

Programme FED de l'Union Européenne pour les pays ACP

**ETUDE DE CAPITALISATION
DES PROGRAMMES D'APPUI
AU RENFORCEMENT DES
CAPACITES DES ACTEURS
NON ETATIQUES SOUS**

LE 9^{ème} FED

Lettre de Marché 2008/162532

Rapport final



Résumé

L'étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement de capacités des acteurs non étatiques sous le 9^{ème} FED, qui a concerné 40 programmes dans 38 pays ACP, a permis l'identification des points forts – mais aussi de quelques points de faiblesse – de la stratégie communautaire dans l'ère de Cotonou.

En effet, les résultats qui ressortent de la mise en œuvre de cette première génération de programmes d'appui aux ANE, grâce à la reconnaissance de leur souveraineté, semblent conforter l'apport d'une forte valeur ajoutée à l'intervention communautaire tant dans le processus de développement des pays ACP que plus en général de la contribution des citoyens à la redevabilité de la gestion des affaires publiques.

Bien qu'il n'existe pas des recettes sur le plan théorique et méthodologique de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces programmes, il est toutefois possible d'une part d'identifier des tendances communes, et de l'autre de sélectionner un certain nombre d'expériences positives qui pourront servir de réflexion pour la continuation de l'appui aux ANE dans le cadre de la mise en œuvre du 10^{ème} FED.

Typologies d'ANE

Dès son identification, un programme d'appui aux ANE doit se confronter avec la question des caractéristiques et de la valeur ajoutée de chaque famille d'acteurs non étatiques aux fins des objectifs du programme et plus en général de la mise en œuvre de la stratégie communautaire dans le pays.

Sur le plan général, il faut opérer une **distinction** entre les différentes composantes des acteurs non étatiques pour **affiner les méthodologies** visant la compréhension de leur mode de fonctionnement et surtout de leurs différences. En effet la notion d'acteur non étatique est assez large et comprend **plusieurs familles** d'acteurs qui ne sont pas homogènes et qui ont des vocations complémentaires mais tout à fait différentes. L'importance de cette différence a une valeur très concrète dans la mesure où l'appartenance d'un acteur à une famille ou l'autre peut déterminer son **éligibilité dans l'accès aux ressources** du programme.

Bien que l'objectif de l'action des trois familles d'ANE soit **similaire**, chaque famille peut apporter, tout en partant de sa propre spécificité, ses compétences et son expérience aux efforts que les pays ACP sont entrain de déployer pour atteindre le développement durable à travers la bonne gouvernance et le contrôle citoyen.

Pour que chaque famille d'acteurs puisse donner sa pleine contribution, il est important de la mettre en condition de **jouer son rôle dans le respect de sa vocation spécifique et de ses compétences techniques particulières** tout en prenant en compte les différents niveaux de structuration (organisations de base, organisations intermédiaires et d'accompagnement et organisations faitières de 3^{ème} et 4^{ème} niveau). Quant aux différentes dimensions du renforcement de capacités des ANE, l'accompagnement des acteurs doit se faire à partir d'une **distinction nette entre le niveau individuel, le niveau organisationnel ou le niveau institutionnel**.

Il s'agit donc d'adopter une stratégie différenciée qui prenne en compte **trois aspects** : la différenciation par famille d'acteurs, la différenciation par niveau de structuration des ANE et la différenciation par rapport aux sphères du renforcement de capacités.

L'appui aux ANE pose un certain nombre de problèmes **tant sur le plan de l'efficacité et de l'impact de l'action que du respect des procédures FED**. Ces deux éléments présentent quelques aspects paradoxaux dans la mesure où les organisations qui en principe donnent le plus de

garanties sur le plan du respect des règles et procédures ne sont pas forcément celles qui assurent des résultats viables à moyen et long terme. En effet, les organisations moins équipées représentent souvent les forces plus actives de la société et ce surtout au niveau local, là où la plupart des acteurs collectifs engagés n'ont pas des structures formelles ni sont reconnus officiellement.

Un projet ou programme qui se veut un appui aux ANE ne peut pas négliger l'existence de ces nouveaux acteurs qui, en **canalisant l'énergie sociale** à la base, sont toujours plus orientés à agir selon une conscience profonde de leur responsabilité sociale tout en identifiant des solutions efficaces et innovatrices à la question du développement durable.

Dans ce sens, il est impératif de **reconnaître** - comme l'Accord de Cotonou le prévoit – sur le **plan juridique et politique** les formes organisationnelles des ANE qui souvent échappent aux modes traditionnels d'association. En Afrique sub-saharienne, nous avons affaire en effet avec une nouvelle génération d'acteurs non étatiques issue de l'ajustement structurel et de la démocratisation qui refusent souvent tant les étiquettes que les règles de fonctionnement internes et pourtant ne sont pas moins efficaces dans leur action sociale.

Sur le plan très concret de la mise en œuvre de projets et programmes d'appui aux acteurs non étatiques, il faut que les **critères d'éligibilité** pour l'accès aux fonds permettent d'atteindre ces acteurs émergents et que la typologie d'actions réalisables ne soit pas restreinte mais la **plus large possible**. En d'autres termes, il faut que le programme ou projet d'appui **se base sur la demande** de ces acteurs de base **et non sur l'offre**.

Les finalités des programmes d'appui aux ANE et leur positionnement stratégique

Si certains programmes 9^{ème} FED se sont concentrés sur des thématiques liées au renforcement de capacités en tant que tel et/ou ont été conçus d'une manière trop généraliste en prenant le développement et la lutte contre la pauvreté comme finalité ultime, ceux qui seront conçus dans le cadre du 10^{ème} FED **ne pourront pas négliger les nouveaux contextes caractérisés par des changements profonds dans la conception et la gestion des affaires publiques et de l'espace public**.

En effet, des changements importants sur le plan politique et institutionnel sont déjà à l'œuvre dans la quasi-totalité des pays ACP. Ces changements, sur le plan national mais surtout sur le plan local, à partir de processus comme la progressive décentralisation politique et administrative, ont ouvert de **nouvelles perspectives** en matière de gouvernance, et plus en général, de nouveaux modes de relation entre l'Etat et les citoyens.

Tout programme d'appui aux ANE, et plus particulièrement, aux organisations de la société civile, devra donc se confronter **avec la question de la pertinence des organisations et leur positionnement stratégique vis-à-vis des nouveaux enjeux et des défis posés par la gouvernance dans toutes ses dimensions**. En d'autres termes, les Programmes de renforcement de capacités de la société civile conçus dans le cadre du 10^{ème} FED, dans l'ère de Cotonou, devront forcément avoir un lien avec un élément primordial du nouvel accord de coopération : la **dimension politique**. Cela signifie qu'un programme de renforcement de capacités et d'appui aux ANE ne peut pas se limiter au renforcement des acteurs individuellement mais doit viser et renforcer davantage les liens existants entre les acteurs eux-mêmes et surtout entre les acteurs, leur contexte et les partenaires institutionnels (notamment l'Etat dans toutes ses articulations).

Les objectifs, stratégies et modes de faire des programmes devront, à cet effet, être orientés pour favoriser un **meilleur ancrage** des organisations des ANE à leur contexte de référence. Et ce à partir de la pertinence des actions appuyées qui ne doivent pas être trop éloignées par rapport aux problématiques sociales et politiques que les pays sont en train de vivre et pour lesquelles une

contribution des ANE et plus particulièrement de la société civile serait souhaitable sur le plan des bonnes pratiques de gouvernance.

Pour ce faire, les programmes d'appui aux ANE sous les 10^{ème} FED devront prendre en compte 5 principes directeurs.

Le premier principe directeur concerne l'exigence pour chaque programme d'avoir **son propre positionnement stratégique dans un contexte précis qui est celui de la réalité sociale, économique, institutionnelle, culturelle mais aussi politique, du pays dans lequel le programme est mis en œuvre.**

En d'autres termes, un Programme d'appui aux ANE **ne peut en aucun cas être « neutre »** par rapport au contexte où il intervient et plus particulièrement au contexte de la société civile. Dans ce sens, la « neutralité » du Programme n'est pas une valeur ni un indicateur d'impartialité mais une erreur dans la mesure où cette neutralité empêche le Programme de se positionner de manière claire et nette.

Ce positionnement stratégique devra : s'inspirer aux grands principes qui sont à la base des politiques de développement de l'UE avec une attention particulière à l'Accord de Cotonou ; se confronter avec les choix politiques faits par la stratégie communautaire dans le pays au travers du DSP ; prendre en compte la réalité concrète des **ANE par rapport à leur rôle au sein du contexte et surtout en fonction des enjeux qui les interpellent.**

Le deuxième principe directeur concerne la position du programme vis-à-vis de la question souvent évoquée de sa neutralité. Le programme **ne pourra jamais être neutre**, vu qu'il doit impérativement se positionner stratégiquement dans le contexte des politiques gouvernementales et communautaires et des partenaires techniques et financiers présent dans le pays, ainsi que des dynamiques propres aux acteurs non étatiques. Dans ce sens, on peut affirmer que la **perturbation** de la dynamique sociale de la part du programme **est inévitable** et qu'elle suit un parcours strictement lié aux étapes qui caractérisent la mise en place du dispositif de la coopération communautaire. En effet, cette perturbation est déjà à l'œuvre dès les premières discussions sur le DSP.

Le troisième principe directeur est lié au **caractère pluriel** des ANE. En réalité, un positionnement correct du programme d'appui aux ANE sur le plan de la dynamique interne au mouvement associatif d'un pays devrait s'abstenir de tout choix ou de toute modalité d'intervention qui vise à assurer des **positions de monopole** à des organisations faïtières dans le dialogue politique avec le gouvernement et les bailleurs de fonds. Le programme devrait plutôt appuyer la dynamique en cours, bien évidemment dans le respect des vocations des acteurs et de la cohérence avec les stratégies nationales de développement, avec la stratégie communautaire illustrée dans le DSP, avec les principes de la politique de développement de l'Union Européenne et surtout avec les enjeux économiques et sociaux qui interpellent les différentes familles d'ANE dans les contextes nationaux particuliers.

D'où le quatrième principe. De cette complexité découle la nécessité de reconnaître la **nature spécifique** des programmes d'appui aux ANE en tant que programmes fondés sur une **logique de processus et d'accompagnement des acteurs**, plutôt que l'approche projet, fondée sur l'action et suivant une logique « guichet », spécifique, par exemple, aux programmes de microréalisations.

En effet, l'accompagnement des ANE, tant individuellement que collectivement (en termes de l'appui au secteur) ne peut se faire qu'en adoptant une **approche processus**, qui nécessite un temps suffisant pour avoir un impact. Cette même idée de processus est précisément à la base de la notion du renforcement de capacités.

Concernant le cinquième principe directeur, il s'agit en d'autres termes de **reconnaître la valeur ajoutée** des ANE non pas dans leur rôle de contre-pouvoir mais pour ce que cet acteur peut fournir en termes d'identification de solutions créatives et innovatrices aux problèmes du développement durable.

C'est justement ce qu'on appelle une **démarche de gouvernance**, fondée sur la participation active et responsable de toutes les familles d'acteurs, dans le respect de leurs vocations et missions, dans le processus de développement. La participation ne se limite pas à la contribution des bénéficiaires, elle est un **processus interactif de dialogue et de coopération**, au cours duquel chaque acteur, à partir de sa propre spécificité et prérogatives, doit essayer d'intégrer les perceptions des autres.

L'identification des programmes de renforcement de capacités et l'exercice de mapping

De l'expérience menée dans le 9^{ème} FED l'on constate que les exercices de mapping se limitent parfois soit à un recensement statistique des ANE, soit à un exercice mené selon une logique descriptive et statique, alors que la nécessité pour le montage d'un programme est celle de disposer **d'un cadre dynamique** où, outre des informations quantitatives et qualitatives sur les acteurs eux-mêmes les éléments clefs sont représentés par la compréhension des enjeux concrets et des défis sociaux et politiques qui interpellent les acteurs non étatiques.

Les **éléments fondamentaux** et les finalités mêmes que l'exercice de mapping devrait prendre en considération pour être efficace sont les suivants : tracer un **cadre des ANE sur le plan de leurs tendances** ; identifier **les enjeux pour les ANE dans les contextes social, économique et politique** qui caractérisent le pays et les perspectives futures ; identifier **les acteurs clefs au sein des ANE** ; évaluer leurs **besoins en renforcement de capacités** en fonction des différents niveaux de structuration et des familles d'acteurs ; analyser le **cadre juridique et institutionnel dans lequel les ANE évoluent et les espaces de concertation entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux** ; analyser le **cadre de concertation existant entre les ANE et la coopération européenne** ; **tracer une cartographie des intervenants** (y compris les approches adoptées) dans le domaine de l'appui aux ANE

En outre, les mappings doivent aussi tenir compte de l'offre locale en matière de renforcement de capacités (universités, secteur privé, ONG locales et centres de recherche, etc.) afin d'avoir une analyse exhaustive de la situation, tant sur le plan de la demande, que sur le plan de l'offre

Concernant **l'implication des acteurs non étatiques** dans l'exercice de mapping, plusieurs expériences ont été menées dans l'ensemble des pays ACP au cours du 9^{ème} FED. En général, le choix de l'implication des ANE dans le mapping étant lié à la situation particulière de chaque pays, les avantages et les inconvénients de chaque option doivent être pris en compte.

L'exercice de mapping dans le 10^{ème} FED requiert un **changement important de mentalité**. En effet, si au cours du 9^{ème} FED l'exercice était fonctionnellement lié à l'identification ou à la mise en œuvre, ou comme exigence de réactualisation dans le cadre de la mise en œuvre du programme, au cours du 10^{ème} FED l'exercice devra être nécessairement lié plutôt à l'identification d'une **stratégie globale d'implication des ANE** dans la coopération européenne (toutes modalités et instruments confondus), et plus particulièrement dans le dialogue politique, compte tenu des nouvelles modalités d'aide envisagées. Il s'agit, en d'autres termes, **d'évoluer d'une vision sectorielle de l'appui aux ANE à une vision intégrale, dans laquelle on s'interroge sur la place des ANE, d'une manière transversale, dans l'ensemble de la coopération européenne**. Le défi donc se pose aujourd'hui en termes du *mainstreaming* de la thématique ANE dans l'ensemble de la coopération européenne, selon une approche de gouvernance. Cela concerne également l'opportunité de mener des exercices de **mapping sectoriels**. Cette nouvelle approche, déjà testée par d'autres bailleurs avec une politique sectorielle affirmée, une importance fondamentale dans la mesure où l'exercice peut fournir des indications précieuses pour la mise en œuvre de la stratégie communautaire contenue dans le DSP sur la base des priorités sectorielles.

Le montage institutionnel, les institutions de gouvernance interne au Programme, le rôle et profil de l'AT et la concertation avec les bailleurs de fonds

Pour ce qui est des modalités de gestion, il existe 5 options possibles appartenant à deux types de gestion générale (la gestion centralisée et la gestion décentralisée), à savoir : la gestion **centralisée indirecte, par une entité de droit privé** (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou) ; la gestion **centralisée conjointe avec d'autres BF (système pool fund) et/ou Organisations Internationales** ; la gestion **centralisée indirecte par une ONG (via contrat de subvention)** ; (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou) ; la gestion **décentralisée directe (avec ou sans l'AT)** ; la gestion **décentralisée indirecte par une entité privée (bureau d'études) ou une ONG**.

La modalité « **gestion décentralisée indirecte** » est largement l'option préférée par les programmes d'appui aux ANE 9^{ème} FED, suivie par la modalité « gestion centralisée directe ». Les autres modalités sont beaucoup moins pratiquées : « gestion en pool fund/parteneriat avec une Organisation Internationale » ; « gestion décentralisée via ONG » (internationale ou nationale, par le biais d'un contrat de subvention) ; « gestion centralisée indirecte » ; « gestion centralisée via ONG ».

Pour le choix de la modalité de gestion du programme, il **incombe aux différentes Délégations**, sur la base des résultats des études de mapping (et le cas échéant de faisabilité), de considérer à quelle catégorie appartient le pays et d'examiner et de convenir de l'approche à adopter avec l'Ordonnateur National.

Concernant la question des coûts de certaines modalités de gestion, bien qu'il s'agisse d'un facteur important, et parfois limitant, pour la mise en œuvre des programmes d'appui aux ANE, elle dépend de **3 aspects préalables** : le **contexte** du pays ; les **finalités** du Programme ; et les **compétences** requises.

Pour ce qui est des fonctions du Comité de Pilotage et de Suivi, l'expérience acquise par les Programmes d'appui aux ANE 9^{ème} FED montre une très **grande variabilité** quant à l'interprétation mais également une tendance commune.

Cette variabilité du Comité de Pilotage et de Suivi s'illustre tout d'abord par la **fréquence de ses réunions** qui peut varier entre 3 mois et 12 mois, et ensuite par les **différentes interprétations de ses fonctions et prérogatives** : d'une simple validation du travail fait en amont par l'UGP à une implication dans chaque décision du Programme, y compris la sélection des actions ou dans quelques cas même la validation du recrutement du personnel d'appui.

Quant à la **tendance commune**, dans la plupart des programmes la réunion du Comité de Pilotage et de Suivi n'est que le moment formel pour statuer sur des sujets qui ont déjà fait l'accord préalable entre le Programme, l'ON et la DCE. En d'autres termes, les discussions au sein du CPS sont assez limitées du fait qu'en réalité les décisions ont été déjà prises par la voie informelle. En somme, le CPS en général n'est pas un espace de vérification des avancées du Programme mais plutôt une instance de validation. Une telle situation risque de **mettre en danger** tant la dialectique interne aux parties prenantes du programme que son montage institutionnel.

Concernant l'implication des ANE dans les instances de pilotages et de suivi, indépendamment de la formule choisie, la question fondamentale est comment assurer d'une part la **représentativité** des membres qui siègent au nom des ANE dans ces instances et de l'autre d'éviter des situations de conflit d'intérêt. L'expérience a démontré que la formule plus indiquée pour certains contextes est d'impliquer des personnes ressources issues du monde des ANE plutôt que des représentants des ANE.

Plusieurs acteurs interviennent dans la mise en œuvre des programmes d'appui aux ANE, chacun avec un rôle bien précis.

Dans ce sens, **les acteurs non étatiques sont à la fois acteurs et bénéficiaires**. A cet effet il est fondamental que les ANE ne soient pas considérés comme un bloc unique mais un ensemble assez hétérogène. En effet tant dans leur fonction d'acteurs que de bénéficiaires les ANE doivent être considérés selon une approche différenciée en mesure de pouvoir distinguer les différentes missions et vocations, et par conséquent les divers besoins en renforcement de capacités.

Quant à **l'ON devrait avoir un double rôle** : d'une part la supervision du Programme à travers le Comité de Pilotage et de suivi, de l'autre la facilitation du dialogue entre les ANE et les instances gouvernementales au niveau des activités du Programme, particulièrement celles concernant la concertation Etat-ANE, dans toutes ses dimensions.

Le rôle des Délégations de la CE concerne **deux aspects** : « **observateur critique** », qui consiste à s'assurer que les acteurs non étatiques pertinents et compétents soient identifiés et impliqués dans le nouveau cadre de coopération selon l'esprit des Accords de Cotonou ; et « **facilitateur** », tant dans le sens d'assurer l'accès à une information claire et transparente, que dans la contribution au développement et au renforcement des capacités des acteurs non étatiques.

Enfin, pour les **OCR ou Organisations Intermédiaires**, il est important de souligner le risque de **clouer la collaboration** avec le programme à **des logiques spécifiques à la prestation de service**. En réalité les OCR ne doivent pas être conçus comme des simples antennes du Programme mais comme des opportunités d'appui à la création de points de repère de la société civile au niveau régional, ce qui rentre parfaitement dans la mission de la plupart des organisations faîtières qui opèrent à l'échelle régionale.

Un aspect fondamental est représenté par le rôle et le profil de l'assistance technique en charge de l'exécution des programmes d'appui aux ANE. L'expérience menée par les programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED a fait ressortir une tendance assez nette qui consiste à **concevoir les tâches de l'Assistance Technique concentrées quasi exclusivement sur les aspects administratif et comptable**, alors que les programmes d'appui aux ANE doivent adopter une autre approche. En réalité l'AT de ces nouveaux programmes a tout d'abord une fonction de **facilitation des processus sociaux qui sont à l'œuvre**. Cela signifie que l'équipe de l'AT ne pourra plus se limiter à la simple administration des ressources du Programme, mais devra se proposer comme un agent de facilitation des processus et dynamiques à l'œuvre au sein de la société en mettant à disposition les outils pour son renforcement de capacités dans le respect des différentes missions et vocations des ANE.

D'une manière générale, la rédaction des TdR (dès la phase du préavis de marché) et le critère de l'intégration des compétences sont autant d'aspects clefs de la **phase de sélection** de l'AT.

Dans cette démarche il serait intéressant **d'associer à ces programmes les ONG européennes qui peuvent disposer d'une expérience importante dans le domaine de l'appui aux ANE du Sud**. En effet, les ONG européennes pourraient apporter une valeur ajoutée importante à la mise en œuvre de ces nouveaux programmes pour lesquels les bureaux d'études européens de grande taille souvent n'ont pas une familiarité suffisante.

Une des raisons fondamentales de la marginalisation des ONG est que les procédures FED comportent non seulement une **responsabilité financière directe** des prestataires devant assurer l'AT au sein d'un Programme, mais aussi et surtout une **solidité patrimoniale** assez importante vu que le prestataire doit fournir les garanties bancaires également pour gérer les ressources des devis programmes

Ces résultats, qui témoignent d'une faible présence d'ONGI (ONG internationales), non seulement au niveau de l'assistance technique mais aussi en tant que partenaires des programmes d'appui aux ANE, et plus particulièrement à la société civile, contrastent **fortement avec la présence et le dynamisme des ONGI dans bon nombre de pays ACP**.

En effet, les ONG européennes et internationales ont eu historiquement un rôle important dans **l'émergence** et **l'accompagnement** des organisations de la société civile des pays ACP, notamment dans le domaine du développement et de la promotion des droits de l'homme.

Dernièrement, quelques ONG européennes et internationales ont commencé à sonder des modalités alternatives de recherche de fonds en se positionnant directement dans les pays ACP pour l'exécution de programmes et de projets, soit en collaboration avec les acteurs locaux (souvent en tant que sous-traitants), soit de manière **concurrentielle** aux acteurs nationaux. Dans l'autre extrême, un **nombre croissant d'ONG internationales se sont progressivement engagées** dans l'accompagnement des acteurs locaux et le renforcement de leurs capacités.

A cet effet la coordination au niveau des différents intervenants, et le travail en concertation avec les ONGI implantées dans le pays qui partagent la même vision sur le renforcement de capacités des OSC, représente une manière efficace de : (i) capitaliser les expériences en cours ou déjà réalisées et ; (ii) créer des synergies au profit des OSC et leur renforcement. Il s'avère donc nécessaire pour les nouveaux programmes de tenir compte des ONGI, en tant que partenaires techniques et financiers, installées dans les pays et, sur la base d'une analyse critique de leurs visions, approches et modes de faire, comme évoqué ci-dessus, **établir des relations de partenariat** dans le cadre du programme.

Concernant les aspects de gestion, il faut souligner l'importance d'un aspect qui est strictement lié au rôle de l'AT : **celui de la fonction du backstopping**. La fonction de backstopping peut s'avérer fondamentale pour appuyer le personnel sur place à condition que l'on opère une **distinction assez nette entre deux types de backstopping** : le **backstopping administratif** et le **backstopping technique**.

De l'analyse des programmes d'appui aux acteurs non étatiques sous le 9^{ème} FED, il ressort que seule **une minorité de programmes ont adopté une approche proactive**, soutenue et institutionnalisée en matière de coopération avec d'autres bailleurs de fonds, qui dépasserait la mise en œuvre de quelques actions ponctuelles et la concertation régulière. Des changements à cette réalité sont déjà à l'œuvre et l'on peut espérer que la collaboration avec d'autres bailleurs, notamment les Etats Membres et aussi les Organisations Internationales, se verra accroître dans le cadre du 10^{ème} FED. En effet, dès lors que les bailleurs privilégient une harmonisation accrue, dans l'esprit de la Déclaration de Paris et d'autres initiatives, on assiste à l'émergence de nouveaux **systèmes de financement communs, conçus pour organiser un financement plus sûr, qui soit plus indépendant de la gestion des bailleurs au jour le jour**. C'est le cas, par exemple des nouveaux dispositifs de financement commun (**pool funding**).

Le renforcement des capacités : approches et modalités opérationnelles dans le cadre des programmes 9ème FED

Les programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED intègrent généralement **plusieurs composantes** qui vont du renforcement des capacités individuelles des organisations et de leurs représentants aux aspects relationnels de mise en réseau et aux questions de dialogue politique avec l'Etat, dans ses différentes dimensions.

Ce multi-dimensionalisme des programmes obéit précisément à la **nature systémique du renforcement des capacités**. En effet, le renforcement de capacités, conçu comme un **processus** qui vise à faciliter la consolidation, conjointement avec les acteurs, de leurs capacités pour leur permettre d'évoluer et s'adapter aux nouvelles exigences du contexte afin de jouer le rôle qui leur appartient dans un schéma/modèle de partenariat, a une nature multidimensionnelle, dans la mesure où il se focalise sur trois dimensions : la dimension du **renforcement des compétences individuelles** où les questions liées au leadership stratégique sont également traitées ; la dimension de **l'organisation** avec une attention particulière aux aspects de l'identité, ainsi que les critères

d'efficacité et d'efficience ; et la **dimension du renforcement relationnel** et du **contexte** où les questions primordiales sont celles du développement de compétences et de capacités pour la collaboration avec d'autres acteurs et l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel adapté aux besoins des organisations et aux exigences en matière de participation à la gestion des politiques publiques. L'environnement est conçu ainsi non seulement comme un facteur conditionnant (de manière positive ou négative) les possibilités de renforcement institutionnel des acteurs, mais aussi comme élément que l'on peut aspirer à transformer.

Quatre approches majoritaires ont été identifiées au sein des programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED. Ils peuvent se situer sur un continuum, allant d'une approche purement réactive, basée sur l'instrument appel à propositions à une approche programmatique et proactive, basée sur l'élaboration d'un schéma de renforcement des capacités, à partir d'une analyse stratégique. La plupart des programmes reposent à l'heure actuelle sur une approche fondamentalement réactive où **les appels à propositions constituent le mécanisme privilégié**, voire unique, pour adresser les besoins de renforcement de capacités des ANE.

Concernant l'outil de l'appel à propositions, l'expérience menée dans les programmes 9^{ème} FED a démontré comment l'adoption d'un tel outil, mais surtout l'approche et la logique sous-jacentes, implique très souvent la **dénaturation du programme**, et le risque de résulter finalement en l'éparpillement des initiatives isolées et peu coordonnées, selon une logique propre aux programmes de microréalisations de « l'avant Cotonou » et/ou des programmes thématiques, privilégiant le projet individuel. Mais il est vraie également que des expériences récentes ont montré, que l'appel à propositions peut être **adapté aux exigences du renforcement de capacités** des ANE à condition qu'il soit considéré comme un outil et pas comme une fin en soi.

Quant à des outils alternatifs, le **schéma proactif de renforcement de capacités** présente des aspects intéressants. Bien que l'adoption de cet outil soit plutôt récente, il est possible toutefois de relever certaines **tendances** qui témoignent d'une réaction très positive des ANE impliqués car, d'une part l'outil est plus adapté à leurs exigences dans le sens d'un meilleur ciblage à leurs besoins en renforcement de capacités, et de l'autre il implique une compétition moins exaspérée.

Toutefois l'expérience a montré qu'au moins 5 conditions doivent être réunies pour que cet outil soit efficace, à savoir : **une connaissance assez approfondie des ANE et de leur contexte, ainsi que de leurs besoins en renforcement de capacités et des enjeux qui les interpellent** ; un investissement important en personnel et un dispositif parfois complexe à mettre en œuvre pour la collecte des informations ; une forte attitude de l'UGP à communiquer et faire comprendre la **nouveauté de l'outil** et les différences avec l'appel à propositions ; l'UGP doit avoir non seulement une fonction de gestion et d'administration des ressources du programme mais aussi **d'accompagnement des dynamiques et des acteurs** ; l'UGP doit disposer de **compétences techniques ponctuelles**.

La question des procédures

La spécificité des programmes d'appui aux ANE, en raison de l'idiosyncrasie des acteurs non étatiques et la nature du renforcement de capacités **pose une série de problèmes procéduriers qui méritent d'être non seulement évoqués mais aussi analysés** du point de vue de possibles solutions à apporter, tant sur le court que sur le moyen terme.

C'est ainsi que grâce au concours actif d'un nombre de programmes et de délégations présents au séminaire de restitution des résultats de l'étude du 1 au 3 avril 2009 à Bruxelles, que les principaux problèmes et questions procédurales auxquels les programmes sont confrontés, ainsi qu'une première série de recommandations opérationnelles pour y faire face, ont été identifiés.

Les systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes

La question des systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes d'appui aux ANE présente une **double difficulté** : d'une part, les programmes d'appui aux ANE ont affaire avec des dynamiques sociales difficilement mesurables, de l'autre il n'existe pas dans l'histoire ni dans la tradition de l'intervention communautaire de précédents et des expériences desquels on puisse s'inspirer.

En réalité la difficulté majeure de l'évaluation d'un processus et non d'une action, tel que le renforcement de capacités des ANE, **ne peut avoir un sens qu'à moyen et long terme**. Ce qui est en contraste avec l'exigence de l'exercice de monitoring et d'évaluation qui nécessite d'intervenir dans l'immédiat et souvent en cours de mise en œuvre du programme.

S'agissant de changements qui ont affaire avec la dynamique sociale, **de par sa nature difficile à être mesurée et maîtrisée**, l'exercice d'évaluation devra prendre en considération des indicateurs d'impact qui puissent être pertinents avec les thématiques qui ont fait l'objet de l'intervention du programme, à savoir le renforcement de capacités des ANE. Une **piste possible d'expérimentation** pourrait concerner l'application d'indicateurs d'impact sur les **changements institutionnels et organisationnels produits au sein de l'organisation bénéficiaire**. A cet effet, le facteur temporel est décisif, vu que ces changements ne pourront être mesurés qu'après 6 ou 12 mois de la fin de l'appui du programme reçu par l'organisation.

La question de l'évaluation doit se confronter également avec ce qu'on pourrait définir le **bouleversement de la logique évaluative, lorsque l'échec peut se transformer en réussite**. Une action de renforcement de capacités évaluée aujourd'hui comme un échec, car le montant correspondant dans le DP n'a pas été utilisé, pourrait par contre être considérée demain comme une action très positive et réussie grâce à la dynamique déclenchée par le programme.

La question des dynamiques déclenchées représente un défi ultérieur pour l'évaluation. En effet, un programme d'appui aux ANE intervient dans un contexte complexe où **l'on ne peut pas maîtriser toutes les implications liées aux dynamiques sociales**.

Parfois il y a des effets que l'on ne considère pas et qui par contre revêtent une grande importance aux fins du renforcement de capacités des acteurs non étatiques. Ce sont les effets qu'on pourrait définir comme « **effets induits** » ou « **résultats inattendus** ». L'action de renforcement de capacités devra donc être évaluée pour les résultats produits mais aussi pour les **dynamiques qu'elle sera en mesure de déclencher**.

Information et communication au sein des programmes d'appui aux ANE

La fonction de la composante communication est un **instrument transversal de renforcement de capacités** du programme vis-à-vis des acteurs concernées. La communication doit être tout d'abord un instrument de renforcement de capacités à « **double voie** » fondé sur une interaction entre le programme et les acteurs non étatiques (surtout les organisations de troisième et quatrième niveau) et vice-versa.

La communication en termes de renforcement de capacités ne peut pas éviter de valoriser le **partage d'expériences** entre les acteurs non étatiques, les opérateurs de l'assistance technique qui opèrent dans le contexte, les opérateurs des Délégations et tous les acteurs nationaux concernés y compris les bailleurs de fonds. Le partage des expériences concerne surtout la mise en valeur des bonnes pratiques.

Cela met en évidence la nécessité pour un programme de disposer d'instruments de communication **adaptés au contexte** et surtout à **ses cibles** afin de représenter efficacement l'ancrage du programme aux défis sociaux et politiques auxquels les ANE doivent faire face.

En effet la communication doit être conçue de manière à faciliter et rendre visible d'une part la **cohérence** du programme avec la stratégie communautaire dans le pays, et d'autre part à renforcer le **positionnement** des ANE dans le cadre sociopolitique du pays.

L'expérience menée dans plusieurs pays nous montre assez clairement l'importance de l'élément transparence. Faire comprendre à un public externe, notamment les ANE, les modalités de gestion adoptées par le programme, ainsi que les outils de gestion adoptés par l'UGP est un facteur important de transparence mais aussi un élément de facilitation du travail de l'UGP même dans l'interaction avec les ANE. Les informations sur l'état d'avancement du programme et les difficultés de la mise en œuvre confèrent plus de force et de légitimité aux opérateurs du programme.

Tout programme d'appui aux ANE, et plus particulièrement, aux organisations de la société civile, devra opérer une distinction nette entre la **visibilité** et la **communication externe**.