat témoigne par ailleurs de la faiblesse institutionnelle de cette configuration. En revanche, le cas de WaterAid démontre qu'un plus grand partage du pouvoir est envisageable dans un climat de confiance mutuelle. En effet, en constatant qu'une plus grande implication des Conseils améliore la pérennité des services fournis, WaterAid concède alors un certain contrôle sur les ressources pour que les Conseils puissent activement coordonner et superviser la mise en œuvre.

Proposition 4.b Il existe une deuxième configuration de la collaboration, caractérisée par une fourniture de services calquée sur le modèle du partenariat public-privé.

Deuxièmement, les agences d'aide internationale peuvent aussi privilégier une fourniture de services basée sur un modèle hybride entre le secteur privé et le secteur public. Sous cette configuration, la mise en œuvre des projets est effectuée conjointement avec les Conseils. Comme dans la configuration précédente, le pouvoir est partagé de façon à coordonner la fourniture de services sur le territoire. Cette configuration se distingue toutefois par un plus grand respect de l'autorité formelle des Conseils pour accommoder une responsabilisation accrue dans la mise en œuvre des projets. De cette façon, la fourniture de services s'effectue de manière à ce que les Conseils demeurent à l'avant-plan, tandis que les agences d'aide internationale apportent un appui technique et financier. Les cas de Concern Universal et de HydroConsult montrent que ce modèle hybride existe pour les deux affiliations institutionnelles, peu importe l'envergure du projet.

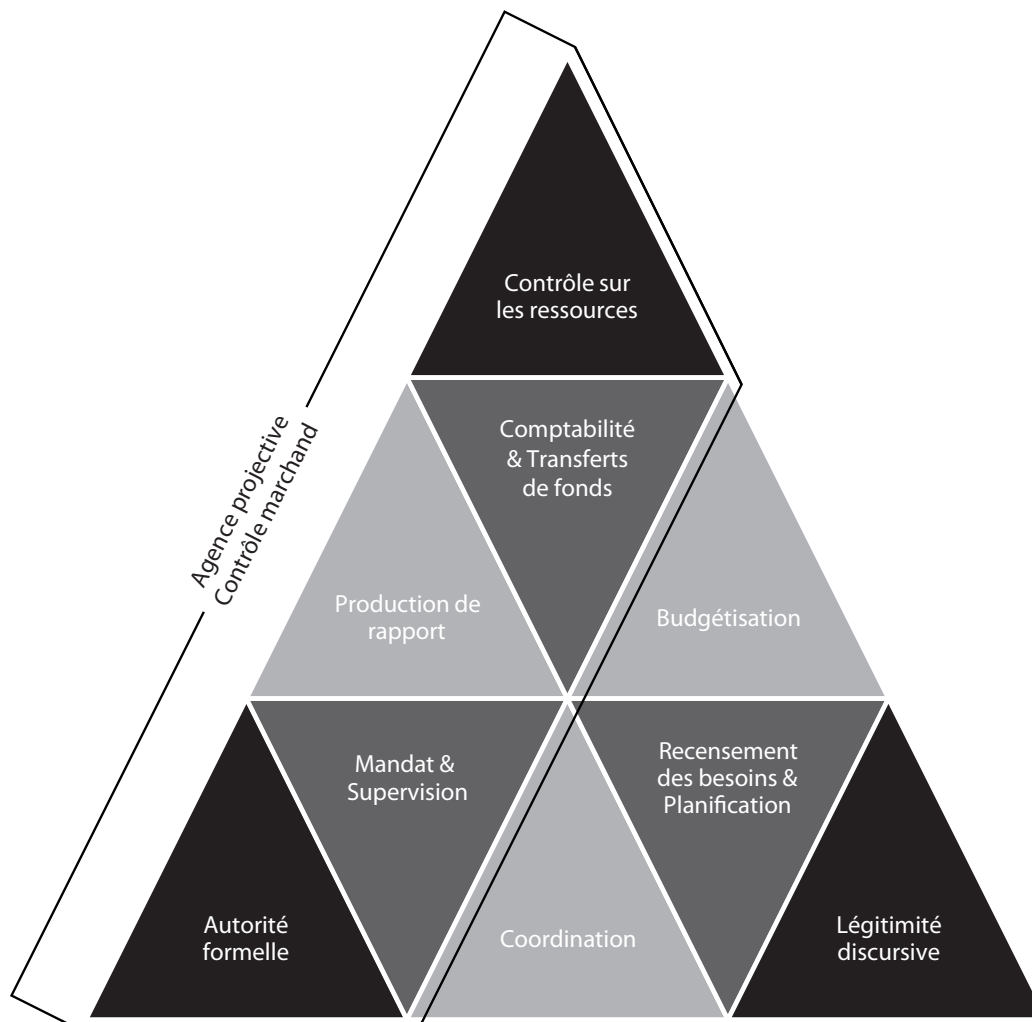
Encore une fois, les mécanismes de clan et les expériences antérieures jouent un rôle important dans cette configuration pour établir une confiance mutuelle. Mais pour que l'autorité formelle des Conseils soit pleinement reconnue à travers la mise en œuvre des projets, les agences d'aide internationale devront être en mesure de concevoir un rôle plus important pour les Conseils et devront considérer que leurs propres intérêts seront ainsi mieux servis à long terme. Dans ce sens, la structuration de cette collaboration est aussi guidée par des mécanismes marchands et par une orientation future.

Proposition 4.c Il existe une troisième configuration de la collaboration, caractérisée par une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur public.

Troisièmement, les agences d'aide international peuvent aussi privilégier une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur public. Sous cette configuration, la mise en œuvre des projets est effectuée entièrement par les Conseils. Comme dans les deux configurations précédentes, le pouvoir est partagé de façon à coordonner la fourniture de services et à accommoder une responsabilisation accrue des Conseils. Cette configuration se distingue toutefois par un transfert du contrôle sur les ressources de façon à pleinement autonomiser les Conseils. De cette manière, la planification, la budgétisation et la mise en œuvre des projets sont entièrement menées par les Conseils.

En revanche, pour qu'un transfert du contrôle des ressources soit envisageable, les Conseils devront être tenus imputables de la bonne utilisation des fonds. Le cas d'Unicef suggère que cette configuration est possible dans la mesure où les agences d'aide internationale considèrent que leurs contraintes opérationnelles et comptables pourront être satisfaites. En effet, malgré des exigences strictes en matière de gestion financière, Unicef adapte conséquemment les niveaux de financement pour que les Conseils puissent répondre à ces contraintes. Ainsi, en plus des mécanismes des deux configurations précédentes, la structuration de cette dernière configuration sera aussi guidée par des mécanismes bureaucratiques et par une orientation temporelle vers le présent.

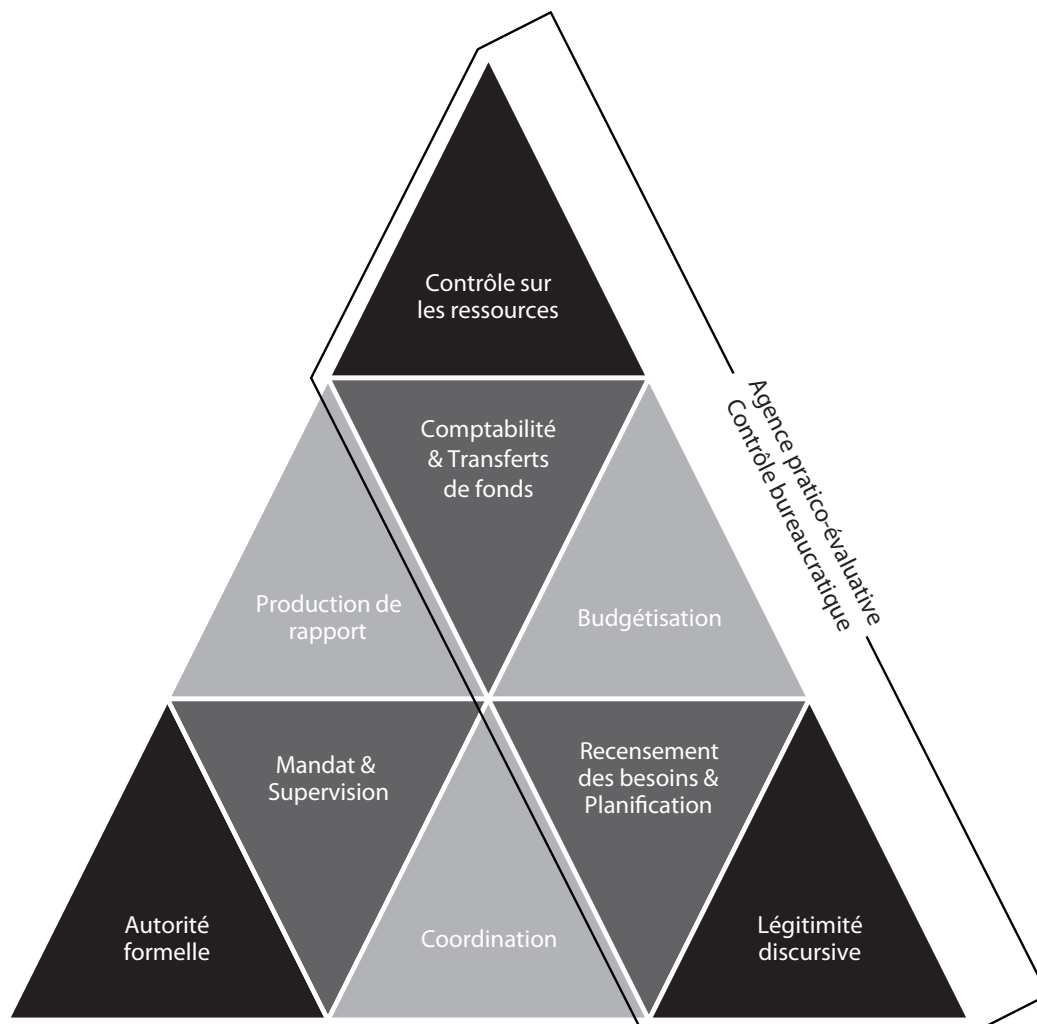
Figure 6.2 Mécanismes de structuration qui affectent le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle*



Orientation temporelle	Mécanisme de contrôle		
	Intérêts / Marché	Règles / Bureaucratie	Solidarité / Clan
Agence projective	Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?	La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?	La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?
Agence pratico-évaluative	Est-ce qu'impliquer les Conseils accélère la fourniture de services ?	Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?	Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?
Agence itérative	Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?	Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?	Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?

* Cette figure schématise la proposition 3.b telle que développée à la section 6.3. Les pratiques concernées par cette proposition sont encadrées et une emphase est mise sur les mécanismes de structuration qui ont une plus grande incidence sur ces pratiques.

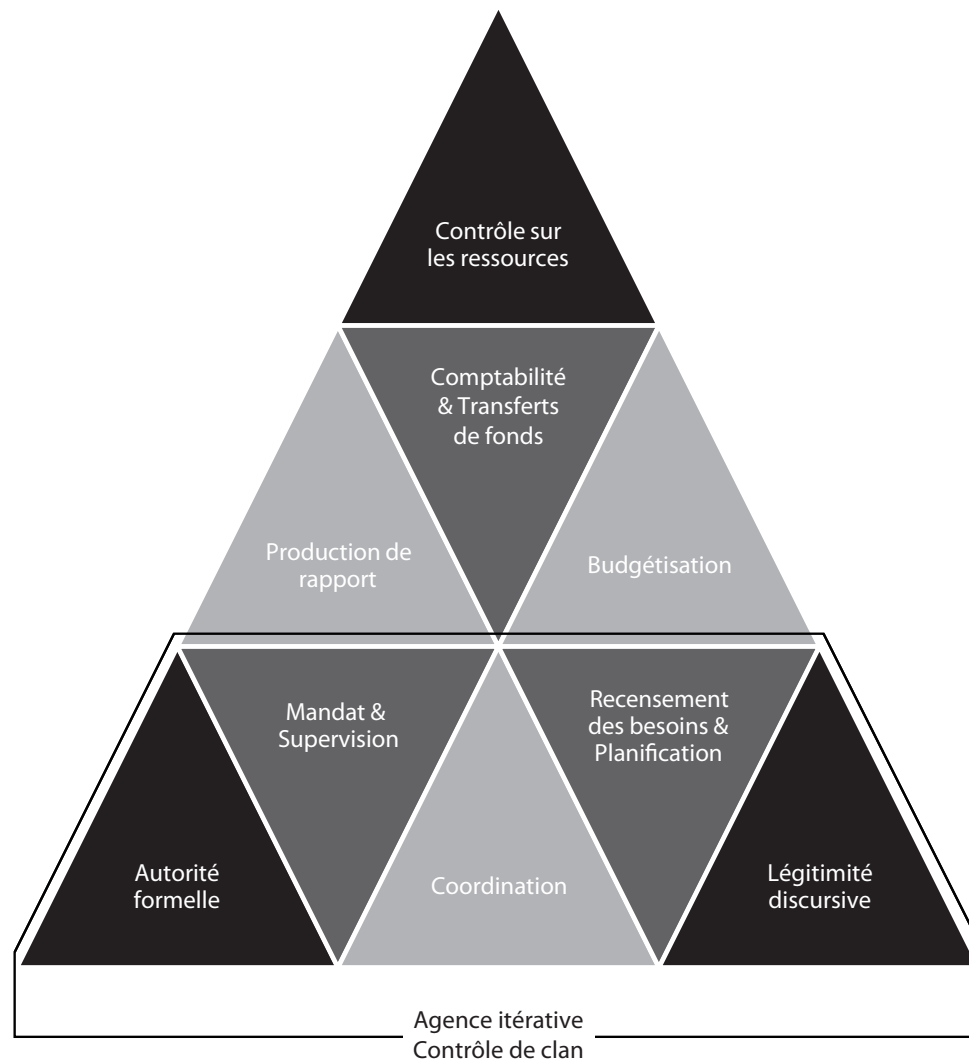
Figure 6.3 Mécanismes de structuration qui affectent le contrôle sur les ressources et la légitimité discursive*



Orientation temporelle	Mécanisme de contrôle		
	Intérêts / Marché	Règles / Bureaucratie	Solidarité / Clan
Agence projective	Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?	La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?	La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?
Agence pratico-évaluative	Est-ce qu'impliquer les Conseils accélère la fourniture de services ?	Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?	Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?
Agence itérative	Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?	Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?	Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?

* Cette figure schématise la proposition 3.c telle que développée à la section 6.3. Les pratiques concernées par cette proposition sont encadrées et une emphase est mise sur les mécanismes de structuration qui ont une plus grande incidence sur ces pratiques.

Figure 6.4 Mécanismes de structuration qui affectent l'autorité formelle et la légitimité discursive*



Orientation temporelle	Mécanisme de contrôle		
	Intérêts / Marché	Règles / Bureaucratie	Solidarité / Clan
Agence projective	Est-ce qu'impliquer les Conseils améliorera la pérennité des services fournis ?	La gestion des fonds cadrera-t-elle avec le rôle des Conseils ?	La relation de travail sera-t-elle stable à long terme ?
Agence pratico-évaluative	Est-ce qu'impliquer les Conseils accélère la fourniture de services ?	Les Conseils sont-ils capables de gérer les fonds ?	Investir dans la relation de travail en vaut-il la peine ?
Agence itérative	Est-ce que les Conseils ont démontré leur capacité à jouer leur rôle ?	Les Conseils ont-ils déjà démontré leur bonne gestion financière ?	Les parties ont-elles démontré un respect des attentes mutuelles ?

* Cette figure schématise la proposition 3.d telle que développée à la section 6.3. Les pratiques concernées par cette proposition sont encadrées et une emphase est mise sur les mécanismes de structuration qui ont une plus grande incidence sur ces pratiques.

CHAPITRE 7

CONCLUSION

Ce projet de recherche avait pour objectif principal d'éclairer la manière dont se structure la collaboration entre les administrations publiques locales africaines et les agences d'aide internationale. Plus particulièrement, les cas de collaboration entre quatre organisations œuvrant dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable et six administrations publiques locales du Malawi ont été étudiés par une méthodologie comparative croisée. Ce faisant, ce mémoire s'appuie sur les travaux menés par Cynthia Hardy, Thomas Lawrence et Nelson Phillips (Hardy et Phillips, 1998; Hardy *et al.*, 2003; Lawrence *et al.*, 2002; Phillips *et al.*, 2000) et apporte quatre contributions, qui auront des implications pour la pratique.

Premièrement, la collaboration entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale se situe dans un contexte caractérisé par un fossé entre le secteur public et le secteur privé. En effet, l'analyse des champs institutionnels dont les organisations sont issues révèle cette tension d'ordre sociétal, qui constitue le point initial de divergence dans la façon dont la collaboration se structure. En fonction de leur affiliation institutionnelle, les organisations préféreront un rôle différent pour les administrations publiques locales. D'un côté, les organisations qui mettent en œuvre des projets gouvernementaux conçoivent un rôle actif des administrations publiques locales dans la fourniture de services. De l'autre côté, les organisations non-gouvernementales conçoivent un rôle plus restreint pour les administrations publiques, qui devraient plutôt coordonner la fourniture de services.

Deuxièmement, les cas de collaboration entre les administrations publiques locales et les agences d'aide internationale ne prennent pas la même forme et n'ont pas la même valeur. En effet, les trois formes de pouvoir inter-organisationnel, soit le contrôle sur les ressources, l'autorité formelle et la légitimité discursive, peuvent être mobilisées pour

structurer certaines pratiques spécifiques. Le partage du contrôle sur les ressources structurera les processus comptables et les mécanismes de déboursement. Le partage de l'autorité formelle structurera l'octroi du mandat d'intervenir et la supervision des activités. Le partage de la légitimité discursive structurera le recensement des besoins communautaires et la planification des objectifs de développement. Par ailleurs, certaines pratiques permettent de créer un effet de levier entre les trois formes de pouvoir inter-organisationnel. La production de rapport permet de compenser un déséquilibre entre le contrôle sur les ressources et l'autorité formelle. La budgétisation permet de compenser un déséquilibre entre le contrôle sur les ressources et la légitimité formelle. Quant à l'effet de levier entre l'autorité formelle et la légitimité discursive, ces deux formes de pouvoir se renforcent mutuellement à travers les mécanismes de coordination.

Troisièmement, les raisons qui expliquent, motivent ou justifient la manière de collaborer peuvent être catégorisées en neuf mécanismes de structuration, obtenus en croisant les trois mécanismes de contrôle identifiés par Ouchi (1980) et les trois orientations temporelles de l'agence identifiées par Emirbayer et Mische (1998). Les mécanismes de contrôle marchand se manifestent à travers des préoccupations liées à l'efficacité de la fourniture de services ; les mécanismes de contrôle bureaucratique se manifestent à travers des préoccupations liées à la bonne gestion financière et à la reddition de compte ; et les mécanismes de contrôle de clan se manifestent à travers des préoccupations liées au niveau de confiance et à la qualité de la relation de travail. Ces trois mécanismes sont ensuite modulés par l'orientation temporelle, alors que les organisations qui collaborent s'informent de leurs expériences antérieures, considèrent les implications pratiques et immédiates, et s'imaginent les implications futures de leur relation.

Quatrièmement, l'analyse croisée des cas de collaboration suggère que la relation inter-organisationnelle entre les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales se structure selon trois configurations types. Une première configuration, caractérisée par un partage plus faible de pouvoir, favorise une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur privé. Les administrations publiques locales jouent alors un rôle minimal pour coordonner la fourniture de services sur le territoire. Une seconde

configuration, caractérisée par une plus grande reconnaissance de l'autorité formelle des administrations publiques locales, favorise une fourniture de services calquée sur le modèle du partenariat public-privé. La fourniture de services s'effectue alors conjointement, avec l'appui technique et financier de l'agence d'aide internationale. Une troisième configuration, caractérisée par un transfert important du pouvoir aux administrations publiques locales, favorise une fourniture de services calquée sur le modèle du secteur public. La planification, la budgétisation et la mise en œuvre des projets sont alors pleinement menées par les administrations publiques locales.

En somme, un débat idéologique autour de la question du rôle de l'État serait à l'origine de la grande variété de modèles qui guident la fourniture de services. En prenant conscience des choix idéologiques sous-jacents qui guident leur collaboration, il est espéré que les agences d'aide internationale et les administrations publiques locales pourront développer une relation plus intentionnelle et bâtir un modèle de fourniture de services de façon délibérée. Tous les cas de collaboration n'ont pas la même valeur, et le simple fait de collaborer avec les administrations publiques locales ne suffit pas. Plutôt, les agences d'aide internationale devront aussi évaluer la manière dont elles collaborent et les effets que cette collaboration aura sur la capacité des administrations publiques locales à jouer leur rôle dans la fourniture de services. Ainsi, la collaboration se structurera en fonction du rôle de l'État envisagé à long terme, des contraintes opérationnelles et comptables présentes, et de la relation de confiance développée à travers les interactions passées.

BIBLIOGRAPHIE

- BATTILANA, J. et D'AUNNO, T. (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. Dans LAWRENCE, T. B., SUDDABY, R. et LECA, B., éditeurs : *Institutional Work – Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, pages 31–58. Cambridge University Press, Cambridge.
- CHISINGA, B. (2008). Decentralisation and poverty reduction in Malawi – a critical appraisal. Dans CRAWFORD, G. et HARTMANN, C., éditeurs : *Decentralisation in Africa – A Pathway out of Poverty and Conflict ?*, pages 73–106. Amsterdam University Press, Netherlands.
- CRAWFORD, G. et HARTMANN, C. (2008). Introduction : Decentralisation as a pathway out of poverty and conflict ? Dans CRAWFORD, G. et HARTMANN, C., éditeurs : *Decentralisation in Africa – A Pathway out of Poverty and Conflict ?*, pages 7–32. Amsterdam University Press, Netherlands.
- DIMAGGIO, P. J. et POWELL, W. W. (1983). The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2):147–160.
- EMIRBAYER, M. et MISCHKE, A. (1998). What is agency ? *American Journal of Sociology*, 103(4):962–1023.
- ENGBERG-PEDERSEN, P. et LEVY, B. (2004). Building state capacity in Africa : Learning from performance and results. Dans KPUNDEH, B. L. et SAHR, éditeurs : *Building State Capacity in Africa – New Approaches, Emerging Lessons*, pages 87–108. WBI Development Studies, Washington.
- FOWLER, A. (1993). Non-governmental organizations as agents of democratization : An african perspective. *Journal of International Development*, 5(3):325–339.
- GIDDENS, A. (1984). *The Constitution of Society : Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press, Berkeley.
- GOLDSMITH, A. A. (2003). Foreign aid and state administrative capability in Africa. Dans van de WALLE, N., BALL, N. et RAMACHANDRAN, V., éditeurs : *Beyond Structural Adjustment : The Institutional Context of African Development*, pages 183–211. Palgrave Macmillan, New York.
- GRAY, B. (1989). *Collaborating : finding common ground for multiparty problems*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1st ed. édition.
- HARDY, C. et MAGUIRE, S. (2008). Institutional entrepreneurship. Dans GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K. et SUDDABY, R., éditeurs : *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, pages 198–217. Sage, Thousand Oaks : CA.

- HARDY, C. et PHILLIPS, N. (1998). Strategies of engagement : Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. *Organization Science*, 9(2):217–230.
- HARDY, C., PHILLIPS, N. et LAWRENCE, T. B. (2003). Resources, knowledge and influence : The organizational effects of interorganizational collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2):321–347.
- IDA (2007). Aid architecture : An overview of the main trends in official development assistance flows. Rapport technique, International Development Association.
- JEPPERSON, R. L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. Dans POWELL, W. W. et DiMAGGIO, P. J., éditeurs : *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pages 143–163. University of Chicago Press, Chicago.
- LAWRENCE, T. B., HARDY, C. et PHILLIPS, N. (2002). Institutional effects of interorganizational collaboration : The emergence of proto-institutions. *Academy of Management Journal*, 45(1):281–290.
- LAWRENCE, T. B., PHILLIPS, N. et HARDY, C. (1999). Watching whale watching – exploring the discursive foundations of collaborative partnerships. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(4):479–502.
- LAWRENCE, T. B. et SUDDABY, R. (2006). Institutions and institutional work. Dans CLEGG, S. R., HARDY, C., LAWRENCE, T. B. et NORD, W. R., éditeurs : *Handbook of Organization Studies*, pages 215–254. Sage, London.
- LINCOLN, Y. S. et GUBA, E. G. (1985). Establishing trustworthiness. Dans *Naturalistic Inquiry*, Sage focus editions, pages 289–331. SAGE Publications, Newbury Park, CA.
- LOCKE, K. (2001). *Grounded Theory in Management Research*. SAGE Publications, Thousand Oaks, CA.
- MILES, M. B. et HUBERMAN, A. M. (1994). Focusing and bounding the collection of data. Dans *Qualitative Data Analysis*, pages 16–38. SAGE Publications, Thousand Oaks, CA.
- NDEGWA, S. N. et LEVY, B. (2004). The politics of decentralization in Africa : A comparative analysis. Dans LEVY, B. et KPUNDEH, S., éditeurs : *Building State Capacity in Africa – New Approaches, Emerging Lessons*, pages 283–322. WBI Development Studies, Washington.
- NIELSEN, H. A. (2002). The role of donors : How to combine sector programme support with devolution ? a comment from a practitioner to James Wunsch : “decentralization, local governance and ‘recentralization’ in Africa”. *Public Administration and Development*, 22.
- OECD (2003). Rome declaration on harmonisation. Dans *High-Level Forum on Harmonization*, 6 pages, Rome. OECD.

- OECD (2005). The paris declaration on aid effectiveness. *Dans 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*, 14 pages, Paris. OECD.
- OECD (2008). Accra agenda for action. *Dans 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness*, 7 pages, Accra. OECD.
- OLOWU, D. (2003). African governance and civil service reforms. *Dans van de WALLE, N., BALL, N. et RAMACHANDRAN, V., éditeurs : Beyond Structural Adjustment : The Institutional Context of African Development*, pages 101–130. Palgrave Macmillan, New York.
- OUCHI, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25:129–141.
- PHILLIPS, N., LAWRENCE, T. B. et HARDY, C. (2000). Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies*, 37(1):23–43.
- RODRÍGUEZ, C., LANGLEY, A., BÉLAND, F. et DENIS, J.-L. (2007). Governance, power, and mandated collaboration in an interorganizational network. *Administration and Society*, 39(2):150–193.
- ROMEO, L. G. (2003). The role of external assistance in supporting decentralisation reform. *Public Administration and Development*, 23(1):89–96.
- SAHLIN, K. et WEDLIN, L. (2008). Circulating ideas : Imitation, translation and editing. *Dans GREENWOOD, R., OLIVER, C., SAHLIN, K. et SUDDABY, R., éditeurs : The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, pages 218–242. Sage, Thousand Oaks : CA.
- SCOTT, W. R. (2008). *Institutions and Organizations : Ideas and Interests*. Sage Publications, Los Angeles, 3rd ed. édition.
- SMILLIES, I. (2000). *Mastering the Machine Revisited : Poverty, Aid, and Technology*. Practical Action Publishing, Rugby, United Kingdom.
- STEVENS, M. et TEGGEMANN, S. (2004). Comparative experience with public service reform in Ghana, Tanzania, and Zambia. *Dans LEVY, B. et KPUNDEH, S., éditeurs : Building State Capacity in Africa – New Approaches, Emerging Lessons*, pages 43–86. WBI Development Studies, Washington.
- TRIPP, A. M. (2003). Forging developmental synergies between states and associations. *Dans van de WALLE, N., BALL, N. et RAMACHANDRAN, V., éditeurs : Beyond Structural Adjustment : The Institutional Context of African Development*, pages 131–158. Palgrave Macmillan, New York.
- U.N. (2002). Monterrey consensus of the international conference on financing for development. *Dans International Conference on Financing for Development*, 25 pages, Monterrey. United Nations.

van de WALLE, N. (2003). Introduction : The state and african development. *Dans* van de WALLE, N., BALL, N. et RAMACHANDRAN, V., éditeurs : *Beyond Structural Adjustment : The Institutional Context of African Development*, pages 1–33. Palgrave Macmillan, New York.