

Programme FED de l'Union Européenne pour les pays ACP

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

LE 9^{ème} FED

Lettre de Marché 2008/162532

Rapport final



« Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du contractant et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne ».

Avant propos

L'étude de capitalisation sur les programmes d'appui au renforcement de capacités sous le 9^{ème} FED, commanditée par l'Unité E4 de la Commission européenne, s'est déroulée de septembre 2008 à avril 2009. Elle a été menée par les experts indépendants Maurizio FLORIDI - sociologue et spécialiste en dynamique d'appui aux acteurs non étatiques dans les pays ACP -, Beatriz SANZ CORELLA - experte socio-économiste et gestionnaire, spécialiste dans l'appui et conseil aux organisations de la société civile et l'instruction, le montage et le suivi des programmes FED -, et Stefano VERDECCHIA, expert en développement local participatif.

S'agissant d'un exercice de capitalisation, l'équipe chargée de l'étude a concentré son attention sur les expériences concrètes qui ont caractérisé les programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED et plus particulièrement sur les bonnes pratiques. Une sélection de ces dernières est reportée, à titre d'exemple, dans le présent rapport dans le but d'illustrer les solutions possibles à des problèmes qui sont communs à la plupart des programmes d'appui aux ANE.

L'équipe a eu à se confronter à plusieurs problèmes à caractère théorique et méthodologique d'une part, et organisationnel d'autre part.

Sur le plan théorique et méthodologique, l'étude a nécessité la conjugaison de deux approches : quantitative et qualitative, chacune impliquant une logique et des méthodes d'analyse assez différentes les unes par rapport aux autres. Par ailleurs les exigences de l'approche qualitative ont obligé l'équipe à augmenter sensiblement les missions sur le terrain. C'est ainsi qu'au lieu des 3 missions prévues en Ethiopie, en Ouganda et en République Dominicaine, autres cinq missions se sont ajoutées dans le but d'enrichir la réflexion sur le plan qualitatif : au Suriname, au Malawi, au Burkina Faso, en République Démocratique du Congo et au Mali.

Quant aux contraintes à caractère organisationnel, le problème majeur a été celui d'abord de la collecte de la documentation relative aux 40 programmes d'appui aux ANE et dans un deuxième temps celui de l'analyse d'un nombre assez important de pages, ce qui n'a pas été assez facile compte tenu également des contraintes temporelles et budgétaires.

L'équipe tient à souligner l'importance du séminaire de restitution de l'étude qui a eu lieu à Bruxelles du 1^{er} au 3 avril et qui a permis à l'équipe de se confronter avec un grand nombre d'acteurs (35 représentants de DCE des pays ACP, 15 responsables d'UGP et des représentants d'AIDCO, de la DEV et la RELEX) sur les thématiques et les premiers résultats de l'étude.

L'équipe tient à remercier particulièrement les services des Délégations de la Commission Européenne dans les 38 pays concernés par l'étude, ainsi que les UGP des 40 Programmes d'appui aux ANE, pour leur collaboration et disponibilité dans la collecte des documents nécessaires à l'analyse.

Enfin nous tenons à adresser un remerciement sincère aux membres de l'Unité E4 – et de manière particulière à Mme Susana El-Kum Molina, coordinatrice de l'étude au sein de la Commission - et à son personnel d'appui pour l'assistance précieuse fournie et pour les conseils dispensés.

Maurizio FLORIDI, Beatriz SANZ CORELLA et Stefano VERDECCHIA

Mai 2009

Liste des acronymes

ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
AL	Autorités locales
ANE	Acteurs non étatiques
AP	Appel à propositions
AT	Assistance Technique
BF	Bailleurs de fonds
CE	Commission européenne
CF	Convention de Financement
CPS	Comité de Pilotage et de Suivi
DAO	Documentation Appel d'offre
DCE	Délégation de la Commission européenne
DP	Devis Programme
DSP	Document Stratégie Pays
DSRP	Document Stratégie Réduction de la Pauvreté
FED	Fonds européen de développement
PIN	Programme Indicatif National
PTF	Partenaires techniques et financiers
PV	Procès-verbal
OB	Organisation de Base
OCR	Organisme Correspondant Régional
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
SC	Société civile
SP	Secteur privé
RC	Renforcement de capacités
TdR	Termes de référence
UGP	Unité de Gestion du Projet
UE	Union européenne

Table de matières

Résumé	8
Partie A. Contexte et Présentation de l'étude	19
1. LE CONTEXTE : LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DU ROLE DES ANE ET L'OBJECTIF DE RENFORCEMENT DE CAPACITES.....	20
2. L'ETUDE DE CAPITALISATION DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE SOUS LE 9EME FED	20
2.1. Objectifs et portée de l'étude.....	21
2.2. Phasage de l'étude.....	23
2.3. Démarche méthodologique adoptée par l'étude	26
2.4. Les concepts clefs adoptés par l'étude	28
Partie B. Les résultats de l'étude	31
1. TYPOLOGIES D'ANE	32
1.1. La dialectique secteur privé/société civile	32
1.2. Le principe de l'analyse différenciée	33
1.3. La question des différentes vocations et la différenciation des acteurs.....	35
1.4. La question des organisations de base et des acteurs émergents.....	38
1.5. Pour une nouvelle approche de l'appui aux ANE.....	40
2. LES FINALITES DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE ET LEUR POSITIONNEMENT STRATEGIQUE	42
2.1. Analyse des finalités des programmes 9 ^{ème} FED	42
2.2. Analyse des principes directeurs des programmes 9 ^{ème} FED et orientations pour les programmes 10 ^{ème} FED45	
3. L'IDENTIFICATION DES PROGRAMMES DE RENFORCEMENT DE CAPACITES ET L'EXERCICE DE MAPPING	50
3.1. Analyse quantitative des exercices de mapping et des études d'identification	50
3.2. Analyse qualitative des exercices de mapping et des études d'identification.....	52
3.3. A propos des exercices de mapping dans le 10 ^{ème} FED.....	59
4. LE MONTAGE INSTITUTIONNEL, LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE INTERNE AU PROGRAMME, LE ROLE ET PROFIL DE L'AT ET LA CONCERTATION AVEC LES BAILLEURS DE FONDS	60
4.1. Le système de gestion : options envisageables et analyse des coûts	60
4.2. Le système de pilotage	68
4.3. Le rôle des acteurs impliqués	72
4.4. Le rôle et profil de l'AT.....	78
4.5. Le rôle des ONG internationales.....	86
4.6. La concertation avec les bailleurs de fonds et les nouveaux dispositifs de financement commun (pool funding)	91
5. LE RENFORCEMENT DES CAPACITES : APPROCHES ET MODALITES OPERATIONNELLES DANS LE CADRE DES PROGRAMMES 9 ^{EME} FED	97
5.1. Les composantes des programmes et les outils pour le Renforcement des capacités	97
5.2. Approches déployées par les programmes pour favoriser l'accès des ANE aux initiatives de renforcement des capacités	102
5.3. Les expériences concrètes et les apprentissages de l'adoption du schéma de renforcement de capacités	109
5.4. Les expériences concrètes et les apprentissages de l'adaptation de l'outil de l'appel à propositions	110
6. LES SYSTEMES ET DISPOSITIFS DE MONITORING ET EVALUATION DES PROGRAMMES	119
6.1. La situation pour les programmes 9 ^{ème} FED	119

6.2. Les indicateurs d'impact	121
6.3. Le bouleversement de la logique évaluative : lorsque l'échec se transforme en réussite.....	123
6.4. La prise en compte des « effets induits » ou des « résultats inattendus »	124
7. INFORMATION ET COMMUNICATION AU SEIN DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE	125
7.1. La fonction de la communication et la superposition avec l'exigence de la visibilité.....	125
7.2. La communication comme un instrument de renforcement de capacités.....	126
7.3. La communication comme instrument pour favoriser le positionnement stratégique du programme et sa «mission» par rapport aux enjeux des ANE.....	129
7.4. La communication pour favoriser la transparence	130
7.5. Les instruments de la communication.....	133
7.6. La Visibilité et la Communication institutionnelle	134
ANNEXES	136
Annexe 1 : Grille pour l'analyse en profondeur.....	137
Annexe 2 : Grille pour l'analyse synthétique	141
Annexe 3 : Grille pour l'analyse de la qualité de l'information et de la communication.....	143
Annexe 4 : Programme du séminaire de Bruxelles (1-3 avril 2009).....	144
Annexe 5 : Participants au séminaire de Bruxelles (1-3 avril 2009).....	150

Table de figures et tableaux

Figure 1 : L'analyse différenciée des acteurs.....	34
Figure 2 : Modalités de rapports entre les partenaires (ONGI) et les OSC.....	89
Figure 3 : Rappel des dimensions du renforcement de capacités.....	98
Figure 4 : Visualisation du bulletin en ligne du « Programme d'appui à la Société civile et à la bonne gouvernance (PASOC)» en Mauritanie.	126
Figure 5 : Visualisation d'une page du site internet du Programme « Strenghtening Somali Civil Society ».	127
Figure 6 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE en Tanzanie.	131
Figure 7 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE au Mauritius.	131
Figure 8 : Programme d'appui aux OSC(PASOC) au Niger. Figure 8: Page du site internet du Programme ARIANE au Mali.	135
Tableau 1 : Familles d'acteurs et niveaux de structuration.....	37
Tableau 2 : Eléments de réflexion sur les grands changements sur le plan national et local et leurs implications pour les ANE	43
Tableau 3 : Valeur ajoutée des acteurs de la coopération	83
Tableau 4 : Instruments pour le renforcement de capacités et leur relation avec les objectifs poursuivis et les dimensions du renforcement de capacités	99
Tableau 6 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE au Mali, relative aux subventions attribuées dans la composante « Appui aux initiatives de développement.....	132
Tableau 7 : Liste des sites internet des Programme 9 ^{ème} FED d'appui aux ANE.....	134

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 faîtières 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, tants 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 requière 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 type 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/partenariat 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**.

Partie A. Contexte et Présentation de l'étude

1. LE CONTEXTE : LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE DU RÔLE DES ANE ET L'OBJECTIF DE RENFORCEMENT DE CAPACITES

Une des grandes innovations de l'Accord de Cotonou réside dans la **reconnaissance juridique et politique** de la participation d'acteurs, autres que l'Etat, dans le processus de développement et de coopération. D'une part, cette participation est définie comme l'un des principes fondamentaux de la coopération (Article 2 - Principes fondamentaux). D'autre part, et pour la première fois dans l'histoire de la coopération UE – ACP (Union Européenne – Afrique, Caraïbes et Pacifique), un nouveau chapitre sur les acteurs du partenariat reconnaît le **rôle complémentaire** de la société civile, du secteur privé et des collectivités territoriales décentralisées, conjointement avec l'Administration centrale, dans le processus de développement et de coopération.

La définition des stratégies nationales de développement reste, cependant, la compétence des gouvernements ACP ; mais les acteurs non étatiques (ANE) doivent être impliqués tout au long du processus de consultation, programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation. C'est ainsi que l'Accord de Cotonou comporte des dispositions novatrices destinées à promouvoir des **approches participatives** en vue d'assurer l'implication de la société civile et des acteurs économiques et sociaux, notamment :

- en leur fournissant les **informations appropriées** sur l'accord de partenariat ACP-CE ;
- en assurant la **consultation** des ANE sur les réformes et les politiques économiques, sociales et institutionnelles qui feront l'objet d'un soutien de la CE (Commission Européenne) ;
- en facilitant la **participation** des acteurs non étatiques à la mise en œuvre des programmes et des projets ;
- en fournissant aux acteurs non gouvernementaux un soutien approprié pour le **renforcement de leurs capacités**.

Ces objectifs reflètent la volonté de la Commission européenne **de ne pas réduire** le rôle des ANE à une contribution technique dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le renforcement des ANE, dans toute leur diversité, est perçu comme un objectif en soi pour l'ancrage d'une culture citoyenne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

2. L'ETUDE DE CAPITALISATION DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE SOUS LE 9EME FED

Pour appuyer les ANE dans leur rôle de **partenaire responsable, informé et compétent** de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays et renforcer par là ses bases démocratiques, une grande partie des PIN (Programme Indicatif National) du 9^{ème} FED (Fonds Européen de Développement) ont inclus un programme de renforcement des capacités des ANE.

Sous le 9^{ème} FED, **42 programmes en matière de renforcement des capacités des ANE** ont été approuvés pour un montant approximatif de **€202 millions sur 38 pays ACP**.

Dans le cadre du 10^{ème} FED, bien que tous les PIN n'aient pas encore été signés, le montant réservé pour le renforcement des capacités des ANE confirme le **caractère fondamental** de cette thématique pour qu'ils puissent pleinement jouer leur rôle tant dans le développement de leur pays que dans la mise en œuvre de la stratégie communautaire.

Entreprendre une étude de capitalisation de ces programmes revêt à présent une **importance primordiale** tant pour les pays qui n'ont pas encore commencé l'identification des

programmes sous le 10^{ème} FED que pour ceux qui sont dans la mise en œuvre ou s'apprêtent à y entrer.

Les premières évaluations à mi-parcours commencent à avoir lieu. Elles mettent également en évidence, comme reporté par les TdR de la présente étude, une série de problèmes qui méritent déjà d'être pris en considération afin que l'on puisse identifier des **solutions efficaces**, en particulier, le risque, d'une part, que ces programmes de renforcement des capacités deviennent des **programmes de microréalisations** et, d'autre part, une assistance technique centrée sur les **tâches administratives et comptables** (en se limitant à gérer des appels à propositions) et délaissant son **rôle essentiel de facilitateur**.

Ceci met en évidence que la stratégie de mise en œuvre des appuis communautaires aux ANE reste encore une stratégie centrée sur une **logique de financement de projets** et n'a pas réellement fait le pas vers une **logique d'accompagnement des acteurs dans le processus de transformation au niveau politique, institutionnel, économique et social dans les différents pays**. Or, pour atteindre un meilleur impact et une plus grande viabilité des appuis communautaires, il ne s'agit plus de gérer une série d'appels à propositions et de projets mais de réellement mettre en œuvre le nouvel agenda politique et de coopération de la CE qui invite à travailler avec les acteurs non étatiques en tant qu'acteur incontournable dans le processus global de développement, reconnaissant la diversité des ANE, leurs différents rôles et leur valeur ajoutée dans chaque secteur et dans toutes les phases de la coopération.

Les programmes de renforcement de capacité des ANE qui seront conçus dans le cadre du 10^{ème} FED devront intégrer les leçons tirées des programmes 9^{ème} FED mais aussi se placer au centre de la **stratégie globale communautaire** créant des passerelles entre ces programmes et le reste des secteurs appuyés pour promouvoir une participation effective des ANE dans la définition des politiques publiques (renforcer leurs capacités dans leur rôle d'acteur de gouvernance).

2.1. Objectifs et portée de l'étude

L'**objectif global** de l'étude a été celui de capitaliser les différentes expériences des programmes de renforcement des capacités des acteurs non étatiques financés sous le 9^{ème} FED afin d'améliorer la cohérence des approches et l'utilisation stratégique de ces programmes pour atteindre un meilleur impact des appuis de la CE en matière de soutien aux ANE dans leur rôle d'acteurs de gouvernance.

Pour atteindre un tel objectif global, la mission s'est fixée un triple objectif spécifique :

OBJECTIF DE CAPITALISATION	(i) La production d'un document conceptuel, méthodologique et opérationnel pour appuyer les correspondants ANE au sein des Délégations des pays ACP et les unités au Siège qui travaillent dans le domaine du soutien aux ANE, tout au long de la chaîne stratégique de programmation et gestion des programmes de coopération (programmation stratégique à l'échelle pays, identification et formulation de programmes et d'initiatives d'appui aux ANE, mise en œuvre, suivi et évaluation de ces programmes et dialogue sur la coopération).
OBJECTIF DE DIFFUSION	(i) En partant du document conceptuel, méthodologique et opérationnel de capitalisation, la production d'un module de formation (en power point) adressé aux correspondants ANE dans les Délégations des pays ACP et les unités du Siège qui

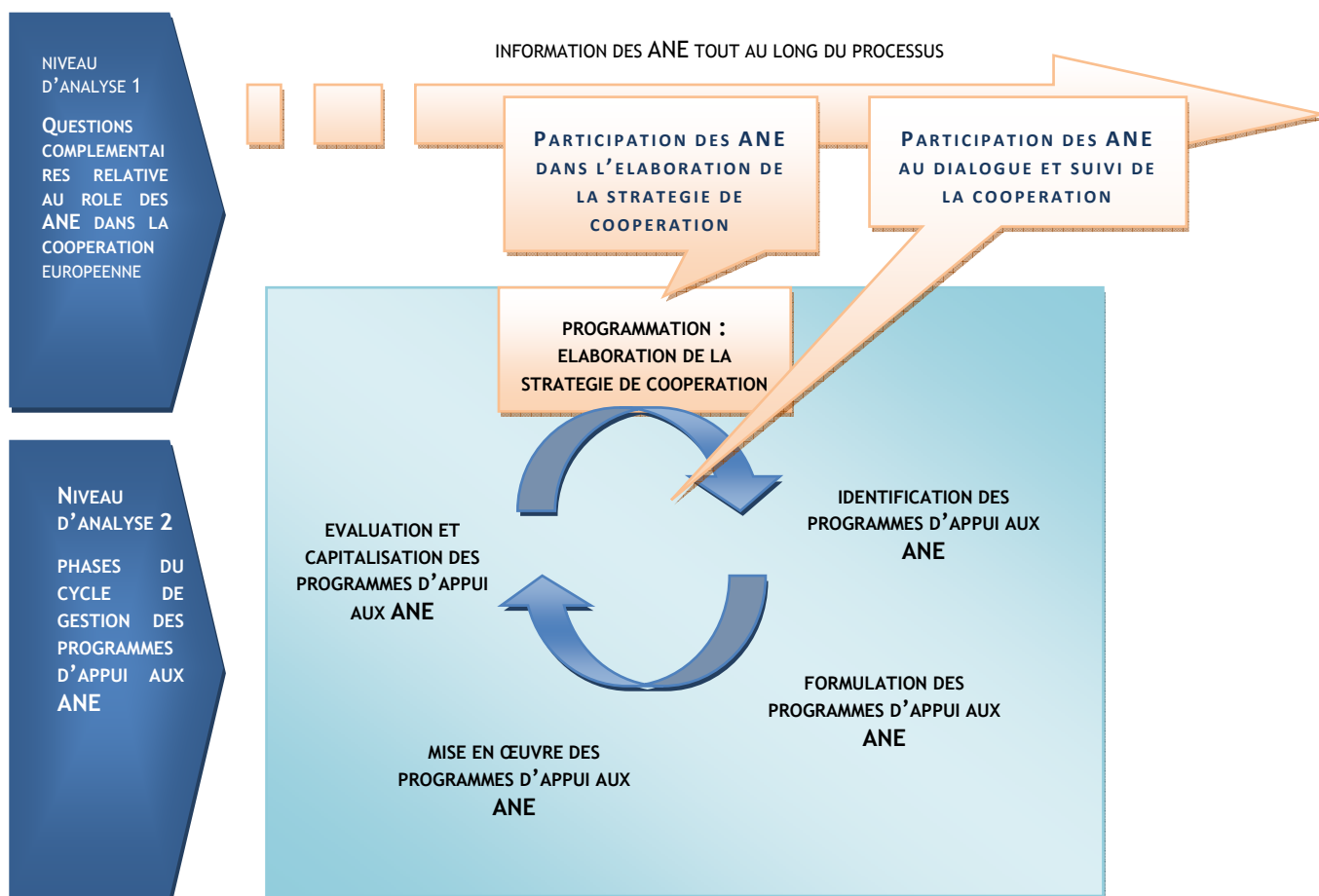
	travaillent dans le domaine du soutien aux ANE.
OBJECTIF DE FORMATION	(ii) Organisation d'un séminaire de restitution et formation de trois jours à Bruxelles à l'attention des correspondants ANE des délégations et des unités du Siège concernées afin de les informer des concepts clefs et des défis en matière d'appui aux acteurs non étatiques . L'atelier avait le double objectif de présenter les principales conclusions et recommandations de l'étude et de tester le module de formation développé.

En termes de portée, comme précisé par les TdR, l'analyse des programmes de renforcement des capacités s'est articulée autour d'un nombre **de questions clés, concernant les différentes étapes du cycle de programmation stratégique de la coopération**. Deux niveaux d'analyse doivent cependant être différenciés :

- (i) un premier niveau d'analyse qui dépasse « stricto sensu » le domaine des programmes de renforcement de capacités des ANE, afin de **placer la capitalisation de ces programmes dans un contexte plus large, illustré par les approches participatives déployées tant par l'UE dans sa stratégie d'intervention, en matière de dialogue et suivi de la coopération**, que par les gouvernements ACP.
- (ii) un deuxième niveau d'analyse **portant sur la capitalisation des aspects clés liés à l'identification, instruction, mise en œuvre, suivi et évaluation des programmes de renforcement de capacités des ANE financés sous le 9^{ème} FED**.

La figure ci-dessous illustre **ces deux niveaux d'analyse** et les principales étapes y afférentes :

Figure 1 : Les deux niveaux d'analyse de l'étude



Source : Maurizio Floridi et Beatriz Sanz Corella

2.2. Phasage de l'étude

Phase de démarrage	Octobre – Novembre 2009	Pour les 42 programmes, l'équipe en charge de l'étude a collecté l'ensemble de la documentation pertinente relative aux programmes de renforcement des capacités des ANE (les PIN, les conventions de financement, les TdR et les rapports des études de "mapping", l'identification, la faisabilité, le démarrage de l'UGP, le recrutement de l'UGP, évaluation), les devis programmes, les rapports d'activités de l'UGP, les rapports d'audit et de monitoring externes, les lignes directrices des appels à propositions, les PV des réunions du Comité de pilotage et de suivi, les PV des réunions du Comité de sélection, les rapports d'évaluation, les rapports de monitoring, les rapport finaux des séminaires, ainsi que tout autre document pertinent dans le cadre de cette étude). Cette information a été collectée par mail ou par le biais d'interviewes téléphoniques tant auprès des services du siège de la Commission que dans les pays ACP. Sur la base de la documentation collectée il a été possible d'analyser 40 programmes réalisés dans 38 pays. ¹
---------------------------	-------------------------	---

¹ Pour 2 programmes, l'analyse n'a pas été possible faute d'une documentation complète.

Phase de réalisation	Novembre 2008 – Janvier 2009	L'analyse des 40 programmes a été menée en deux étapes: • Une première étape de rationalisation et analyse synthétique (à partir d'une sélection des questions clés regroupées dans une fiche d'analyse synthétique) de tous les programmes de renforcement de capacités existants dans les pays ACP avec une première identification de possibles bonnes pratiques/expériences innovantes/apprentissages tirés. A l'issue de cette étape, une sélection définitive des pays pour l'analyse approfondie a été établie. • Une deuxième étape d'analyse en profondeur des 16 pays sélectionnés (à partir de l'ensemble de questions clés regroupées dans une fiche d'analyse en profondeur) et d'identification et rédaction des bonnes pratiques/ expériences innovantes/apprentissages tirés pour illustrer la démarche méthodologique du document à vocation de guide, pour chacune des phases proposées. Outre l'analyse de la documentation disponible, 7 missions de terrain, ont été réalisées (en Ethiopie, Ouganda, République Dominicaine, Suriname, Burkina Faso, Mali et Malawi) avec l'objectif de récolter plus de données sur des "bonnes pratiques" dans des contextes différents. Ces pays ont été choisis sur la base de l'intérêt aux fins de l'étude et du fait que des informations détaillées les concernant n'étaient pas disponibles depuis l'Europe. Les experts chargés de l'étude ont conduit des interviews, tant sur le terrain que depuis l'Europe, avec les différentes parties prenantes, les représentants des ANE, les représentants du gouvernement au niveau national et local, d'autres PTF (Partenaires Techniques et Financiers), les correspondants ANE ainsi que d'autres personnes dans les Délégations responsables d'autres projets et de programmes communautaires agissant dans le domaine de l'appui aux ANE, et les équipes des unités de gestion.
Phase de préparation et organisation du séminaire de restitution	Mars –Avril 2009	Un séminaire de trois jours a été organisé à Bruxelles (1 – 3 avril) à l'attention des correspondants ANE des Délégations et des Unités du Siège concernés afin de les informer des concepts clé et défis en matière d'appui aux ANE. Les principales conclusions et recommandations de l'étude ont été présentées. Le séminaire s'est tenu dans les locaux de la Commission. Outre les représentants de 35 Délégations à l'atelier ont participé également 15 responsables d'UGP de programmes d'appui aux ANE (en particulier à la société civile) en provenance de toutes les zones géographiques impliquées.
Phase de préparation du rapport provisoire	Mars – Avril 2009	L'équipe d'experts en charge de l'étude a élaboré un rapport qui a inclus tant une partie générale sur l'implication des ANE dans la coopération communautaire que les leçons tirées et les recommandations suivant les différentes étapes du cycle du projet (identification, formulation, mise en œuvre, suivi et évaluation). Le rapport fournit des exemples concrets (études de cas) pour démontrer des bonnes pratiques, les difficultés rencontrées et les leçons tirées.
Phase de finalisation du rapport et du module de formation	Avril – Mai 2009	A l'issue du séminaire, l'équipe d'experts a fourni une version finale de l'étude et un projet de module de formation pour les correspondants ANE, incluant les principaux points clefs à prendre en compte pour l'identification et la formulation des programmes et dans leur mise en œuvre.

Pour ce qui est du choix des 16 pays pour l'analyse en profondeur, **4 critères** ont été adoptés afin d'avoir un cadre général représentatif sur le plan des problématiques abordées et des différents contextes nationaux. Il s'agit plus particulièrement :

- De l'appartenance des 16 pays **aux trois différentes catégories de contextes (voir tableau ci dessous)**. C'est ainsi que parmi les 16 pays choisis, 7 pays appartiennent à la catégorie I ; 6 pays appartiennent à la catégorie II ; et pour la catégorie III, elle est représentée par 3 pays.
- De **l'état d'avancement des différents programmes** ; dans ce sens l'équipe a opté pour analyser des programmes avec un différent état d'avancement (démarrage ; pleine phase de croisière ; phase finale ou de clôture). Il est important de souligner que pour ce deuxième critère l'équipe a privilégié les programmes qui ont un bon état d'avancement de manière à avoir le maximum possible d'indications et de bonnes pratiques. C'est ainsi que 8 programmes sont dans leur phase finale ou de clôture ; 5 sont dans leur phase de croisière ; alors que 3 programmes sont dans leur phase de démarrage.
- Des **zones géographiques** ; 5 pays appartiennent à l'Afrique de l'Ouest ; 4 à l'Afrique de l'Est ; 2 à l'Afrique Australe ; 1 pays appartient à l'Afrique Centrale ; 2 pays aux Caraïbes ; et 2 pays à la zone du Pacifique.
- Des **contextes linguistiques** ; en effet la question de la langue est importante dans la mesure où pour certaines thématiques – en premier lieu celle du renforcement de capacités – le contexte culturel de référence et même l'approche changent en fonction des différentes écoles de pensée à leur tour développées soit dans un contexte anglophone, soit dans le contexte francophone. C'est ainsi que parmi les 16 pays on retrouve 7 pays anglophones ; 6 pays francophones (y compris le Cameroun dont quelques régions sont aussi anglophones) ; et 3 pays respectivement hispanophone, lusophone et néerlandophone.

Ci-après la liste des 16 pays ordonnés selon le **premier critère**, à savoir l'appartenance aux trois catégories du contexte en fonction du degré de l'implication des ANE dans le dialogue politique².

Pays avec une culture de participation des ANE dans le processus de développement	Pays avec une tradition plutôt limitée du dialogue et participation des ANE	Pays où la place pour l'association des ANE est fortement limitée
Bénin Mali Sénégal Ouganda République Dominicaine Malawi Tanzanie	Angola Niger Cameroun Suriname Vanuatu Papouasie Nouvelle Guinée	Mauritanie Somalie Ethiopie

² L'équipe en charge de l'étude tient à préciser que la répartition des pays dans les trois catégories doit être considérée par définition évolutive. Elle ne reflète donc qu'une évaluation subjective par rapport à une période bien précise et elle est susceptible de changements en fonction de l'évolution du contexte.

Pour ce qui est de l'**analyse synthétique**, elle a concerné **22 autres pays** (pour 24 projets analysés) pour lesquels l'équipe disposait d'une documentation suffisante. Il s'agit des pays suivants :

Pays avec une culture de participation des ANE dans le processus de développement	Pays avec une tradition plutôt limitée du dialogue et participation des ANE	Pays où la place pour l'association des ANE est fortement limitée
Botswana Cap vert Maurice Zambie Burkina Faso	Burundi Gabon Guinée Conakry Kenya Jamaïque Lesotho Mozambique Nigeria République Démocratique du Congo Seychelles Sierra Leone Zimbabwe	Djibouti Gambie Guinée Bissau Namibie Guinée Equatoriale

2.3. Démarche méthodologique adoptée par l'étude

2.3.1. L'approche méthodologique

Sur le plan méthodologique l'étude a **conjugué deux approches** : quantitative et qualitative.

Pour l'**approche quantitative**, l'étude a pris en compte :

- le traitement statistique des informations collectées par le biais d'une grille pour l'analyse en profondeur de 16 programmes d'appui aux ANE ;
- le traitement statistique des informations collectées par le biais d'une grille pour l'analyse synthétique de 24 programmes d'appui aux ANE ;
- le traitement statistique des informations collectées par le biais d'une grille pour l'analyse des sites web des programmes d'appui aux ANE et des sites web des DCE.

Quant à l'**approche qualitative**, elle a pris en compte :

- l'analyse des documents des programmes d'appui aux ANE visant surtout l'identification des bonnes pratiques ;
- les interviewes en profondeur aux parties prenantes des programmes d'appui aux ANE sur le terrain (dans 7 pays) et via téléphone ou via mail ;
- l'analyse des contenus des sites web des programmes d'appui aux ANE et des DCE.

2.3.2. Instruments techniques

Pour ce qui est des instruments techniques **3 grilles** ont été utilisées pour l'analyse de la documentation collectée. Il s'agit notamment de :

- Une grille pour l'analyse en profondeur de 16 programmes d'appui aux ANE (voir annexe 1) ;
- Une grille pour l'analyse synthétique de 24 programmes d'appui aux ANE (voir annexe 2) ;
- Une grille pour l'analyse des sites web des Programmes d'appui aux ANE (voir annexe 3).

2.3.3. Les sources

Pour ce qui est des **sources**, l'équipe a utilisé des sources de **premier degré** et de **deuxième degré**.

Les **sources de premier degré** - ou **directes** - ont été les suivantes :

- Les chargés des programmes d'appui aux ANE au sein des DCE ;
- Les services de l'ON des pays impliqués par la mise en œuvre de programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED ;
- Les responsables des UGP des programmes d'appui aux ANE ;
- Les titulaires des contrats d'Assistance Technique en charge de la mise en place des UGP des Programmes d'appui aux ANE ;
- Les responsables géographiques de l'Unité E4 d' AIDCO ;
- Des key persons (ou personnes ressources).

Pour ce qui est des **sources de deuxième degré** - ou **indirectes** – l'équipe a consulté les documents ci – après :

- Les DSP/PIN 10^{ème} FED ;
- Les DSRP ;
- Les Conventions de Financement ; les fiches d'identification des programmes et les Propositions de Financement ;
- Les TdR des études d'identification des programmes ;
- Les études d'identification (y compris les mapping où disponibles) ;
- Les DAO pour le recrutement de l'AT ;
- Les Devis programmes ;
- Les lignes directrices des AP, les PV de la sélection et la liste des projets retenus (y compris les fiches de présentation) ;
- Les rapports des programmes ;
- Les rapports d'évaluation (mi parcours et finale) ;
- Toute autre documentation concernant la mise en œuvre des programmes ;
- Les sites web des programmes et des DCE.

2.4. Les concepts clefs adoptés par l'étude

2.4.1. La notion d'ANE et de Société civile

D'une manière générale, l'Accord de Cotonou définit les acteurs non étatiques comme une large gamme d'acteurs de développement **autres que les gouvernements** dans lesquels sont compris : le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux (y compris les organisations syndicales) et la société civile dans toute sa diversité, selon les caractéristiques de chaque pays.

En effet, la définition d'acteurs non étatiques ou de société civile est une question qui risque d'être assez compliquée si cette définition doit avoir un caractère **univoque et universel**. Comme affirmé par l'Accord de Cotonou chaque pays ACP peut définir en fonction de son propre contexte quels sont les acteurs collectifs appartenant à la société civile ou plus en général quels acteurs rentrent dans la notion d'acteurs non étatiques.

C'est ainsi qu'une **grande variabilité** se présente dans les pays ACP. Si les syndicats en Guinée, par exemple, sont considérés comme appartenant à la société civile, dans la plupart des pays ACP ils appartiennent à la famille des partenaires économiques et sociaux. De même, les organisations confessionnelles en RDC et en Zambie sont considérées comme parmi les acteurs les plus actifs, alors qu'au Niger, par exemple, ces organisations ne sont pas du tout considérées comme des acteurs de la société civile et par conséquent elles ne sont pas éligibles aux financements communautaires. Et encore, les ordres professionnels en Guinée sont considérés comme un acteur de la société civile, alors qu'en RDC ils appartiennent plutôt à la famille des partenaires économiques et sociaux.

La question de la composition des familles d'acteurs non étatiques en tout cas n'est pas un exercice théorique mais extrêmement **pratique et opérationnel** car c'est justement à partir de ces définitions d'ANE et de SC que les critères d'éligibilité aux financements communautaires sont établis pour chaque pays.

Compte tenu des contraintes liées à la grande variabilité de la notion d'ANE et de société civile dans chaque pays ACP, il est toutefois fondamental qu'une notion soit établie à partir des **éléments et caractéristiques communs** à chaque contexte particulier. Cette notion doit tenir compte d'une **double exigence** : d'une part la capacité inclusive de la notion d'ANE et de SC pour ne pas exclure des acteurs fondamentaux aux fins du développement, de l'autre la capacité sélective de la notion même.

Quant à l'**inclusion**, le concept doit tenir compte de la pluralité - en termes de multiplicité et hétérogénéité - des formes organisationnelles propres aux acteurs non étatiques et plus particulièrement à la société civile, où les formes associatives, souvent informelles, au niveau de la base ont la même légitimité politique et sociale que les plates-formes, les réseaux et les ONG (féminines, de développement, des droits de l'homme, etc.) placés à un niveau intermédiaire qui ne devrait impliquer, cependant un niveau supérieur dans une "hiérarchie" qui n'a pas lieu d'exister.

Mais les concepts d'acteur non étatique et de société civile doivent avoir également une **capacité sélective**. En effet, si d'une part il faut que le concept comprenne tous les acteurs collectifs qui sont à l'œuvre pour le développement social, économique et culturel du pays, il faut qu'on soit à mesure, de l'autre, de pouvoir opérer une sélection objective au détriment de tous ceux qui, au sein de la même société, agissent exclusivement selon un intérêt particulier.

Ce deuxième caractère sélectif du concept permet de faire la distinction entre les acteurs collectifs de différente nature orientés à la **responsabilité sociale** et les entités qui n'ayant pas

une véritable assise associative ne sont que l'expression de l'action de quelques individus, souvent agissant pour son propre intérêt.

Bien que l'action des individus soit tout à fait légitime dans le domaine social et politique, elle n'a rien à voir avec l'**action collective** et pour autant ne peut pas être considérée dans un contexte où sont pris en compte les acteurs non étatiques en tant que sujets porteurs d'instances de développement social et économique.

Selon cette approche, les acteurs non étatiques, et plus particulièrement la société civile, sont constitués par l'ensemble des acteurs collectifs qui agissent au niveau local, régional ou national et qui sont porteurs d'une **orientation à la responsabilité sociale**, c'est-à-dire qu'ils expriment une intentionnalité et opèrent en faveur du développement social et économique de leur propre territoire dans l'intérêt de la collectivité, souvent à travers la production de biens ou de services d'intérêt public.

Quant à la nature des acteurs, il est important de rappeler qu'au sein de la société civile opèrent également d'autres forces que les acteurs collectifs. Il s'agit des **acteurs sociaux** qui sont plus indéterminés et que, bien qu'ils soient porteurs d'un très haut niveau de subjectivité et d'innovation dans le sens du changement politique et social, n'ont pas des formes organisationnelles stables. Rentrent dans cette catégorie les femmes, les jeunes, le mouvement paysan, le mouvement syndical, etc.

Ces acteurs sociaux, donc, en vertu de leur force propulsive agissent de manière **transversale** dans la société tout en représentant le terrain fertile pour la naissance des acteurs collectifs qui, forts de leur capacité institutionnelle et organisationnelle, peuvent concrétiser et mettre en œuvre les aspirations et les instances de changement de la société selon une perspective d'auto développement et de gouvernance, souvent au niveau local.

2.4.2. *La notion de renforcement de capacités*

Le renforcement des capacités est devenu un des thèmes récurrents, voir même un des « maître mots » dans la littérature institutionnelle et dans l'agenda des principales administrations publiques, agences internationales et organisations non gouvernementales. En effet, on constate une présence réitérée des termes comme le développement des capacités, la modernisation institutionnelle ou la bonne gouvernance dans les différents documents de politique et de stratégie de ces organisations, ainsi que leur intégration progressive dans la liste d'objectifs d'une pléthore de programmes et de projets de coopération. Toutefois, malgré son importance croissante du point de vue du discours et de la pratique des organisations, **il n'existe pas, à l'heure actuelle, une seule et univoque définition du concept de « renforcement des capacités ».**

A l'origine, le concept était associé, notamment au sein des organisations multilatérales dont la Banque Mondiale, aux objectifs de **stabilité macro-économique et de croissance durable** dans les pays en voie de développement. Actuellement, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) définit le renforcement des capacités par rapport à l'objectif de création d'un modèle de société apte pour la poursuite ou l'atteinte des objectifs de développement humain, résumés dans la Déclaration du Millénaire.

Dans un sens « **institutionnel** » plus strict, le renforcement des capacités se réfère au processus d'amélioration de compétences des individus et de renforcement institutionnel d'une ou plusieurs organisations³. Cette définition peut être enrichie de deux concepts clés⁴ :

³ Clark, John: Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations. West Hartford, CN: Kumarian Press; 1991.

- d'une part, la **notion de mission** : le renforcement des capacités doit contribuer à ce que les organisations remplissent mieux leur mission ; et
- d'une autre part, la **notion du bien commun** : le renforcement des capacités doit viser l'amélioration des conditions de vie des communautés et des populations, ce qui constitue l'aspiration clé des organisations sociales.

Dans le cadre de la présente étude, et dans le respect de l'esprit des Accords de Cotonou, la notion de renforcement de capacités adoptée est la suivante : « **Contribuer à faciliter la consolidation, conjointement avec les acteurs, de leurs capacités au niveau individuel, organisationnel et sectoriel, pour leur permettre d'évoluer et de s'adapter aux nouvelles exigences du contexte afin de jouer le rôle qui leur appartient dans un schéma/modèle de partenariat** ».

Cette notion de renforcement des capacités implique un certain nombre de considérations :

- Il doit impérativement **exister un noyau de compétences** susceptibles d'être renforcées ;
- Le renforcement des capacités doit se faire avec la **participation directe** (à tous les niveaux) des personnes et des organisations impliquées ;
- L'idée de **moyen** : le renforcement des capacités ne doit pas être considéré comme un but en soi ;
- L'idée de **processus** : le renforcement des capacités nécessite le temps suffisant pour avoir un impact ;
- Sa nature **multidimensionnelle** : le renforcement des capacités peut, et devrait davantage **s'appliquer à quatre niveaux** différents dans une perspective holistique : le niveau individuel, le niveau des organisations, le niveau relationnel/sectoriel et le niveau institutionnel ;
- Le renforcement des capacités vise à obtenir un **vrai impact**, voir même une contribution au changement d'attitudes au sein des organisations et individus concernés. Dans ce sens, les programmes de renforcement des capacités doivent intégrer des systèmes de suivi et d'évaluation des résultats ;
- L'importance de **l'environnement**, premièrement comme facteur conditionnant (positif ou négatif) les possibilités de renforcement institutionnel des acteurs et, deuxièmement, comme élément que l'on peut aspirer à transformer ;
- Et finalement, l'adaptation au **contexte local** et le besoin impératif de **flexibilité et de capacité d'adaptation** : il n'existe ni des « formules magiques », ni une seule formule pour faire du renforcement des capacités. Les différentes approches existantes ont recours à une pléthore de stratégies, méthodes et ressources orientées tant vers le changement de mentalité que vers le développement de certaines compétences techniques et la transmission de connaissances et de capacités.

⁴ McPhee y Bare dans De Vita & Fleming: Building capacity in non-profit organizations. The Urban Institute; 2001.

Partie B. Les résultats de l'étude

1. TYPOLOGIES D'ANE

Au-delà des questions terminologiques concernant les définitions d'acteurs non étatiques et de société civile, un des problèmes principaux pour les programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED a été celui de **comment choisir** les familles d'acteurs à appuyer. En réalité cette question présente une grosse difficulté dans la mesure où dans la catégorie « acteurs non étatiques » rentrent de nombreuses typologies appartenant à plusieurs familles d'acteurs.

Dès son identification, un programme d'appui aux ANE doit donc 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. Les paragraphes qui suivent essayent de fournir des premières réponses sur le **plan méthodologique et opérationnel** à partir de l'expérience menée dans le 9^{ème} FED.

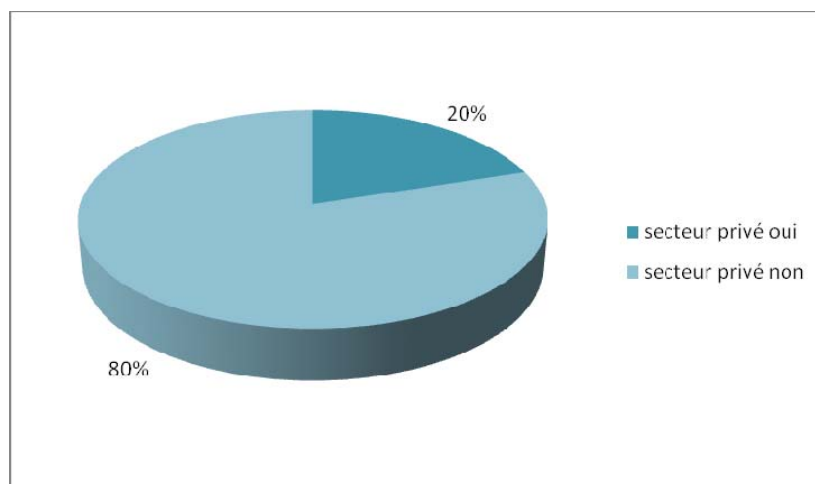
1.1. La dialectique secteur privé/société civile

Sur le plan général, il est utile d'opérer une **première distinction** entre les différentes composantes des acteurs non étatiques. En réalité il ne s'agit pas de s'interroger sur qui sont les acteurs non étatiques – aspect suffisamment débattu – mais d'**affiner les méthodologies** pour 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 uniquement pratique. En effet au niveau des PIN, on se réfère souvent à la notion d'acteurs non étatiques mais en réalité c'est la société civile qui est considérée dans la plupart des cas le bénéficiaire de programmes d'appui et de renforcement de capacités.

Cela peut comporter des problèmes surtout au niveau des **attentes** des différents acteurs comme on a pu l'observer dans quelques pays où les représentants des patronats et plus en général du secteur privé ont posé pas mal de problèmes à propos de leur **exclusion** par rapport à certains programmes d'appui aux acteurs non étatiques. D'autre part, toutes les tentatives de créer des plateformes représentatives de l'ensemble des familles d'acteurs non étatiques – dans quelques cas, malheureusement, sous l'initiative directe et l'appui financier des Délégations – ont échoué à cause des vocations et intérêts divergents, comme c'est le cas des syndicats et des patronats.

Par ailleurs, le panorama offert par les 40 programmes analysés met en évidence comment un pourcentage important - soit 20% - de ces programmes s'adresse de manière explicite aussi bien à la société civile qu'au secteur privé, comme reporté par le graphique ci-après.



Au-delà de quelques expériences, pour ainsi dire « limites », la nature et la logique de l'appui au secteur privé et à la société civile ne sont pas véritablement **compatibles** au sein d'un même programme de renforcement de capacités si elles sont abordées de la même manière. Si par exemple, l'aspect de la vie démocratique et associative ou encore celui de l'action en faveur des plus démunis est un des critères fondamentaux même au niveau de l'éligibilité pour les organisations de la société civile, ces aspects n'ont pas beaucoup de sens pour le secteur privé.

Bien que le secteur privé ait une **importance primordiale** aux fins du développement durable – importance par ailleurs mise en évidence et soulignée au niveau des nouvelles élaborations en matière de politiques de développement de l'UE et au niveau de la nouvelle stratégie communautaire pour le continent africain – son rôle est plutôt lié à la sphère économique et beaucoup moins à celle du développement social et au processus de démocratisation en cours dans la plupart des pays ACP, notamment en Afrique sub-saharienne.

1.2. Le principe de l'analyse différenciée

De plus en plus, on remarque la **tendance** à identifier les acteurs non étatiques comme des ONG et particulièrement des ONG de développement. En effet, bien que leur importance ait été fondamentale dans de nombreux pays aux fins du processus de démocratisation et de légitimation du multipartisme, on risque d'oublier les autres collectifs d'acteurs tant au niveau du secteur privé non lucratif qu'au niveau du mouvement associatif de base. Quant à ce dernier, il se présente souvent sans structure formelle ni reconnaissance officielle de la part de l'Etat et ce malgré son rôle primordial en termes d'identification de **solutions efficaces** pour le **développement durable** et la **gouvernance locale**.

Par ailleurs, on ne peut pas négliger la réalité des organisations faîtières qui ont souvent un **rôle incontournable** dans les actions de plaidoyer et de lobbying vis-à-vis de l'Etat surtout en matière d'élaboration de politiques sectorielles.

Cette typologie suggérée également par le « Manuel à l'usage des acteurs non étatiques⁵ » promu par le Secrétariat ACP, permet en outre d'éviter toute confusion sur le rôle et le positionnement de chaque acteur au sein de la société d'un pays, mais aussi d'éviter la mise en concurrence entre acteurs qui ne peuvent pas partager le même point de départ. En effet, les

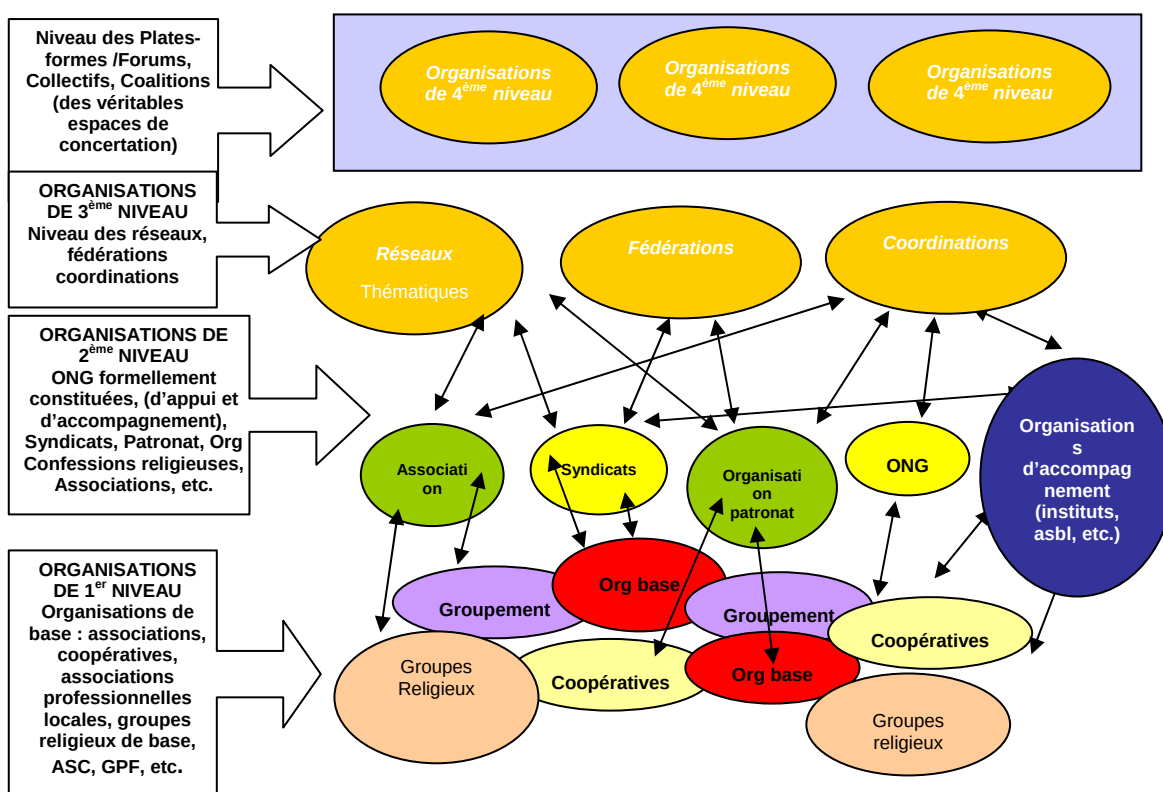
⁵ ECDPM et Secrétariat ACP, L'Accord de Cotonou – Manuel à l'usage des Acteurs non Etatiques, Bruxelles, Février 2004 (page 32 : « Définition des acteurs non étatiques » et page 101 : « Flux d'informations entre acteurs non étatiques »).

valeurs, la mission des organisations, les compétences techniques, le fonctionnement, le leadership d'un acteur de base ne peuvent pas être comparés avec ceux d'une organisation faîtière de niveau supérieur même s'ils agissent dans le même secteur ou domaine d'activités.

La typologie se base sur quatre **niveaux d'analyse** (ou de structuration) qui sont présentés dans la figure ci – après. Dans cette figure, chacune des 4 grandes flèches reportées dans la colonne gauche représente un des 4 niveaux de structuration des acteurs non étatiques, à savoir (du haut vers le bas) : les organisations faîtières de quatrième niveau ; les organisations faîtières de troisième niveau ; les organisations intermédiaires et d'accompagnement ; et les organisations de base.

Quant aux petites flèches noires, elles représentent le **flux de communication** et les **relations verticales et horizontales** entre organisations.

Figure 1 : L'analyse différenciée des acteurs



Source : Maurizio Floridi et Beatriz Sanz Corella

En ce qui concerne les quatre niveaux d'analyse des acteurs non étatiques, le **premier niveau** concerne les organisations de base (*grass roots organisations*) - coopératives, organisations socio-économiques, organisations paysannes, organisations de femmes, de jeunes, associations culturelles et sportives, etc., constituées en milieu rural et urbain, sous l'initiative d'un groupe de personnes qui s'associent pour proposer des solutions aux problèmes du contexte local, défendre leurs droits ou améliorer leurs conditions de vie et d'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, etc.).

Le **deuxième niveau** concerne les acteurs formellement constitués et avec un niveau avancé de structuration travaillant au bénéfice de la population et des formes organisationnelles du

premier niveau, qu'ils accompagnent. Les ONG de développement, les organisations à but non lucratif d'accompagnement des dynamiques de développement, les organisations socioprofessionnelles, les associations des droits de l'homme, les organisations syndicales, etc. appartiennent à cette typologie.

Le **troisième niveau** est composé par les organisations faïtières (particulièrement les coordinations, les fédérations et les réseaux) qui sont constituées par un groupe d'organisations et d'acteurs qui décident de s'associer et de collaborer selon une logique thématique et/ou géographique. L'organisation fruit de cette collaboration est souvent conçue comme un espace d'échanges, de communication et de concertation entre les organisations membres et comme un outil pour la prestation de services aux organisations membres dans des domaines tels que le renforcement de capacités, la projection à l'extérieur, la défense des intérêts collectifs, le plaidoyer et le lobbying, etc.

Les plates-formes et les espaces de concertation, qui composent le **quatrième niveau**, sont constitués d'organisations composées « d'organisations faïtières » (c'est-à-dire, composées souvent de réseaux, coordinations, etc.) qui se caractérisent par leur degré de souplesse et de perméabilité (la structuration est pratiquement inexistante ; souvent il n'existe pas une formalisation de la relation entre les membres). Elles sont créées pour "faire front commun" face à une problématique externe commune, face aux pouvoirs publics, etc.

Cette typologie d'acteurs non étatiques permet de comprendre, dès l'exercice de mapping, comme analysé dans le chapitre 3 sur l'identification des programmes, le **positionnement des différents acteurs** ainsi que les problèmes liés à chaque niveau et les **solutions à préconiser** dans le cadre des programmes d'appui et de renforcement de capacités des ANE.

1.3. La question des différentes vocations et la différenciation des acteurs

Bien que l'expérience jusqu'ici menée dans plusieurs pays ait démontré des importants points de convergence de l'ensemble des acteurs non étatiques, les programmes 9^{ème} FED, ont toutefois fait ressortir un besoin de **différenciation en fonction de leurs particularités**.

La stratégie de différenciation doit tenir compte de **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.

1.3.1. La différenciation par familles d'acteurs

L'analyse faite des 40 programmes d'appui aux ANE a montré qu'au-delà des aspects communs, surtout sur le plan des enjeux, il serait utile de prendre en compte certaines particularités. En effet **chaque famille peut donner sa contribution spécifique** au processus du développement durable.

Pour ce qui est de l'appartenance des **typologies d'acteurs** aux trois familles d'ANE, des **différences importantes** peuvent se présenter **en fonction des pays**. En général, appartiennent à la société civile les associations et organisations liées aux confessions religieuses, les groupes sportifs, les associations culturelles et les médias. Rentrent dans la famille des partenaires économiques et sociaux, outre les syndicats, les ordres et les associations professionnelles ou socioprofessionnelles, les centres de recherche et dans quelques pays les universités.

Cette tendance générale doit être bien évidemment **relativisée** : comme déjà mentionné, en Guinée Conakry, les syndicats et les ordres professionnels sont considérés comme appartenant à la famille de la société civile et au Niger, les confessions religieuses – pour un choix discutable de la DCE contraire par ailleurs à la pratique de la plupart des Etats membres dans le pays, comme par exemple la coopération danoise - ne sont pas du tout considérés comme acteurs non étatiques. Dans quelques pays, finalement, les chambres de commerce et d'agriculture sont considérées comme un acteur qui appartienne à la société civile, alors que dans d'autres pays sont considérés comme une réalité paraétatique.

Il est de même pour les collectivités territoriales, pour lesquelles l'ambiguïté est favorisée par la présence d'**instruments financiers thématiques** qui s'adressent à la fois aux ANE et aux autorités locales⁶ ou bien par une tendance, sans doute positive, à appuyer des partenariats (selon l'approche multi-acteurs) entre ANE et collectivités territoriales dans les programmes d'appui à la décentralisation.

Il est important de signaler que cette discussion n'est pas un exercice théorique ou abstrait de sociologie du développement. Bien au contraire, la question acquiert un sens très concret 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. La question concerne aussi les programmes qui s'adressent uniquement à la famille de la société civile vu que dans quelques pays des acteurs parfois assez variés et différents rentrent dans cette catégorie.

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.

Dans ce sens, la contribution de la famille de la **société civile** sera précieuse pour apporter son expérience en matière de politiques de développement et de prise en compte des groupes marginaux, alors que le **patronat** (ou secteur privé) pourra offrir son expérience et son expertise en matière de vision des dynamiques économiques visant l'accroissement de la richesse, ainsi que ses ressources pour la diversification et la mise en valeur des activités économiques. Quant aux **syndicats**, leur contribution sera fondamentale non seulement pour véhiculer une notion de citoyenneté qui va au-delà de la logique de la revendication mais aussi pour la mobilisation du secteur informel.

Pour que chaque famille d'acteurs puisse donner sa pleine contribution, il est donc important de la mettre en condition de **jouer son rôle dans le respect de sa vocation spécifique et de ses compétences techniques particulières**.

1.3.2. *La différenciation par niveau de structuration*

Si les vocations et les caractéristiques des 4 niveaux de structuration des ANE diffèrent de manière importante, l'analyse et les stratégies d'intervention et d'appui devront donc tenir compte du **rôle que chaque niveau joue et peut jouer davantage** dans le développement des pays.

En effet, si les **organisations de base** de 1^{er} niveau peuvent assurer la **mobilisation sociale et l'ancrage territorial**, les **organisations de 2^{ème} niveau** (avec leurs points de force – surtout au niveau de la société civile) peuvent mettre à disposition leurs **compétences parfois extrêmement pointues** au service du développement.

⁶ On se réfère ici au programme thématique "Acteurs non étatiques et autorités locales".

Quant aux **organisations faïtières de 3^{ème} niveau**, elles peuvent faciliter l'accès aux ressources de leurs membres, l'information et surtout la capitalisation des expériences. Ce niveau est également fondamental pour assurer une **vision nationale des problématiques de la gouvernance et du développement**, outre des actions de plaidoyer et de lobbying tant au niveau des politiques que des conditions opérationnelles de leurs organisations membres.

Enfin, les **organisations faïtières de 4^{ème} niveau** ont un rôle primordial non seulement dans le **dialogue politique sur les stratégies nationales de développement** mais aussi au niveau de la **coordination entre les différentes familles d'acteurs non étatiques**.

Chaque niveau de structuration, grâce à son rôle et son positionnement stratégique spécifiques, peut apporter **sa propre contribution** aux efforts du pays dans la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté.

La stratégie de la **différenciation s'avère donc opportune et nécessaire pour que chaque niveau soit renforcé dans l'exercice de ses fonctions et prérogatives au service de l'intérêt collectif et du développement d'un pays**.

Par ailleurs, il est important de reconnaître les différences majeures pour ce qui est de la structuration de chaque famille d'ANE, comme reporté dans le tableau ci-après.

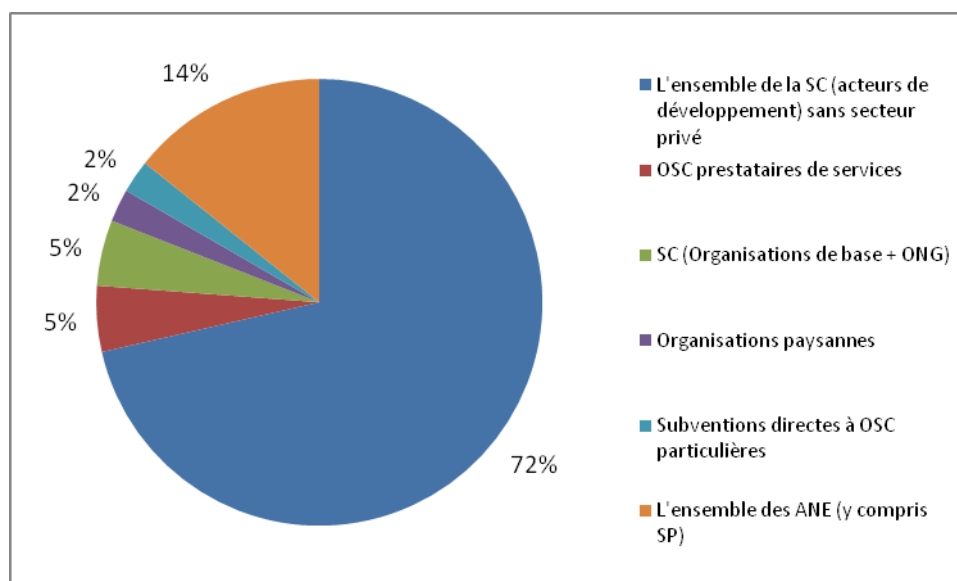
Tableau 1 : Familles d'acteurs et niveaux de structuration

	SOCIÉTÉ CIVILE	PATRONAT/SECTEUR PRIVE	SYNDICATS/PARTENAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX
	Plateformes ANE		
4^{ème} niveau	Coalitions, collectifs		Intersyndicale
3^{ème} niveau	Réseaux, fédérations, unions, etc	Organisations faïtières	Centrales
2^{ème} niveau	ONG, associations	Organisations patronales	Organisations syndicales
1^{er} niveau	Organisations de base		Unité syndicale de base

Comme on peut le constater, il est souvent impossible de distinguer pour le premier niveau une différence entre la famille de la société civile et celle du patronat ou secteur privé. Ou encore, il est très rare que l'on trouve des organisations de 4^{ème} niveau chez la famille du secteur privé.

1.3.3. La différenciation par niveau de renforcement des capacités

Le renforcement de capacités des ANE ne peut pas se faire **sans opérer une distinction et une analyse claire des bénéficiaires**, alors que souvent l'analyse des 40 programmes a mis en évidence une tendance à considérer les ANE comme un **bloc unique**. Le graphique ci-après reporte les catégories de bénéficiaires auxquels les 40 programmes s'adressent.



Les actions de renforcement de capacités doivent être **individualisées** en fonction des besoins de l'organisation bénéficiaire. Pour ce faire, il est fondamental que l'on sache à quel niveau on intervient : les actions qui concernent le niveau de l'organisation diffèrent de manière fondamentale de celles qui concernent le niveau du secteur.

Il s'agit en d'autres termes, de concevoir les actions de renforcement de capacités des ANE comme un **accompagnement**. Cet accompagnement devra caractériser tant la phase d'identification des besoins que la mise en œuvre des actions de renforcement de capacités. En ce qui concerne le premier aspect, il est primordial de rappeler que les besoins en renforcement de capacités perçus par une organisation peuvent différer de manière importante par rapport aux besoins réels. Seule une activité d'accompagnement de l'acteur dans cette phase délicate pourra donc assurer une analyse efficace et un ciblage correct des actions à mener.

Quant au deuxième aspect, il s'agit d'assurer l'accompagnement des acteurs dans le processus du renforcement de leurs capacités à partir d'une **distinction nette entre le niveau individuel, le niveau organisationnel ou le niveau institutionnel**, comme analysé dans le chapitre 2.4.1 sur les composantes des programmes et les approches et outils déployés pour le renforcement de capacités.

L'importance de la **stratégie de la différenciation concerne tant les objectifs que les moyens**. Une organisation peut avoir besoin uniquement d'être renforcée sur certaines compétences techniques ponctuelles pour lesquelles des moyens spécifiques du renforcement doivent être adoptés ou bien d'une intervention plus globale par exemple à travers un exercice de planification stratégique qui implique également la vérification de la mission de la part des membres de l'organisation même.

1.4. La question des organisations de base et des acteurs émergents

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 ressources mises à disposition des acteurs non étatiques par les bailleurs de fonds (ceci s'applique particulièrement à l'Union Européenne dont les instruments d'intervention - notamment le FED - sont assez lourds sur le plan des procédures) **privilégient** les niveaux les plus structurés des organisations **au détriment** du reste des acteurs et plus particulièrement des organisations de base (organisations de 1^{er} niveau).

Or, ces derniers 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. C'est à ce niveau, en effet, qu'ont lieu les **grands changements** en matière de développement social et économique mais aussi en matière de promotion de la libre expression politique, de promotion des droits de l'homme, de promotion du droit à la sécurité, de promotion du droit à l'éducation et à la santé, dans la gestion et la prévention des conflits, dans la lutte contre l'impunité et la corruption, dans la promotion des droits des travailleurs et des producteurs.

A cela s'ajoute une considération sur la **tendance** des acteurs « traditionnels » de la société civile, les ONG et associations de développement. Bien qu'elles aient eu un rôle primordial au cours des deux dernières décennies dans la gestion des crises environnementales (les grandes sécheresses des années 80 et les crises alimentaires locales) ; sociales (la prévention des conflits et la lutte contre la pauvreté) ; et politiques (le processus de démocratisation, le multipartisme et le respect des droits de l'homme), ces organisations ne représentent désormais qu'une partie très limitée du mouvement associatif et collectif qui est à l'œuvre dans les sociétés des pays ACP.

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.

Ces nouveaux acteurs de base (femmes, jeunes, chefs traditionnels et religieux, fonctionnaires à la retraite, enseignants, églises, mais aussi réseaux thématiques à l'échelle locale et régionale), que le monde des ONG et associations de développement - mais aussi les Etats et les bailleurs de fonds - ont tendance à considérer comme des sujets à « éduquer » et à « encadrer », sont porteurs de grandes **innovations techniques et sociales** dans le domaine du développement économique et social.

Certes, il faut avoir le courage de **reconnaître** - comme l'Accord de Cotonou le prévoit - sur le **plan juridique et politique** des organisations des ANE qui souvent échappent aux modes traditionnels d'association, comme on est en train de le faire dans quelques programmes (par exemple Niger et RDC). 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.

En général, la priorité de ces acteurs émergents n'est pas celle de se doter d'un statut ou d'être reconnus officiellement pour capter les fonds des donateurs internationaux, mais de trouver les **solutions plus efficaces** pour **éliminer les contraintes qui entravent le développement** de leur territoire comme, la dégradation de l'environnement, la pauvreté, l'exclusion des femmes de la vie sociale, la prévention des conflits, l'intolérance religieuse, la violation des droits humains, la sécurité, le chômage juvénile, l'accès à la terre et aux services fondamentaux tels la santé et l'éducation.

A la différence des acteurs non étatiques « traditionnels » – surtout les ONG et associations de développement et les organisations faïtières concentrées dans les capitales - qui ont l'habitude d'accepter les « règles du jeu » des bailleurs de fonds, le fonctionnement des acteurs émergents à nos yeux est souvent **inégalitaire et anti-démocratique**. Pour ces acteurs, une organisation communautaire basée sur la hiérarchie, la compétition, l'égalitarisme et la maîtrise d'une seule activité n'est pas forcément une condition de réussite, comme d'habitude certains programmes de renforcement de capacités le laissent croire en adoptant une approche idéologique et une logique messianique qui ne sont ni pertinentes ni efficaces.

Miser sur ces acteurs émergents comporte la reconnaissance de ce qu'ils sont et ce qu'ils font. Pour qu'ils soient **éligibles** dans le cadre d'un programme de renforcement de capacités, soit on les adapte aux règles et procédures en les changeant profondément - voire même en les dénaturant – soit on adapte les règles et procédures à leurs identités et leurs caractéristiques. Dans ce sens tout programme de renforcement de capacités qui vise à les « structurer » ou les faire « évoluer » vers des formes associatives plus matures est voué à l'**échec**.

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**.

1.5. Pour une nouvelle approche de l'appui aux ANE

Cette approche devrait se fonder tout d'abord sur les **trois familles d'acteurs non étatiques**, à savoir la société civile, le patronat ou secteur privé et les syndicats. En effet, tout diagnostic, analyse et action, doit tenir compte des différentes missions et vocations qui sont à la base de chacune de ces trois familles d'acteurs.

S'il est évident que l'ensemble des acteurs non étatiques a un rôle fondamental à jouer dans la **bonne gouvernance** et le développement durable du pays – comme par ailleurs reconnu par l'Accord de Cotonou - il faut toutefois que chaque famille d'acteurs puisse jouer le rôle qui lui revient dans l'arène publique selon ses caractéristiques et surtout en apportant sa propre valeur ajoutée.

Cette différenciation par famille d'acteurs ne peut pas suffire. En effet, au sein d'une même famille, il faut distinguer les **différents niveaux de structuration**. Une organisation de base n'a pas le même mode de fonctionnement qu'une organisation faïtière ni la même mission. En outre, les contributions que chaque niveau de structuration peut fournir pour la bonne gouvernance, le contrôle citoyen et la lutte contre la pauvreté diffèrent de manière fondamentale en fonction des compétences techniques, du positionnement de chaque type d'organisation et des moyens qui lui sont propres.

En d'autres termes, cette nouvelle approche répond à l'exigence de différenciation lorsqu'on se réfère aux analyses et à l'implication des acteurs non étatiques dans l'arène publique d'un pays. Cette exigence est encore plus importante si l'on prend en considération les politiques et les stratégies d'appui et de **renforcement de capacités** des acteurs non étatiques.

En effet, une grande organisation faïtière du patronat – qui peut compter plusieurs fois l'effectif des employés de la fonction publique en considérant les organisations membres et dont le chiffre d'affaire des entreprises affiliées pourrait se rapprocher ou même dépasser le budget national – a une capacité d'impact sur les politiques publiques complètement

différente par rapport à une petite association de développement qui opère à l'échelle locale dans un département ou une commune rurale. Les deux organisations ont une **vocation commune** de mettre au service de la collectivité leur savoir-faire et leurs outils pour contribuer au développement du pays mais il est évident que leurs missions et leurs capacités sont tout à fait **différentes**.

Cette réflexion a une importance stratégique fondamentale lorsqu'on passe au plan plus spécifique du renforcement de capacités. En effet, si l'implication des ANE, et particulièrement des organisations de la société civile, dans l'intervention communautaire remonte à l'Accord de Lomé qui reconnaissait (à travers la coopération décentralisée, les programmes de microréalisations dès le 6^{ème} FED et aussi les anciennes lignes budgétaires – désormais programmes thématiques) à ces acteurs une importante **valeur ajoutée** dans l'exécution de certaines tâches (sensibilisation, animation, formation, actions d'accompagnement également dans le cadre de la réalisation de grandes infrastructures socio-économiques), l'Accord de Cotonou ouvre des grandes perspectives aux acteurs non étatiques non seulement en tant que prestataires de services mais comme **acteurs de dialogue et de développement** au même titre que les acteurs gouvernementaux.

Ce nouveau rôle juridique et politique des ANE est accompagné par la **reconnaissance** de l'importance du renforcement de capacités qui doit permettre à ces acteurs de mieux jouer cette fonction d'acteurs à part entière. Or, chaque famille d'acteurs et chaque niveau de structuration au sein d'une même famille doit pouvoir profiter des opportunités qui sont offertes par l'Accord de Cotonou tant sur le plan du rôle spécifique dans le dialogue social et politique que dans l'allocation des ressources.

C'est donc sur la base de ces réflexions qu'il est important d'identifier une approche à la fois théorique et méthodologique qui puisse permettre à toutes les familles et les types d'acteurs de **bénéficier des opportunités offertes par les nouvelles orientations** en matière de politiques de développement et de protocoles de partenariats entre l'UE et les pays ACP.

Cette approche devra donc être en mesure de concilier l'exigence d'une part de considérer l'ensemble des ANE comme un acteur légitime et doté d'une intentionnalité vers les thématiques de la **bonne gouvernance** et du **développement équitable et durable**, et d'autre part, de ne pas négliger des familles ou des types d'acteurs qui ont moins de familiarité avec les procédures de l'intervention communautaire et plus particulièrement du FED.

Il est évident, comme l'expérience actuellement en cours dans plusieurs pays (surtout au Sénégal mais aussi en RDC, au Gabon, etc.) dans le cadre du 9^{ème} FED l'a démontré, que certaines familles d'acteurs, tels que les syndicats et le patronat, n'ayant pas l'habitude de formuler des projets pour demander des appuis ponctuels et ne maîtrisant pas les procédures FED, risquent d'être **défavorisés** par la concurrence d'autres acteurs appartenant à la société civile, comme les ONG, qui ont une longue tradition et des connaissances techniques très pointues en matière de formulation et de présentation de projets.

Par ailleurs, il est important de relever qu'au sein de la même famille d'acteurs, cette tendance peut se **reproduire**. En effet, les expériences citées comme les nombreux témoignages recueillis sur le terrain par l'équipe à ce sujet, ont mis en évidence que la concurrence entre les organisations appartenant au deuxième niveau de la famille de la société civile (les ONG et associations intermédiaires) et les organisations du premier niveau (organisations de base) risque de se faire au détriment de ces dernières sans doute moins outillées en matière de formulation de projets et surtout avec des besoins en renforcement de capacités complètement différents par rapport aux autres acteurs appartenant à la même famille.

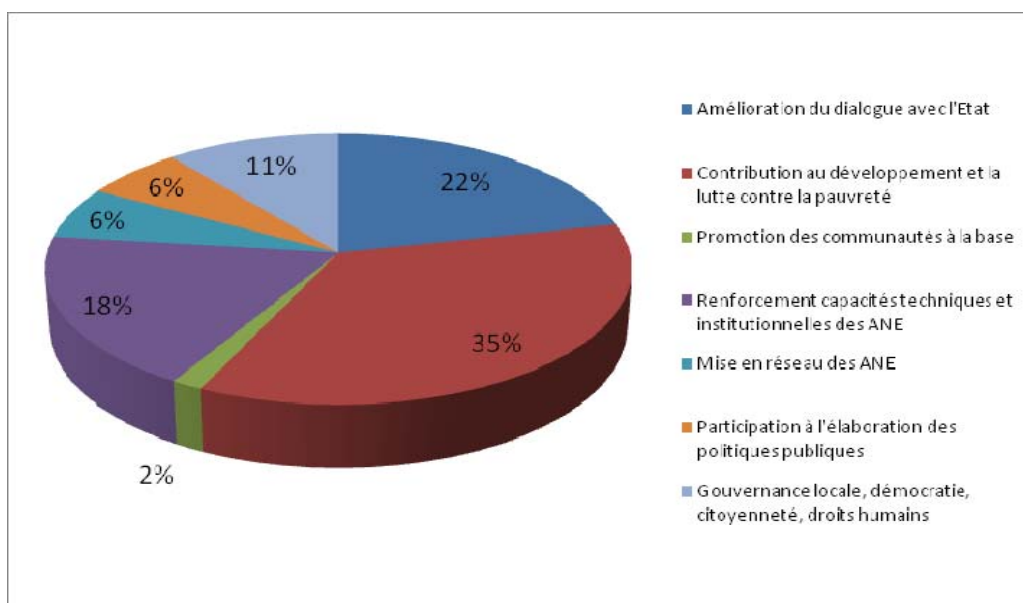
La présente approche propose donc une démarche qui prend en compte cette **double exigence** : d'une part la nécessité de reconnaître l'ensemble des ANE comme acteurs porteurs de positions et points de vue qui doivent s'intégrer dans ceux des décideurs gouvernementaux, et d'autre part, de reconnaître des spécificités et des différences au sein des mêmes ANE d'un pays.

2. LES FINALITES DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE ET LEUR POSITIONNEMENT STRATEGIQUE

Tout programme d'appui aux ANE doit avoir **une finalité claire et répondre à une série de principes directeurs** auxquels les stratégies, modes de faire et activités du Programme, ainsi que les acteurs impliqués, tant au niveau des interlocuteurs institutionnels qu'à celui des bénéficiaires, doivent se conformer. Ceci est un aspect fondamental dans la mesure où les activités de suivi, monitoring et évaluation nécessitent des paramètres auxquels se référer, notamment, celui de la pertinence du programme.

2.1. Analyse des finalités des programmes 9^{ème} FED

De l'analyse des finalités des 40 programmes qui ont fait l'objet de l'étude, en termes de **thématiques contenues** dans les objectifs spécifiques poursuivis, ressort la représentation graphique suivante :



Comme reporté par le graphique ci-dessus, les thématiques contenues dans les objectifs des programmes sont assez **générales** et font pour la plupart référence à des aspects liés soit uniquement à la vie des organisations (par exemple le renforcement de capacités techniques et institutionnelles des ANE) sans une précision sur leur rôle (acteurs de développement vs. prestataires de services), soit à des thématiques qu'on pourrait définir de trop vagues, voire même ambitieuses (par exemple la contribution au développement et à la lutte contre la pauvreté). Au contraire, les thématiques précises et ciblées, liées tant aux questions de gouvernance nationale (par exemple, l'amélioration du dialogue avec l'Etat et la participation à

l'élaboration de politiques publiques) qu'aux questions de gouvernance locale, de démocratie, de droits humains et de dialogue avec l'Etat **sont encore limitées**. Ce constat reste paradoxal au regard de la vocation ultime de ces programmes, en respect de l'Accord de Cotonou, de renforcer la capacité des ANE à participer pleinement dans le processus de refondation de la gouvernance, tant au niveau national, qu'au niveau local, ce qui suppose un véritable **processus de transformation institutionnel, politique et sociétal**.

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.

Le tableau ci-après reporte brièvement quelques éléments de réflexion sur ces grands changements sur le plan national et local et leurs implications pour les organisations des acteurs non étatiques.

Tableau 2 : Eléments de réflexion sur les grands changements sur le plan national et local et leurs implications pour les ANE

Les défis de la gouvernance pour la société civile au niveau local : les changements apportés par les processus de décentralisation ⁷	Les défis de la gouvernance pour la société civile au niveau national : les changements apportés par le nouvel agenda des bailleurs et les approches sectorielles ⁸
La réforme de la décentralisation et l'accomplissement du processus de démocratisation, ne pourront réussir sans la participation active des ANE et de ses organisations, dans un souci de promouvoir une meilleure appropriation de la part des populations tout en privilégiant de nouvelles instances et modes de faire. Cependant, la participation des ANE ne sera effective que si elle s'inspire et promeut un changement de mentalité et d'approche dans la gestion de l'espace public, conçu en tant que lieu de rencontre et de dialogue politique, ce qui implique que: ▪ Les différents acteurs participent à la gestion du nouvel espace au travers des règles et modes de fonctionnement propres à la démocratie communale (selon une logique relationnelle élus - électeurs qui est avant	Les stratégies actuelles de l'aide se fondent sur le principe que les bailleurs doivent favoriser la mise au point de politiques que le pays s'approprie plutôt que d'imposer de l'extérieur ces politiques aux gouvernements bénéficiaires. En même temps, les bailleurs, en ce compris la CE, se focalisent davantage sur la stratégie et les résultats. Les OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) énoncent des résultats nécessitant l'élaboration de politiques nationales pour leur réalisation et la plupart des grands donateurs ont souscrit à aider les pays dans leurs efforts pour atteindre ces objectifs. L'harmonisation est liée à cette approche, par laquelle les donateurs choisissent d'harmoniser les procédures et, si possible, de s'aligner sur les politiques et les procédures du pays. Cette réorientation, axée sur l'importance du

⁷ Pour le rôle de la société civile dans le processus de décentralisation voir également « Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers ». Collection Outils et Méthodes, Document de Référence n° 2, Commission Européenne, Janvier 2007 (pages 33-35).

⁸ « La participation des acteurs non-étatiques aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux approches sectorielles et au suivi de la mise en œuvre de la politique ». Projet mai 2008. AIDCO/E/4 - Commission Européenne.

tout politique). ▪ Les différents acteurs abordent la construction, et ultérieurement la gestion, d'une nouvelle identité de l'espace public, délimité par le nouveau dispositif, où chaque acteur est appelé à jouer le rôle qui lui est propre - ce qui comporte un exercice de redéfinition des relations économiques, sociales et culturelles. Dans ce cadre, revient aux ANE et à leurs organisations de base et d'appui et d'accompagnement, le rôle de dépasser la logique purement administrative du nouveau dispositif pour être un acteur actif et pour remplir de contenus pertinents les plans locaux de développement selon l'exercice de la responsabilité sociale et de l'intérêt collectif et dans une logique de gouvernance. En effet, l'Administration locale seule ne peut pas remplir ce rôle ; les partenaires comme la société civile et le secteur privé locaux sont nécessaires. Pour ce faire, les organisations de la société civile doivent promouvoir le dialogue social et politique avec tous les autres acteurs (Administration et secteur privé) en exerçant leurs droits et devoirs, ce qui est à la base de la notion de citoyenneté.	développement local et l'appropriation des politiques, a modifié les attentes quant au rôle à jouer par la société civile. On considère actuellement que celle-ci a une responsabilité importante pour aider les pays à s'approprier les politiques (en s'engageant dans les discussions et le dialogue sur ces politiques) et pour rendre les gouvernements redevables, en garantissant le respect des engagements politiques. Ces rôles viennent s'ajouter aux rôles plus traditionnels que jouent de nombreux groupes de la société civile dans la mise en œuvre des politiques (activités de prestation de services). Ces nouveaux rôles, comme énoncés dans le rapport élaboré par McGee & Norton⁹ examinant l'expérience de la participation de la société civile aux processus de DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté), sont fondamentalement : ▪ La représentation des intérêts de groupes spécifiques par rapport au gouvernement et d'autres secteurs de la société ; ▪ La mobilisation des acteurs sociaux pour accroître leur prise de conscience et leur impact ; ▪ Le règlement et suivi de la performance de l'État et le comportement et actions des fonctionnaires ; ▪ L'action de développement ou sociale (prestation de service) pour améliorer le bien-être de leurs groupes de parties prenantes ou d'autres.
---	--

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.

⁹ "Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring". IDS Working paper n. 109 (2008).

2.2. Analyse des principes directeurs des programmes 9^{ème} FED et orientations pour les programmes 10^{ème} FED

En termes de principes directeurs, l'expérience montre comment un programme d'appui aux ANE, pour être cohérent avec sa vocation d'apporter un appui à un **processus de transformation institutionnel, politique, économique et sociétal** à différents niveaux doit respecter un nombre de principes, dont :

2.2.1. Le positionnement stratégique des programmes

Le premier principe directeur concerne l'exigence pour chaque programme, comme évoqué ci-dessus, 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**. Ce positionnement bien évidemment concerne non seulement le contexte du pays mais également celui de la société civile – et plus en général des ANE – qui est défini par les enjeux qui l'interpellent, par les dynamiques qui sont à l'œuvre et par les lignes directrices du DSP (Document de Stratégie Pays) et du PIN (Programme Indicatif National) qui sont à la base de l'intervention communautaire dans le pays, ces dernières reflétant les indications et les priorités établies par les DSRP.

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.

Un programme donc doit forcément rechercher son positionnement et ce pour **trois raisons** primordiales.

- La première raison est que **chaque programme d'appui aux ANE doit s'inspirer des grands principes qui sont à la base des politiques de développement de l'UE**. Appuyer des ANE uniquement parce qu'il faut les appuyer pourrait non seulement représenter une tautologie mais ce ne serait pas efficace si ce renforcement n'est pas en relation avec les finalités de l'action de ces ANE. En d'autres termes, les programmes devront **se consacrer à renforcer les ANE non d'une manière générique mais en finalisant cet appui à l'esprit de Cotonou**, c'est-à-dire pour que ces ANE puissent mieux jouer le rôle qui leur revient dans le développement de leur pays et plus en particulier dans la gestion de l'espace public aux différents niveaux : national, régional/provincial et local/communal.

Ceci doit être mis en relation avec la nécessité de prendre en compte des aspects souvent négligés dans les programmes d'appui aux ANE : **les aspects transversaux**. En réalité ces aspects transversaux (genre, droit humains, environnement, etc.), qui sont strictement liés aux grands principes qui sont à la base de la politique de développement de l'UE, ne sont souvent que mentionnés dans les documents préparatoires et ils disparaissent lors de la mise en œuvre des activités. Il est intéressant de relever à cet effet que l'analyse en profondeur des 16 programmes a mis en évidence que **les aspects transversaux n'étaient pris en compte que dans 3 programmes** (Niger, Burkina Faso et Ethiopie) **d'une manière systématique et dans 2 autres programmes d'une manière moins importante** (Mauritanie et Botswana), **les autres 11 programmes ayant négligé ces thématiques transversales**.

- La deuxième raison est qu'outre les grands principes qui inspirent les politiques de développement de l'UE, le positionnement des programmes d'appui aux ANE doit se

confronter avec les **choix politiques faits par la stratégie communautaire dans le pays au travers du DSP**. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de cohérence ou d'harmonisation avec la stratégie communautaire mais plutôt d'une vision partagée des finalités de la coopération dans un pays donné et de ses stratégies à moyen et long terme. Cela implique que le Programme – souvent au nom de sa neutralité - **ne soit pas une réalité détachée et autonome par rapport au DSP mais plutôt, grâce à son positionnement précis, un élément de la stratégie d'ensemble**.

- La troisième raison de la nécessité d'un positionnement est que **la mission d'un programme est d'appuyer les ANE par rapport à leur rôle au sein du contexte et surtout en fonction des enjeux qui les interpellent**. En d'autres termes, l'appui du Programme aux ANE ne peut pas être générique mais ciblé et sélectif et doit forcément aborder la question des enjeux. Dans ce sens le critère de pertinence, que ce soit pour les activités du Programme que pour les questions de sélection des actions et d'accompagnement des acteurs, comporte une importance fondamentale.

Par contre, les effets de la neutralité sont souvent la **transformation** des programmes d'appui aux ANE en programmes de microprojets, voire même de microréalisations, qui visent uniquement la réalisation d'un certain nombre de projets dans des domaines diversifiés, parfois même dans le cadre de la prestation de services et la réalisation d'infrastructures socio-économiques de base exécutées (de manière souvent partielle) par les ANE et financées selon une logique « guichet ».

2.2.2. L'inévitable perturbation des dynamiques sociales et la neutralité fictive

Ces réflexions sur la nécessité du positionnement stratégique des programmes d'appui aux ANE nous amènent à une objection qui est souvent faite et qui est à la base des partisans de la neutralité : avec son positionnement clair et net le programme ainsi serait un **facteur actif de perturbation de la dynamique sociale**. Or, il est important de souligner comment la dynamique sociale en général, et plus spécifiquement celle associative des ANE, est quand même perturbée par la simple existence d'un Programme d'appui aux acteurs non étatiques.

En réalité cette perturbation **est déjà à l'œuvre** bien avant le démarrage du programme. Dans plusieurs cas on a assisté (comme au Niger, au Mali, au Tchad, en RDC, etc.), à une véritable floraison d'ANE et plus particulièrement d'OSC - de deuxième niveau et troisième niveau (organisations faîtières) – ou à une profonde réorganisation du mouvement associatif simplement à l'annonce de l'arrivée d'une mission d'identification d'un programme d'appui aux acteurs non étatiques. Mais si on pousse l'analyse plus en profondeur, on pourra s'apercevoir comment les changements plus importants au sein du tissu associatif d'un pays se produisent **dès les discussions du DSP**, qui de par sa nature est l'aspect précurseur du positionnement stratégique des futurs programmes.

En effet, ce processus de changement au sein du tissu associatif des ANE se produit dès la phase de discussion du DSP, lorsque les premières analyses orientent l'allocation des ressources, et de la mise au point du PIN. Dans bon nombre de pays la simple orientation des décideurs d'appuyer les ANE peut **favoriser ou accélérer ses dynamiques internes** à travers la création de nouvelles structures, surtout à vocation faîtière. Tel est le cas par exemple de la Plateforme des ANE pour le suivi des Accords de Cotonou au Sénégal, l'Organisation des ANE tchadiens au Tchad (OANET), le Cotonou Task Force en Ethiopie, le NSA-Rask Force Group en Tanzanie et le Non State Actors Forum (NSAF) au Zimbabwe.

On peut donc affirmer que la **perturbation est inévitable** et qu'elle suit un parcours strictement lié aux étapes qui caractérisent la mise en place du dispositif de la coopération communautaire. Ce dernier, **n'étant jamais neutre**, implique que tout programme d'appui aux

ANE se positionne stratégiquement dans le contexte des politiques gouvernementales et des PTF (Partenaires Techniques et Financiers), ainsi que des dynamiques propres aux acteurs non étatiques.

2.2.3. Le caractère pluriel des ANE, les processus de structuration et la mise en réseau

Dans plusieurs pays, on assiste à des tentatives de création de plates formes et autres organisations faïtières de quatrième niveau chacune ayant l'aspiration, en voulant représenter la société civile dans son ensemble et souvent la globalité des ANE, à être **le seul interlocuteur** face à l'Etat et les bailleurs de fonds¹⁰.

Cette tendance à laquelle les Programmes d'appui aux ANE doivent se confronter, est souvent liée à la nécessité de quelques leaders de la société civile d'avoir un **poids politique** plus importants et une pleine légitimité dans les négociations avec l'Etat.

Si d'une part cette exigence est réelle vis-à-vis d'Etats qui, sauf des rares exceptions, ont encore du mal à reconnaître la **souveraineté des ANE**, de l'autre on ne peut pas oublier que des composantes fondamentales des ANE des pays ACP, telles les syndicats, le mouvement paysan mais aussi les associations des droits de l'homme et les organisations féminines, ont du mal à se reconnaître dans une seule structure qui risque de ressembler, au moins pour l'aspect formel, à une **imitation du parti unique** connu dans bon nombre de pays jusqu'aux années 90.

Par ailleurs, les programmes d'appui aux ANE doivent tenir compte de la **distinction entre processus de coordination ou réseautage et processus de structuration**. Trop souvent, ce dernier ne résulte pas d'une dynamique des ANE mais représente l'exigence des bailleurs de fonds et des Etats de disposer d'un nombre limité d'interlocuteurs au sein des acteurs non étatiques, voire même, comme évoqué ci-dessus, aboutir à la création d'une super structure.

En effet, de nombreux programmes d'appui aux ANE se fixent comme objectif celui de la **structuration**. Bien que le processus de regroupement des organisations des acteurs non étatiques soit à l'œuvre depuis une dizaine d'année surtout dans les pays africains, il ne faut pas oublier que le processus de regroupement et de mise en réseau répond à une logique de coordination qui fonctionne fondamentalement selon la dimension sectorielle ou géographique (niveau immédiat du territoire).

Ainsi toutes les expériences de mise en réseau, des réseaux thématiques aux collectifs d'ONG et des coordinations géographiques, concernent des acteurs qui ont des **éléments en commun** : soit ils travaillent sur des thématiques semblables, soit ils sont concernés par le même espace public.

Or, les programmes d'appui aux ANE risquent ainsi un mauvais positionnement dans la mesure où ils cherchent à organiser et structurer les ANE **indépendamment de la dynamique existante** et de leur volonté réelle. Cela explique pourquoi la tentative de quelques bailleurs (en premier lieu le PNUD mais aussi l'UE) de créer des plateformes nationales représentatives de tous les acteurs d'un pays, promue à partir de l'année 2001 ait complètement échoué.

Il est important de signaler comment cette tendance à vouloir structurer de l'externe les acteurs non étatiques des pays ACP ait commencé à se manifester au cours du 9^{ème} FED sous forme de **subventions directes** (parfois aux montants importants) sans aucune compétition et sous prétexte du monopole que ces acteurs joueraient dans l'échiquier politique (dans le sens

¹⁰ Ce phénomène concerne la quasi-totalité des pays de l'Afrique subsaharienne.

large du terme) national. En réalité, ces acteurs ont souvent une capacité de représentativité des ANE nationaux très partielle et limitée et par conséquent leur légitimité dans les assises institutionnelles au niveau gouvernemental reste assez douteuse.

Il est assez **emblématique** à cet effet l'exemple du Sénégal où le Programme d'appui aux ANE a non seulement financé de manière très importante la « Plateforme des ANE pour le suivi des Accords de Cotonou » (subvention directe pour le fonctionnement de la structure et pour la réalisation des activités liées à sa mission), mais a impliqué cette organisation dans toutes les instances du Programme (Comité de Pilotage et de Suivi, Comités de Sélection, etc.) avec des problèmes non négligeables de conflit d'intérêt. Ce financement a fait bien évidemment l'objet de critiques très dures auprès des ANE sénégalais qui, pour la plupart, ne se sentent pas représentés par la plateforme. Des situations pareilles se sont manifestées également dans d'autres pays comme par exemple le Tchad, l'Éthiopie et le Cap Vert.

Malheureusement, malgré l'expérience menée dans le 9^{ème} FED, cette tendance à l'utilisation de la subvention directe pour appuyer des plateformes semble ne pas être absente dans quelques programmes en préparation sous le financement du 10^{ème} FED. Bien que dans quelques contextes particuliers cet outil puisse être efficace, il est toutefois important qu'on soit conscients de comment parfois l'utilisation de la subvention directe représente un outil au service d'un **positionnement stratégique erroné** de la part du programme d'appui aux ANE. En effet cela comporte inévitablement un **éloignement** de tous les ANE qui ne se reconnaissent pas dans ces plateformes (souvent la grande majorité des ANE du pays) et qui auront tendance à les considérer comme « ***made in European Union*** » et par conséquent à percevoir le programme d'appui aux ANE comme une intrusion dans leurs dynamiques.

Or, dans ce cas si le Programme aura évité le danger de la neutralité, d'autre part ce positionnement en faveur d'un acteur faïtier avec qui pouvoir établir des **relations privilégiées** sur le plan du dialogue technique et politique, provoquera une réaction de rejet des ANE qui se sentiront marginalisés. Deux seront alors les options possibles : soit le refus tout court du programme et de ses opportunités (c'est l'expérience vécue au Tchad mais également au Mali), soit l'adhésion à la plateforme considérée comme une condition préalable pour l'accès aux ressources du programme, comme malheureusement démontré par l'expérience faite au Sénégal.

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 mais 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.

Cela se fait au travers de l'appui à la dynamique tendant vers la **mise en réseaux** qui caractérise les sociétés de par leur nature plurielles des pays ACP, plutôt que par l'octroi d'une subvention directe à des acteurs faïtiers qui auront inévitablement tendance à reproduire le schéma centralisateur des Etats.

2.2.4. *L'approche processus et l'accompagnement de l'acteur*

Les programmes d'appui aux ANE se présentent comme des chantiers vastes et complexes, au regard de la nature des objectifs poursuivis, qui visent des **changements profonds dans plusieurs domaines** tels que les attitudes, comportements, voire même « raisons d'être » des acteurs ; les visions existantes du développement, de l'aide et des prérogatives des différentes familles d'acteurs ; les nouveaux rôles des ANE bien au delà de la prestation de services publics de base ; la promotion d'un nouveau mode de gestion de l'espace public et la promotion d'une citoyenneté responsable et active, éveillée à ses droits et devoirs ; la construction de nouveaux espaces de participation, à l'échelle locale et nationale et l'apprentissage d'une nouvelle manière d'élaborer, de gérer et de mettre en œuvre les politiques publiques, où les ANE agissent en tant que co-producteurs ; la représentation des intérêts de groupes spécifiques par rapport au gouvernement et d'autres secteurs de la société ; la mobilisation des acteurs sociaux pour accroître leur prise de conscience et leur impact ; etc.

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 », typique par exemple des 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.

2.2.5. *Contre-pouvoir, dialogue inter-acteurs et gouvernance*

De plus en plus, on observe la tendance de certains programmes à considérer les ANE comme un acteur fondamental pour instaurer un contre pouvoir à l'Etat. Or, cette approche est en contradiction avec l'Accord de Cotonou qui se propose en définitive de **concilier la responsabilité** des politiques nationales en matière de développement, qui revient légitimement aux gouvernements centraux, à la nécessité d'une **meilleure participation** des autres acteurs non étatiques.

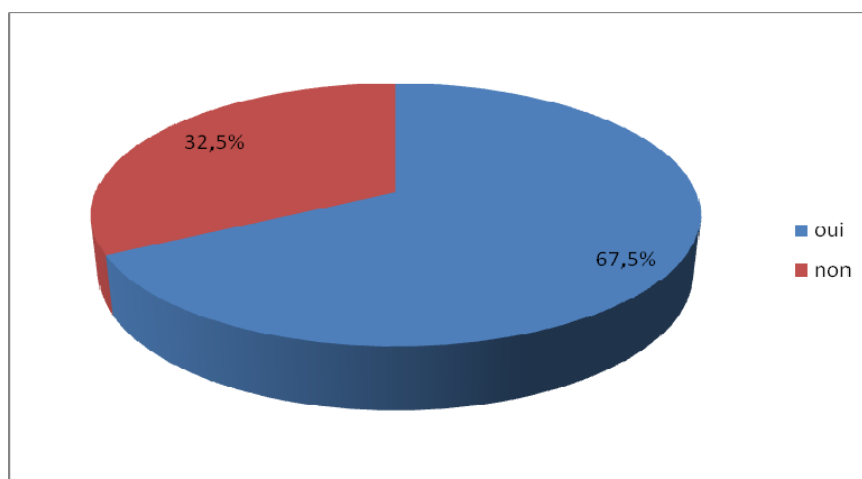
Il s'agit en d'autres termes de **reconnaître la valeur ajoutée** des ANE non pas dans leur rôle de contre-pouvoir mais pour ce que cet acteur peut fournir en termes d'identification de solutions créatives et innovatrices aux problèmes du développement durable. C'est justement ce qu'on appelle une **démarche 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'expérience montre comment le dialogue dans le respect des spécificités de chaque acteur peut amener à des synergies positives. Cela implique également que le développement est l'affaire de tous, que chacun doit prendre ses responsabilités, en fonction de ses compétences, possibilités et engagement.

3. L'IDENTIFICATION DES PROGRAMMES DE RENFORCEMENT DE CAPACITES ET L'EXERCICE DE MAPPING

3.1. Analyse quantitative des exercices de mapping et des études d'identification

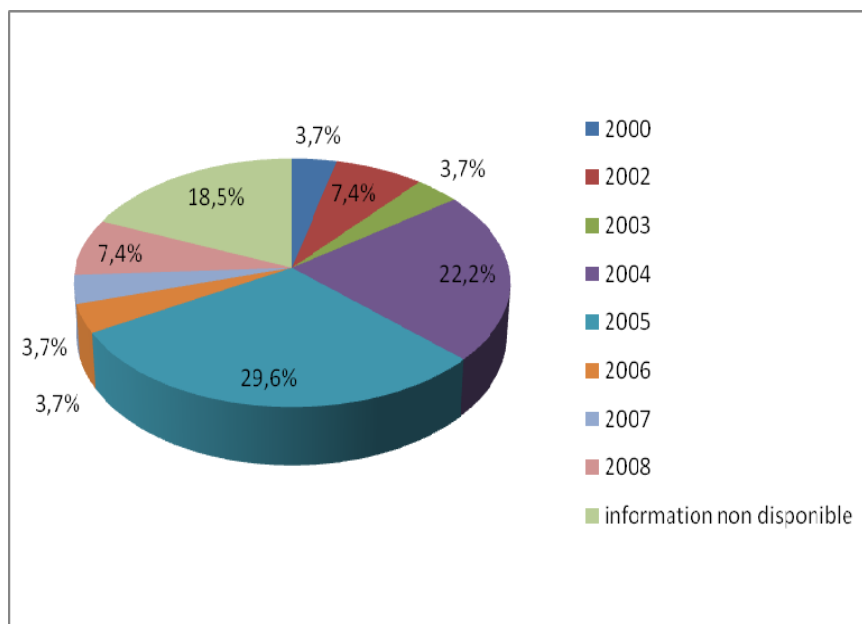
L'identification des programmes d'appui aux ANE revêt une importance particulière car c'est au cours de cette phase que les choix principaux peuvent être faits. Ces choix sont en mesure d'**influencer profondément** la suite du Programme et plus particulièrement sa mise en œuvre. Dans cette phase l'exercice de mapping représente sans doute un élément primordial de la stratégie d'appui aux ANE qui sera assurée par le futur programme.

De l'analyse menée par l'étude, il ressort que 27 programmes sur les 40 pris en considération, soit 67,5%, ont été précédés par un exercice de mapping, alors que 13 programmes sur les 40 programmes analysés, soit **32,5%**, n'ont pas pu s'appuyer sur un mapping. Néanmoins, il convient de nuancer ce constat, car dans certains pays n'ayant pas bénéficié d'un mapping financé par la CE, des études de faisabilité ont été conduites, partant soit des exercices de mapping réalisés par d'autres bailleurs (c'est le cas, par exemple de la République Dominicaine où l'identification du PRIL – *Programa de Apoyo a Iniciativas Locales* - s'est basé sur l'héritage laissé par le programme phare de la Banque Interaméricaine du Développement, le FOSC¹¹) soit des évaluations de programmes précédents, financés sur le 8^{ème} FED, d'appui aux ANE (c'est le cas par exemple de Vanuatu). En outre, il convient aussi de souligner que certains programmes, au cours de leur phase de mise en œuvre, ont conduit des exercices de mapping - soit compréhensifs, soit ciblés sur un nombre de questions particulières- dans un souci de réactualiser les résultats des mappings précédents et/ou de promouvoir une plus grande connaissance des dynamiques sociales – tant au niveau de l'assistance technique du programme qu'au niveau des ANE eux-mêmes - pour un meilleur ancrage des stratégies en matière de renforcement de capacités.

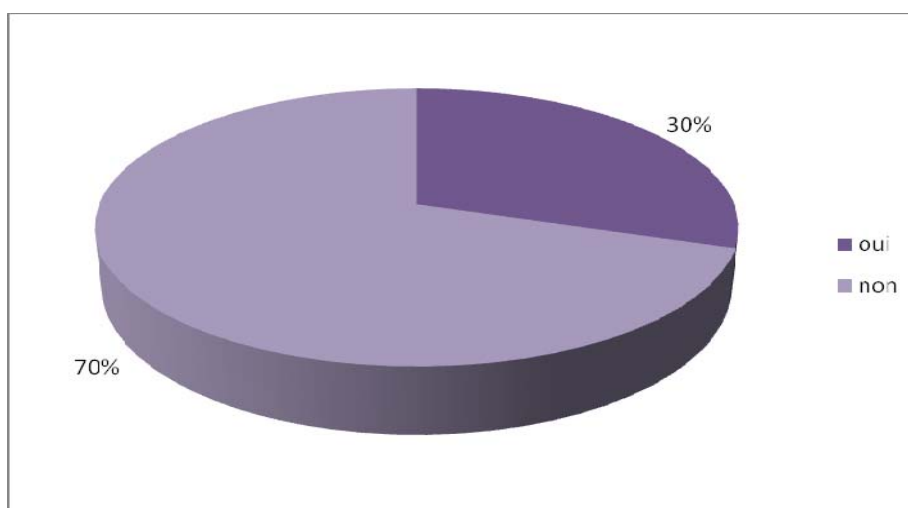


En termes d'**année de réalisation** des exercices de mapping, comme le témoigne le graphique ci-dessous, ils ont été conduits davantage au cours des années 2004 et 2005 (14 mappings sur le total de 27 analysés ; soit 52%), moment qui coïncide avec le début d'instruction d'une bonne partie des programmes en appui aux ANE sur le 9^{ème} FED. Seuls 29,5% des mappings ont été réalisés avant ou après cette période. Malheureusement, pour 18,5% des cas, l'information n'est pas disponible sur la date de réalisation du mapping.

¹¹ Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil



En termes d'**études de faisabilité**, conduites soit comme deuxième phase programmée, voire même partie intégrante, du mapping (comme par exemple en Zambie, Mauritanie, Papouasie Nouvelle Guinée, Ouganda ou Mali, entre d'autres), soit indépendamment, et ultérieurement au mapping (c'est le cas du Niger et du Cameroun), sur l'ensemble de 40 programmes analysés, 12 pays, soit 30% du total, ont réalisé cet exercice, alors que 28 pays, soit 70% du total des programmes analysés, ne l'ont pas fait, comme reporté dans le graphique ci-après.



Il convient de souligner que la motivation pour conduire des études de faisabilité a été parfois guidée par la nécessité de palier les **carences**, tant sur le plan conceptuel que sur le plan méthodologique et opérationnel, des exercices de mapping réalisés. C'est le cas, par exemple du Cameroun, où dans l'objectif de combler les insuffisances constatées de l'étude de mapping et d'identification, une nouvelle étude de faisabilité a été lancée en 2007.

Une première conclusion à cet égard serait donc que le mapping a été un instrument important et largement employé, et dont son utilisation a été celle d'une **étude de pre-**

faisabilité, voir même faisabilité, en matière d'identification et instruction des programmes en appui aux ANE sur le 9^{ème} FED, en respect des compromis acquis dans les Documents de Stratégie Pays.

Cependant, comme le témoigne les années de réalisation des mappings, il s'agit, pour la plupart des exercices datés (plus de 50% des mappings ont été menés entre 2004 et 2005), qui nécessitent donc impérativement une **actualisation**, soit dans le cadre du programme en appui aux ANE (pour les programmes en cours), soit sur initiative de la Délégation de la Commission Européenne et l'Ordonnateur National comme préalable à la définition de la stratégie en matière des ANE sur le 10^{ème} FED. Si cette actualisation n'est pas menée, tant les programmes en cours en appui aux ANE que les Délégations risquent d'adopter des démarches éloignées des dynamiques réelles. Les ANE changent, évoluent, développent de nouveaux *modus operandi* et de nouvelles structures pour répondre aux situations nouvelles et tant les programmes que la CE doivent être conscients de ces changements pour continuer à s'engager de façon pertinente, efficace et constructive.

3.2. Analyse qualitative des exercices de mapping et des études d'identification

En termes de faiblesses des exercices du mapping on constate qu'ils 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 (présence d'ANE sur l'ensemble du territoire et par régions, domaines d'intervention, expériences de mise en réseau, dialogue politique avec les acteurs étatiques) les éléments clefs sont représentés par la compréhension des enjeux concrets et des défis sociaux et politiques qui interpellent les acteurs non étatiques. En effet, les programmes d'appui aux ANE n'interviennent pas dans un vide institutionnel, à l'écart des processus du développement et de gouvernance à l'œuvre. Bien au contraire, comme évoqué au titre du positionnement stratégique des programmes, **la mission d'un programme en appui aux ANE est celle d'appuyer les ANE par rapport à leur rôle au sein d'un contexte donné et surtout en fonction des enjeux qui les interpellent**. C'est pour cette raison qu'il demeure fondamental que l'exercice de mapping puisse tenir compte de ce contexte pour ancrer l'analyse des ANE, tant sur le plan de leur double rôle en tant que prestataires de services de base et acteurs de développement et gouvernance, que sur le plan du recensement et compréhension de leurs besoins en renforcement des capacités.

3.2.1. Les éléments fondamentaux d'un exercice de mapping

De l'analyse des programmes menée par l'étude il ressort que 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**. A ce sujet il convient de signaler que les exercices de mapping peuvent avoir des approches différentes, en termes de portée de l'étude, pouvant s'interroger sur la globalité des ANE ou sur des catégories particulières (par exemple uniquement sur la société civile, sans considérer le secteur privé, sur les ONG de développement, sur un secteur en particulier, etc).

Indépendamment de la portée choisie, ce qui est important et à retenir c'est que la nature de l'exercice doit évoluer d'une logique statique (qui conçoit le mapping en tant que traité ou monographie sur les ANE) vers une logique dynamique, selon laquelle le mapping est un **exercice vivant**, qui doit être périodiquement actualisé, afin de tenir compte des dynamiques sociales, politiques, économiques et institutionnelles qu'il prétend expliquer.

Comme analysé dans le document « La participation des ANE aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux approches sectorielles et au suivi de la mise en œuvre de la politique »¹²: *« Il est également essentiel de considérer l'état des lieux comme un exercice régulier, à maintenir et actualiser, plutôt que comme un exercice exceptionnel qui donne le ton à tout futur engagement avec les groupes de la société civile (...) La CE doit adopter une "démarche de diagnostic" dans ses réflexions et relations avec la société civile, en gardant constamment à l'esprit le changement de structures, l'apparition d'organisations et le rôle qu'elle peut jouer pour soutenir le processus en cours. Dans son analyse des OSC, de leurs rôles, capacités et faiblesses, la CE peut découvrir de nouvelles institutions et moteurs potentiels de changement à soutenir »;*

- Identifier **les enjeux pour les ANE dans les contextes social, économique et politique** qui caractérisent le pays et les perspectives futures. Tel qu'évoqué ci-dessus il faut éviter l'approche « annuaire ». Les exercices de mapping devraient servir pour identifier et analyser les processus à l'œuvre selon une perspective systémique. Une telle perspective devrait servir à explorer, dans un contexte donné, les relations et interrelations entre les ANE eux-mêmes, et avec d'autres acteurs fondamentaux comme le gouvernement et les bailleurs. Par ailleurs, il est important que les mappings puissent aussi adopter une perspective historique, dans un souci de comprendre la genèse des processus à l'œuvre, y compris ceux sous jacents aux valeurs, modes d'articulation et opérations des ANE ;
- Identifier **les acteurs clefs au sein des ANE** (au sein de chaque famille et des différents niveaux de structuration). Il est important de rester réalistes et réaliser qu'il est impossible de tracer une cartographie complète de tous les ANE présents dans un pays. Une sélection devra pourtant être opérée en tenant compte de critères tels que les niveaux de structuration, les domaines d'intervention de la coopération communautaire, etc. ;
- Evaluer leurs **besoins en renforcement de capacités** (en fonction des différents niveaux et familles). A ce sujet il convient de rappeler, comme évoqué au titre de la question **des différentes vocations et la différenciation des acteurs**, que l'exercice doit se faire sur la base d'une **analyse différenciée des acteurs** pour permettre la distinction entre les différents acteurs (organisations de base ; organisations intermédiaires et d'accompagnement ; organisations faîtières de troisième et quatrième niveau).

La nécessité de disposer d'une typologie articulée des organisations des ANE et plus particulièrement de la société civile est liée également à la nécessité de **ne pas mettre en concurrence**, au niveau des appuis des programmes et projets, des organisations de base qui ont forcément des moyens et des capacités limitées, avec des organisations plus structurées, tels que les ONG de développement et les réseaux.

Le **principe méthodologique de l'analyse différenciée** des acteurs non étatiques doit donc permettre la prise en compte des différentes typologies d'ANE, afin de mieux cerner les différences en termes de mission et de vision, de vocation et de méthodologies d'intervention des organisations présentes dans le pays, et ce dans le but de différencier les besoins en renforcement des capacités et donc, des actions à financer dans le cadre des futurs programmes.

¹² « La participation des acteurs non-étatiques aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux approches sectorielles et au suivi de la mise en œuvre de la politique ». Projet mai 2008. AIDCO/E/4 - Commission Européenne.



La mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali

La "mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali" qui s'est déroulé en 2004 a eu comme **objectif** celui d'identifier: les **problèmes** auxquels sont confrontés les ANE; les **thèmes prioritaires** d'intervention; et le dispositif (pilote) d'**appui direct** à la société civile au Mali défini à travers une approche participative. Pour ce faire **trois groupes d'activités** ont été menées:

1. Une cartographie (**mapping study**) des organisations de la société civile sous forme de **diagnostic** qui a pris en considération:
 - le cadre légal;
 - la typologie d'acteurs de la société civile présents au Mali et leurs domaines d'intervention;
 - l'analyse du fonctionnement des organisations de la société civile avec une attention particulière aux différents types d'organisations faîtières (plates formes, réseaux, fédérations, coordinations, etc.) agissant tant au niveau national que local;
 - les besoins en renforcement de capacités des organisations de la société civile;
 - les dispositifs de concertation et les autres opportunités existantes pour les organisations de la société civile;
 - les activités des bailleurs de fonds présents au Mali en faveur de la société civile avec une attention particulière aux programmes de coopération au développement des pays membres de l'Union Européenne;
 - l'analyse et la hiérarchisation des domaines prioritaires d'intervention (suite à la tenue des 4 ateliers régionaux).
2. **Identification du dispositif** du programme d'appui à la société civile sur la base du diagnostic et des résultats de la consultation participative avec les acteurs non étatiques par le biais de quatre ateliers régionaux (à Sikasso, Mopti, Gao et Bamako) et d'un atelier national de synthèse (à Bamako). Aux quatre séminaires ont participé les organisations de la société civile des autres régions du pays, notamment : celles de Ségou et de Tombouctou à l'atelier de Mopti ; la région de Koulikoro à l'atelier régional de Bamako ; et celle de Kidal à l'atelier de Gao.
3. Un **projet de proposition de financement** pour un programme pluriannuel selon la procédure simplifiée et en fonction de la capacité d'absorption des organisations de la société civile.

Les trois groupes d'activités se sont basées largement sur une **approche participative** à toutes les étapes qui ont caractérisé la mission, par le biais notamment des quatre ateliers régionaux et de l'atelier national de synthèse, par deux ateliers avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et par les ONG étrangères présentes au Mali, ainsi que par de nombreux entretiens et réunions avec toutes les parties prenantes.

- Analyser le **cadre juridique et institutionnel dans lequel les ANE évoluent et les espaces de concertation entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux** (espaces disponibles de participation aux différentes échelles : nationale, régionale et locale). Ici, les questions clefs auxquelles le mapping devrait tenter de répondre sont, d'une part, quel est l'espace juridique, social, politique et économique accordé aux ANE, et plus concrètement aux OSC et, d'autre part, quelle est la vision que le gouvernement porte sur les ANE et leurs rôles vis-à-vis les principaux processus et débats à l'œuvre (par exemple, en matière de définition, implémentation et suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté, et les

processus de réforme de l'administration, en termes de systèmes de gouvernance et redevabilité ; etc). Par ailleurs, le mapping devrait s'interroger sur les obstacles, fenêtres d'opportunités, enjeux, etc. qui interpellent les ANE vis-à-vis le gouvernement.

- Analyser le **cadre de concertation existant entre les ANE et la coopération européenne**, selon les principes avancés par Cotonou en matière d'information, implication des ANE dans le dialogue politique pour le suivi et évaluation des stratégies et programmes de la coopération et implication des ANE dans la mise en œuvre des programmes.
- Finalement, **tracer une cartographie des intervenants** (y compris les approches adoptées) dans le domaine de l'appui aux ANE (bailleurs, programmes, ONGI, universités, prestataires privés, etc). Encore une fois, c'est essentiel que le mapping adopte une approche qualitative, tout en évitant la logique descriptive et statique typique d'un « annuaire », de manière à explorer les options existantes pour accroître la cohérence des interventions, en respect de l'Agenda sur l'efficacité de l'aide et l'éventuel établissement de synergies entre les différents intervenants en matière d'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.



Le processus d'identification conçu en deux phases en Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG)

Le processus d'identification mené entre 2005-2006 a été conçu en deux phases:

- Phase 1: Etude d'identification (mapping study): le consultant a préparé une revue exhaustive des OSC en PNG et, sur la base de cette revue, propose une stratégie visant à permettre à la CE d'aider la société civile en PNG;
- Phase 2: Etude de faisabilité/phase de formulation du projet: détail et estimation de la stratégie d'aide retenue en vue de préparer une proposition de financement pour un programme d'aide financé par la CE.

L'étude d'identification (première phase – mapping study) a vu la réalisation des tâches suivantes:

- Une **revue descriptive des organisations de la société civile et de leurs réseaux en PNG** – à la fois au niveau régional et au niveau central, et leur mission ou mandat vis-à-vis des membres, y compris dans quelle mesure la représentation des membres est assurée.
- Une **estimation de la capacité de ces institutions à contribuer au processus de développement** en termes de politiques de dialogue et de soutien, et de mise à disposition de services, incluant une étude visant à établir dans quelle mesure les ANE sont actuellement engagées dans l'implémentation de mise à disposition de services pour le Gouvernement.
- Une **vue d'ensemble de la législation de PNG** en ce qui concerne les OSC.
- Une **vue d'ensemble des mécanismes institutionnels actuellement en vigueur et guidant l'interaction entre le Gouvernement et les ANE**, et une analyse des vues et stratégies du Gouvernement quant à l'implication des ANE dans le processus de développement.
- Une **vue d'ensemble des autres initiatives des bailleurs liées au financement du renforcement des capacités de la société civile**, et des options pour les synergies et le développement d'une cohérence. A cet égard il paraît judicieux pour le consultant d'analyser quelle valeur ajoutée (réelle ou potentielle) les acteurs de la société civile voient pour la CE dans la mise en œuvre du support de la société civile.

- Suggestions de **mécanismes à mettre en place pour que la société civile soit impliquée dans la planification, la supervision et l'évaluation de la coopération CE-PNG** en matière de développement.

L'étude de faisabilité (deuxième phase) a consisté en :

- Une **stratégie raisonnée pour savoir comment l'UE pourrait contribuer au renforcement du rôle et du fonctionnement du secteur des ANE** en PNG, en soulignant la raison d'être d'une telle stratégie et en assurant la complémentarité avec d'autres interventions financées par des donateurs.
- **Identification des indicateurs et sources de vérification** pour les objectifs des projets, les résultats et les activités, et incorporation des ressources requises.
- La **structure institutionnelle requise pour la mise en œuvre du programme** stipulant les responsabilités des divers organismes. Différentes modalités d'assistance pourraient être requises pour les différents éléments du programme.
- Une **proposition de plan de mise en œuvre avec des estimations de coûts globaux et annuels**. Elle se baserait sur une appréciation de la capacité d'absorption du secteur, en prenant d'autres interventions donatrices en compte.
- Une proposition de **cadre logique**.

En conclusion, pour ce qui est **des caractéristiques du mapping**, il devrait :



Caractéristiques d'une étude de mapping

- **Etre dynamique et non statique.** D'ailleurs, tant les programmes que les Délégations devraient de plus avoir une « démarche de diagnostic » /ce que l'on pourrait appeler un « mapping attitude ») comme condition pour un engagement pertinent et efficace avec les ANE ;
- **Etre un outil, tout d'abord, aux fins de l'identification du Programme, mais également aux fins de la stratégie de la coopération européenne.** En effet, une bonne compréhension des ANE, et plus concrètement de la société civile locale, permettra à la CE de réfléchir aux mécanismes et instruments favorables à l'essor du secteur dans ses différents rôles, au delà du programme en appui aux ANE ;
- **Conjuguer l'approche quantitative et qualitative :**
 - **Approche quantitative:** (i) évolution du mouvement associatif dans le pays ; (ii) présence des ANE dans les différentes régions du pays ; (iii) présence des ANE par typologie et par thématiques (à l'échelle nationale et si possible régionale)
 - **Approche qualitative:** (i) l'identification des enjeux ; (ii) le positionnement des différentes typologies d'acteurs au sein du tissu sociopolitique du pays ; (iii) les besoins en renforcement de capacités des différentes typologies d'ANE ; (iv) le cadre légal qui régit les ANE. En plus de classer les acteurs non- étatiques dans toute leur diversité, les **mappings devront comprendre habituellement des rubriques sur l'environnement législatif** des associations et groupes de citoyens, les processus réglementaires en place, les espaces de concertation et les relations de travail entre l'État et les ANE, les possibilités pour les groupes de citoyens de recevoir des subventions, etc.
- **Adopter une logique d'accompagnement de l'acteur et s'inspirer des principes participatifs avancés par l'Accord de Cotonou ;**
- **Capitaliser les études et sources existantes** (dans un souci de « ne pas réinventer la roue ») et tenir compte de **nouvelles approches d'analyse systémique développées par un nombre de bailleurs** comme DFID (« Drivers for change ») ou ASDI (« Power analysis »). Bien que pas

strictement focalisées sur les ANE ou la société civile, ces analyses constituent un point de départ intéressant pour la compréhension des processus et enjeux qui interpellent les acteurs de développement, dont les ANE aussi. Par ailleurs, vu que de nombreux donateurs souhaitent comprendre la société civile, il est aussi possible d'effectuer des études de mapping communes.

3.2.2. *L'implication des acteurs non étatiques dans l'exercice de mapping*

Concernant **l'implication des acteurs non étatiques** dans l'exercice de mapping, plusieurs expériences ont été menées dans l'ensemble des pays ACP. En général, le choix de l'implication des ANE dans le mapping étant lié à la situation particulière de chaque pays, des avantages et des inconvénients pourraient être anticipés, à savoir :

Les avantages	Les contraintes
- Analyse et choix partagés - Meilleure compréhension du contexte général - Meilleure compréhension des enjeux - Meilleure compréhension des points de force et de faiblesse des ANE - Facilitation dans les contacts avec les ANE - Facilitation de la logistique (ex. ateliers)	- Choix arbitraire des acteurs - Risque d'écarter des acteurs ou typologies d'ANE clefs - Exclusion du niveau de base des ANE - Implication d'acteurs par la suite non éligibles dans le cadre du programme - Risque de génération de la confusion sur le rôle des acteurs impliqués dans cette phase et leur participation dans le futur programme - Création d'expectatives qui risquent de ne pas être accomplies

Pour ce qui est des **options possibles en matière d'implication des ANE** dans la phase de mapping ci-après quelques exemples sont reportés :



Options possibles en matière d'implication des ANE dans l'exercice de mapping

- **La création d'un Task Force ou Groupe de Travail** chargé de suivre tout le processus (de l'élaboration des TdR jusqu'à la réalisation et la validation des résultats), par ex. au Niger, au Sénégal, en Tanzanie, etc ;
- **La création d'un groupe informel** pour la confrontation et la validation (par ex. au Mali, au Tchad, etc.) ;
- **Les ateliers sur base régionale** (Mauritanie, Mali, Guinée, Ouganda, Somalie, Zambie, Malawi, etc.) ;
- **L'atelier national de synthèse** (Guinée, Mali, Mauritanie, Zambie, Ethiopie, etc.) ;
- **L'atelier public de restitution** (Sénégal, RCA, etc.)

La démarche participative entreprise en Somalie mérite d'être approfondie :



La démarche participative entamée pour le mapping en Somalie dans le cadre du programme de renforcement de la Société Civile

<http://somal-civilsociety.org/home/>

Le projet '**Renforcement de la Société Civile**' (mis en œuvre par Novib) était un nouveau projet dans une nouvelle zone de planification au Somaliland, dans la région centrale sud, et au Puntland. Pour développer le programme de manière consultative et pour accroître la compréhension et la visibilité de la société civile somalienne, Oxfam Novib a entrepris la réalisation d'un mapping des organisations de la société civile somalienne. Le but de cet exercice était de mieux comprendre la nature des organisations de la société civile (OSC) en Somalie et au Somaliland et leurs liens avec la culture somalienne, les traditions, l'histoire et la langue, les liens tissés entre les OSC et les ONGI, l'ONU et les bailleurs, de manière à renforcer leur rôle dans le développement de la société somalienne et pour informer la communauté internationale de l'avancée des changements sociaux dans la société civile en Somalie et au Somaliland.

L'exercice de mapping misait sur l'identification des OSC et l'appréciation de leurs capacités, structures organisationnelles, buts et mission et les relations entre elles et avec les ONG internationales, le système de Nations Unies et les bailleurs. Pour mener à terme le mapping, la technique de l'échantillonnage a été retenue, puisqu'il était irréaliste de réaliser une étude de chaque organisation somalienne, et une méthodologie participative de recherche a été proposée. C'est ainsi qu'une équipe de 21 recenseurs somaliens a été constituée, sous la direction du Professeur Mohamed Abdi Mohamed 'Gandhi', universitaire somalien respecté et activiste pour la paix. L'équipe des recenseurs a été répartie dans toutes les régions du Puntland, du Somaliland et de la zone sud centrale. Les recenseurs ont interrogé un total de 500 organisations.

Les informations issues des questionnaires et des discussions de groupes ont été commentées et analysées à Nairobi. Oxfam Novib a rédigé un rapport d'analyse; les conclusions essentielles ont été traduites en Somalien et l'équipe initiale des recenseurs a communiqué cette traduction chez les informateurs de manière à recueillir leurs commentaires. Ces informations et ce rapport ont été ensuite présentés lors d'une conférence à destination des représentants de la société civile. Des commentaires substantiels sur le rapport et la base de données des organisations ont été formulés, débouchant sur une révision et une phase de consultation. Le rapport de cette cartographie a été finalement publié en mai 2003.

3.2.3. Les principes méthodologiques

Sur le plan **des principes méthodologiques** qui devraient inspirer l'exercice de mapping, sont à signaler :



Les principes méthodologiques

La capitalisation des études précédentes (sources de 2^{ème} degré ou indirectes)

- rapports officiels de la CE (siège) et de la DCE ;

- rapports officiels des autres partenaires techniques et financiers présents dans le pays ;
- littérature grise (universités, centres de recherche, ambassades, etc.).

L'analyse quantitative (sources de 2^{ème} degré ou indirectes)

- les Ministères et les services étatiques concernés (par rapport à chaque typologie d'ANE) ;
- les publications et les statistiques officielles ;
- les publications et statistiques de la littérature grise.

L'analyse qualitative (sources de 1^{er} degré ou directes)

- les rapports et les actes officiels des ANE (statut, rapport annuel, bilans, brochures, etc.) ;
- les leaders et les dirigeants des ANE ;
- les membres des ANE ;
- les bénéficiaires de l'action des ANE ;
- les informateurs qualifiés (ou key persons).

Quant à l'**analyse qualitative** elle peut avoir recours aux outils suivants :



Outils pour l'analyse qualitative

- **Le diagnostic rapide** (fondé par exemple sur 6 systèmes d'indicateurs de la vie de l'organisation tels que la dynamique institutionnelle (et gestion démocratique) ; la pertinence de la mission et cohérence avec l'action ; la consistance de la structure ; la pluralité et transparence des financements ; la transparence et *accountability* ; l'attitude à la programmation et à la planification).
- **L'analyse en profondeur** (Interviews des leaders et dirigeants ; l'analyse des textes statutaires et réglementaires ; l'analyse de la production écrite (rapports, comptes rendus, etc. ; les interviews aux bénéficiaires des actions des ANE ; les interviews aux informateurs qualifiés ; l'analyse du positionnement de l'organisation).
- **Les focus groups** (pour débattre sur des thèmes comme les enjeux sociaux et politiques et la mission des ANE ; les points de force et de faiblesse de l'organisation et des ANE dans leur ensemble ; les formes de partenariat avec le secteur public ; le dialogue social et politique ; la concurrence et la collaboration au sein des ANE ; la mise en réseau).

3.3. A propos des exercices de mapping dans le 10^{ème} FED

Il est important de souligner comment l'exercice de mapping dans le 10^{ème} FED requière un **changement important de mentalité**. En effet, si au cours du 9^{ème} FED l'exercice était fonctionnellement lié à l'identification (dans la plupart des cas) ou à la mise en œuvre (dans le cas où le mapping n'avait pas été réalisé dans la phase d'identification, comme au Sénégal, en Somalie et en République Dominicaine), ou comme exigence de réactualisation dans le cadre de la mise en œuvre du programme (comme par exemple en RDC, en Ethiopie et au Suriname), 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 (notamment l'appui budgétaire, l'appui sectoriel, etc.). Cette considération est rebondie par les conclusions de l'Evaluation de l'aide européenne octroyée à travers les organisations de la société civile¹³.

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** (aussi bien sur base géographique que thématique). 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 gouvernance¹⁴.

A cet effet il faut signaler l'expérience, jusqu'ici unique, menée à l'initiative de la DCE en République Centrafricaine qui a consisté en la réalisation d'un exercice de mapping orienté non pas à l'identification d'un programme de renforcement de capacités mais plutôt à la formulation d'une **stratégie globale à moyen et long terme** pour le renforcement des ANE.

Dans la même réflexion sur la nécessité d'un changement de mentalité dans le 10^{ème} FED, il faut mentionner l'opportunité de mener des exercices de **mapping sectoriels**. Cette nouvelle approche, déjà testée par d'autres bailleurs avec une politique sectorielle affirmée (en matière de santé, éducation, développement agricole, etc), acquiert 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.

4. LE MONTAGE INSTITUTIONNEL, LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE INTERNE AU PROGRAMME, LE ROLE ET PROFIL DE L'AT ET LA CONCERTATION AVEC LES BAILLEURS DE FONDS

4.1. Le système de gestion : options envisageables et analyse des coûts

4.1.1. Analyse de modalités de gestion

Dans la plupart des cas, la Commission assure l'exécution financière des ressources du 9^{ème} FED en matière de renforcement de capacités des ANE en gestion décentralisée avec les Etats ACP, dans les conditions prévues dans l'Accord de Cotonou et en application notamment du partage des responsabilités prévu à l'article 57 de ce dernier et aux articles 34, 35 et 36 de son annexe IV.

Néanmoins, dans certains contextes, où il n'existe aucune coopération avec le gouvernement (substitution de l'Ordonnateur national par l'Ordonnateur Principal) ou l'espace pour les ANE est fort réduit, des **solutions spécifiques**, selon les circonstances prévalant dans le pays, sont recherchées (ex. Guinée Bissau, Somalie, etc.). Par ailleurs, le nouvel agenda en matière d'harmonisation de l'aide en respect de la Déclaration de Paris et l'effervescence de nouveaux dispositifs de financement commun (*pool funds*)¹⁵ dans un bon nombre de pays, oblige aussi à réfléchir davantage autour de la question des **modalités de gestion** et de l'ampleur de la

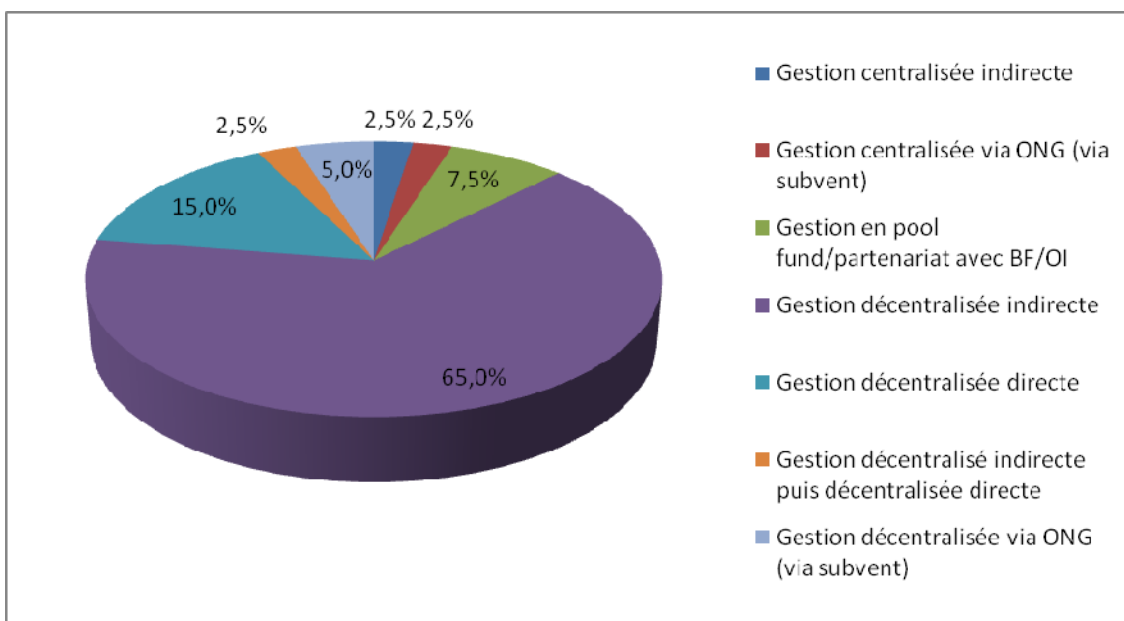
¹³ Evaluation of EC AID delivery through civil society organisations. Final report. Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues. Contrat number EVA/116-833. Drafted by a consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research.

¹⁴ Pour approfondir le rôle des ANE, et plus particulièrement de la Société Civile dans la gouvernance, voir « Handbook on promoting good governance in EC development and cooperation ». Draft. 2004 et le rapport d'évaluation « Thematic evaluation of the EC support to good governance ». June 2006.

¹⁵ Le système de financement commun est à considérer dans les deux options : la gestion des fonds communautaires par un Etat membre ; ou bien le transfert des ressources de l'Etat membre à un programme FED.

participation de l'Ordonnateur National et de l'Administration, en général. La participation de ces derniers est aussi variable, dépendant également de la situation nationale et pouvant aller d'une participation très large (l'ON assurant la maîtrise d'ouvrage et un Ministère/département technique assurant la maîtrise d'œuvre du programme) à une participation beaucoup plus restreinte (ON déléguant la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre).

De l'analyse des 40 programmes de renforcement de capacités menée par l'équipe, il ressort le graphique suivant:



Comme on peut le constater, la **modalité « gestion décentralisée indirecte » est largement l'option préférée** par les 40 programmes analysés, soit 65% des cas, suivie par la modalité « gestion centralisée directe » avec 15% des préférences. Les autres modalités sont beaucoup moins pratiquées : « gestion en pool fund/partenariat avec une Organisation Internationale » avec 7,5% des cas ; « gestion décentralisée via ONG » (internationale ou nationale, par le biais d'un contrat de subvention) pour 5% ; « gestion centralisée indirecte » avec 2,5% des cas ; « gestion centralisée via ONG » pour 2,5% et « système mixte », d'abord gestion décentralisée indirecte et puis décentralisée directe avec 2,5% des préférences. C'est le cas du programme au Vanuatu, où la gestion avait été initialement confiée à la plateforme nationale d'ONG (VANGO). Malheureusement cette structure n'était pas alignée avec la vision du programme ni comptait avec les compétences nécessaires pour la mise en œuvre d'un programme FED. Un an après le démarrage du programme, la décision de transférer la gestion à l'ON a été ainsi prise.



Apprentissages tirés de la modalité de gestion adoptée par le programme au Vanuatu

Bien qu'aligné avec l'esprit des dispositions de Cotonou en matière de participation des ANE, la décision sur la modalité de gestion adoptée (avec VANGO, Vanuatu Association of NGO comme agence chargée de la mise en œuvre du programme) a été prise tout en sous-estimant la fragilité et les limitations des

structures des ANE au Vanuatu. Elle était basée sur la supposition que le partenaire ONG avait/allait acquérir la capacité managériale et financière et la détermination de mener à bien le programme.

La réalité s'est avérée différente puisque VANGO s'est considérée comme le bénéficiaire principal et non le leader -en tant que facilitateur- du programme. La gestion décentralisée indirecte requérait des aptitudes en management que VANGO n'a pas pu assurer. Par ailleurs, les modalités et contraintes inhérentes à ce mode de fonctionnement ont entraîné une pression financière sur une organisation déjà fragile et à peine solvable.

Par conséquent, il a été décidé après consultation avec les partenaires ANE et les autres acteurs, de revenir à un fonctionnement décentralisé direct, mis en œuvre via le Département des Affaires Etrangères/Bureau NAO grâce à un Coordinateur National (CN) directement employé par le NAO et mandaté comme administrateur, mais installé dans les locaux de VANGO.

VANGO n'est donc plus l'agence assurant la mise en œuvre du programme, et n'y est plus impliquée qu'indirectement en tant que membre des comités de Direction et d'Evaluation.

Il convient de souligner qu'**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. Ci-après sont reprises les 5 modalités distinctes identifiées, avec une indication de leur fonctionnement, leurs points forts et risques associés et une indication de leur pertinence selon le contexte du pays.

	GESTION CENTRALISEE			GESTION DECENTRALISEE	
MODALITES	Modalité 1 : Centralisée indirecte, par une entité de droit privé (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou)	Modalité 2 : Centralisée conjointe avec d'autres BF (<i>système pool fund</i>) et/ou Organisations Internationales ¹⁶	Modalité 3 : Centralisée Indirecte par une ONG (via contrat de subvention) (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou)	Modalité 4 : Décentralisée directe (avec ou pas l'AT)	Modalité 5 : Décentralisée indirecte par une entité privée (bureau d'études) ou une ONG
DESCRIPTION DU FONCTIONNEMENT	Les règles concernant la gestion centralisée s'appliquent. Les tâches susceptibles d'être confiées par la Commission européenne, par voie contractuelle, à des entités ou organismes extérieurs de droit privé sont les tâches d'expertise technique et les tâches administratives, préparatoires ou accessoires, qui n'impliquent ni mission de puissance publique ni exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. L'assistance technique placée en dehors de la Délégation peut être impliquée dans l'exécution	Les contributions du FED à un fonds commun avec d'autres donateurs constituent une autre manière de travailler avec les acteurs non étatiques. Les règles appropriées de gestion de ces fonds communs (ou panier) dépendront du partenaire à savoir, s'il s'agit d'une organisation internationale, par exemple de la famille des Nations Unies ou la Banque mondiale, avec lesquelles des accords sont établis ou, s'il s'agit d'un État membre de l'UE, l'accord de Cotonou accorde une certaine flexibilité dans le choix des modalités de gestion.	Les règles concernant la gestion centralisée s'appliquent.	Les règles concernant la gestion décentralisée s'appliquent. Le programme est mis en œuvre par un accord avec l'État ACP concerné au moyen de la signature d'une convention de financement avec l'Ordonnateur national. Le Règlement financier applicable au 9^{ème} FED définit les devis-programmes qui mettent en œuvre les marchés en régie. La Délégation doit, en tout état de cause, approuver des engagements spécifiques dans le devis-programme et différents engagements juridiques dans le projet conformément aux procédures du FED. Éventuelle mise en place d'une	Les règles concernant la gestion décentralisée s'appliquent. Les tâches liées à l'exécution des programmes sont confiées à des organismes tiers, (généralement privés et exceptionnellement des ONG), qui se chargent de la gestion et de l'exécution du ou programme à la place de l'Ordonnateur national (ou régional). Mise en place d'une UGP autonome. Les tâches déléguées peuvent inclure le pouvoir de conclure des contrats et marchés de subventions après appel à propositions ainsi que la gestion des contrats et la maîtrise de l'ouvrage au nom et pour le compte de l'Etat ACP concernés. Le Règlement financier applicable au 9^{ème} FED définit les devis-programmes qui mettent en œuvre les marchés en régie.

¹⁶ Cette modalité est analysée plus en profondeur dans le chapitre dédié à la coopération entre les partenaires technique et financiers (§4.6.) du présent document

	et la gestion du programme.			UGP au sein d'un département ministériel.	La Délégation doit, en tout état de cause, approuver des engagements spécifiques dans le devis-programme et différents engagements juridiques dans le projet conformément aux procédures du FED
POINTS FORTS	Cette modalité permet de renforcer les ANE dans des contextes où il existe des situations de pré ou de post-conflit, ou un manque systématique de volonté et/ou capacité de l'Ordonnateur National à s'engager avec les acteurs non étatiques.	Focalisation d'une plus grande quantité d'aide dans une zone géographique ou sur un thème. Etablissement des programmes plus ambitieux et structurants, intégrant plusieurs composantes (« core funding », « block grants », financement des projets, actions ciblées de renforcement de capacités, actions d'information, dialogue stratégique, etc.). Réduction de coûts de transaction ; souplesse dans l'administration de fonds pour les bailleurs (particulièrement les bailleurs mandants, délégrant l'administration de leurs fonds). Promotion de la coordination et harmonisation des politiques et stratégies des bailleurs, en respect de l'agenda de Paris. Unification et simplification des critères et des exigences de suivi/reporting/etc prescrites aux organisations bénéficiaires.	Cette modalité permet de renforcer les ANE dans des contextes où la coopération avec le pays est suspendue pour des raisons politiques ou autres et/ou il existe des situations de pré ou de post-conflit.	Haut engagement de la part du gouvernement en matière de dialogue politique avec les ANE et renforcement de leurs capacités Haut degré d'appropriation du programme par l'Ordonnateur national et le gouvernement, en général.	C'est la modalité la plus habituelle, car elle permet (au moins en principe) d'obtenir un équilibre entre l'engagement et l'appropriation de la part du gouvernement et la compétence, neutralité et absence d'ingérence qui doivent guider la gestion du programme.

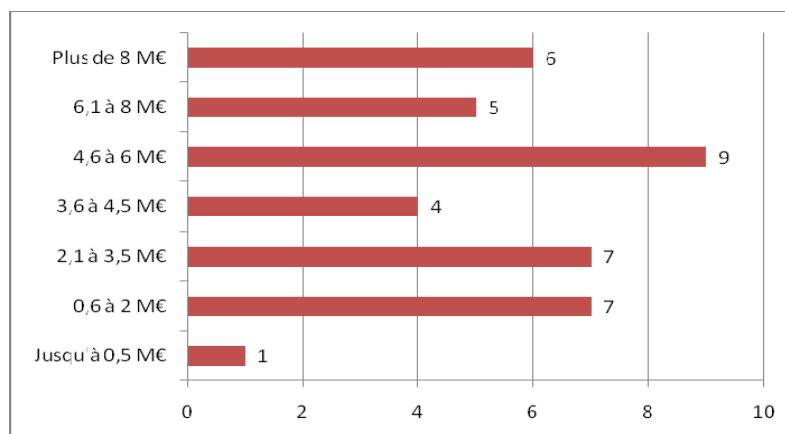
RISQUES ET FAIBLESSES	Absence d'engagement de la part du gouvernement et manque d'appropriation du programme par l'Ordonnateur National. Pour palier cela il est souhaitable, dans ces cas aussi, de faire participer l'Ordonnateur National dans la mesure du possible à toutes les étapes du processus; par exemple, l'Ordonnateur National doit être représenté au Comité de Pilotage et pourra être représenté également comme observateur du comité en charge de l'évaluation des appels à propositions ou de la sélection d'actions proactives de renforcement de capacités.	Moindre contact entre les ANE et les bailleurs mandants. Manque d'intérêt de la part des ANE pour les politiques des bailleurs mandants et leurs sollicitations de dialogue sur leurs stratégies, dès lors que le financement n'est pas directement octroyé par ces bailleurs. Limitation du contrôle des bailleurs mandants sur le choix de secteurs et de thèmes à financer.	Cette modalité n'est possible que si les ONG internationales embrassent l'accompagnement et l'appui des ANE dans une logique réciproque de coopération et de partenariat fondée sur une vision de processus stratégique à moyen/long terme qui mise fondamentalement sur le renforcement des capacités des ANE. Cela implique de dépasser la logique de sous-traitance –en matière de relation avec les acteurs locaux- et l'objectif de la prestation de services, pour y intégrer des questions de gouvernance.	Cette modalité n'est possible que s'il n'existe pas un risque d'ingérence et de cooptation de la part du gouvernement. Par ailleurs, pour qu'une telle modalité fonctionne, il doit exister une société civile solide, l'espace des ANE doit être consolidé (même en matière de dialogue politique et non uniquement pour la prestation de services), il doit y avoir un climat de confiance entre le gouvernement et les ANE et le gouvernement doit disposer par ailleurs des compétences spécifiques en matière de renforcement de capacités. Un risque est représenté par la sous-estimation des besoins en matière de personnel d'appui (vu que la responsabilité de la gestion revient au gouvernement) et la non maîtrise des procédures FED, ce qui pourrait provoquer des retards dans la mise à disposition des ressources. Pour maîtriser ce risque on peut faire appel à l'appui d'une équipe d'AT auprès de la structure chargée de la mise en œuvre du Programme possédant les compétences requises par la gestion des projets selon les procédures du	Pour qu'une telle modalité fonctionne, il doit exister une bonne coopération de la part de l'Ordonnateur National. Si les marchés de subvention sont signés dans le cadre des devis programmes (non pas comme des engagements spécifiques), l'organisme se chargeant de la gestion et l'exécution du programme, devra assumer la responsabilité financière pour ceux-ci. Cette responsabilité risque de contraindre les bureaux à se protéger des risques, sachant que leur rôle n'est pas de « financer » les ANE. Quelques limites de gestion associés aux devis programmes peuvent devenir des contraintes (durée de DP limité à 12—18 mois ; plafonds financiers, etc.). Parfois c'est une modalité coûteuse. Tout est en fonction bien évidemment du rôle de l'AT : si celle-ci a une fonction d'accompagnement et pas seulement de gestion administrative, les coûts sont alors justifiés par les résultats que le Programme pourrait atteindre (ex. composante renforcement de capacités gérée directement sur le contrat du prestataire et non via DP). Difficulté à trouver des Bureaux d'études avec une expertise technique et du backstopping en matière d'appui aux ANE. Difficulté à intéresser les ONG internationales ayant une expertise dans le
------------------------------	---	--	--	---	--

DANS QUELS CONTEXTES, LA MODALITE EST-ELLE APPROPRIEE?	Pays catégorie III où la place pour l'association des ANE et AL est fortement limitée.	Pays catégories I, II ou III dans lesquels il y a une bonne coordination des bailleurs de fonds et des dispositifs de <i>pool funds</i> en place.	Pays catégorie III dans lesquels la coopération avec le pays est suspendue pour des raisons politiques ou autres.
EXEMPLES	Ethiopie	Seychelles et Kenya (avec PNUD), Sierra Leone (accord avec DFID)	Somalie

FED.	domaine de l'appui à la société civile, vu qu'elles préfèrent les contrats de subvention et ne sont pas habituées (par fois même refusent) aux contrats de services.
Pays catégories I dans lesquels il y a une participation active des acteurs non étatiques au processus de développement, et une société civile organisée.	Pays catégorie I où il existe une forte conflictualité au sein des ANE ou une dialectique politique assez vive. La présence d'un sujet tiers (l'UGP) pourrait être dans ce sens une garantie d'impartialité et de cohérence avec les politiques du pays et les finalités et stratégies de l'intervention communautaire (DSP) dans le pays. Pays catégorie II possédant une tradition de dialogue et de participation limitée ou plutôt limitée. Pays catégorie III où la place pour l'association des ANE et AL est fortement limitée.
Cap Vert, Vanuatu (après avenant à la CF), Papouasie Nouvelle Guinée (avec l'appui d'un AT), Djibouti, Jamaïque, Malawi (avec 200 jours d'AT), Tanzanie (avec un AT comme appui pour l'application et le respect des procédures FED).	Par un bureau d'études et constitution d'une UGP: Angola, Bénin, Ouganda, Mali, Tanzanie, République Dominicaine, Botswana, Lesotho, Kenya. Ile Maurice, Mauritanie, Mozambique, Burkina Faso, Guinée (AISCHA et PACNOP), etc. Par une ONG: Guinée Bissau (ONG internationale; système de financement en cascade), Namibie (plateforme nationale: NANGOF).

4.1.2. Analyse des coûts

Pour ce qui est de l'analyse des coûts, l'exercice doit être relativisé aussi bien en fonction de l'enveloppe disponible que des modalités de montage adoptées au cas par cas. En effet, l'analyse des montants disponibles pour les 40 programmes pris en considération montre une **très forte variabilité** en fonction de chaque pays. Le graphique ci-dessous reporte les chiffres (en valeurs absolues) relatifs aux montants alloués aux programmes analysés. Le montant moyen qui ressort est de 5,27 M€.



Comme on peut le constater, il existe une forte variabilité pour ce qui est des montants alloués et il n'est pas possible d'identifier des **véritables tendances**. Le montant destiné à un programme ne suit pas des logiques particulières sur le plan de la programmation, ni des expériences à capitaliser ne sont disponibles avant le 9^{ème} FED. Or, la rubrique la plus importante est celle destinée à l'UGP (Unité de Gestion du Programme) dans les programmes qui adoptent la modalité de la « gestion décentralisée indirecte ».

En effet, les coûts de l'UGP, dans le cas de l'adoption de la modalité de la gestion décentralisée indirecte, risquent d'être **assez importants** pour des programmes aux montants inférieurs à 3 M€ (ex. Guinée, Bénin, etc.), alors que son incidence est sans doute moins importante pour les programmes aux montants supérieurs à ce seuil.

En réalité la question des coûts devrait être subordonnée, à partir d'un certain seuil (entre 3 et 4 M€) à la prise en compte de **3 aspects préalables** :

- le **contexte** du pays ;
- les **finalités** du Programme ;
- et les **compétences** requises.

En effet, si pour un programme de 1 ou même 2 M€ le **choix** devrait tomber sur une modalité différente de la gestion décentralisée indirecte – et ce à cause de l'incidence des coûts d'une UGP –, la considération à faire pour choisir une modalité ou l'autre de gestion devra concerner plutôt les trois aspects mentionnés.

Le **premier aspect**, celui du contexte du pays, nous oblige à se poser des questions sur l'attitude du gouvernement à garder son impartialité dans la gestion du Programme, et ce surtout dans des pays appartenant à la catégorie III et dans certains cas même à la catégorie II. Là où les conditions ne sont pas réunies, la présence d'un sujet tiers (l'UGP) pourrait mitiger l'attitude négative du gouvernement vis-à-vis des acteurs non étatiques et plus particulièrement de la société civile.

Le **deuxième aspect** lié aux finalités du Programme impose une réflexion sur le choix du montage le plus approprié aussi sur le plan des coûts. Si le Programme d'appui aux ANE adopte une logique fondée sur l'appui aux initiatives de développement menées par les ANE en ayant

uniquement recours à l'outil de l'appel à propositions, il est question d'évaluer si ça ne vaut pas la peine de renoncer à l'UGP car son rôle ne se limiterait qu'à la gestion administrative. Par contre, si le Programme se fonde sur la logique de l'accompagnement des acteurs plutôt que sur l'approche-projet, alors le rôle de l'UGP devient primordial dans le sens de la facilitation du processus et de la dynamique sociale.

Enfin pour ce qui est des **compétences techniques**, les Programmes d'appui aux ANE orientés vers des problématiques plus complexes comme par exemple le renforcement de capacités des acteurs non étatiques dans le contexte de la décentralisation et de la gestion de l'espace public ou de l'approche par le droit, nécessite un savoir faire qui souvent n'est pas disponible dans le pays. C'est ainsi que le recours à une UGP dans le cadre de la modalité de la gestion décentralisée indirecte peut effectivement satisfaire ce besoin en compétences techniques extrêmement pointues.

Bien qu'étant un facteur important, et parfois limitant, pour la mise en œuvre des programmes d'appui aux ANE, la question des coûts de certaines modalités de gestion doit donc être mise en relation avec **d'autres facteurs primordiaux** pour la réussite de ce type de programmes.

4.2. Le système de pilotage

La question du système de pilotage d'un programme d'appui aux ANE concerne des aspects fondamentaux : ses fonctions et prérogatives et les modalités d'implication des acteurs non étatiques.

Pour ce qui est du premier aspect, l'expérience acquise par les Programmes d'appui aux ANE 9^{ème} FED montre une très **grande variabilité** quant à l'interprétation des fonctions du Comité de Pilotage et de Suivi (CPS)¹⁷ 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, comme il ressort de l'analyse en profondeur des 16 programmes. Et ensuite par les **différentes interprétations de ses fonctions et prérogatives** : d'une simple validation du travail fait en amont par l'UGP (par ex. au Bénin, en République Dominicaine¹⁸ et en Ouganda) 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 (RDC, Burkina Faso, etc.).

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 (Ordonnateur National) 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.

Si cette tendance pourrait être qualifiée de **positive**, car elle témoigne d'un échange « tripartite » (Programme, DCE et ON) continu, en réalité le Comité risque ainsi d'être vidé de

¹⁷ Par Comité de Pilotage et de Suivi nous entendons les instances institutionnelles, selon une terminologie assez variée en fonction des différents programmes et contextes nationaux, en charge de l'orientation générale et de l'approbation des devis programmes, rapports officiels, etc.

¹⁸ Le cas de la République Dominicaine mérite d'être cité, car ce rôle « de facto » de simple validation du travail fait par l'UGP a suscité une forte critique de la part des organisations de la société civile siégeant au Comité de Pilotage. Elles ont même exigé le changement du nom du Comité de Pilotage : de « Comité Directeur » au « Comité Consultatif », vu leur incapacité d'influencer les décisions du programme.

ses fonctions et de ses prérogatives mais elle risque surtout de **marginaliser** la contribution des membres du CPS autres que l'ON (d'habitude, sauf en de rares cas, la DCE a un statut d'observateur non votant et l'UGP n'assure que le secrétariat technique).

En réalité, dans la plupart des Programmes d'appui aux ANE 9^{ème} FED le Comité de Pilotage et de Suivi est une instance **qui n'a jamais été valorisée et ses fonctions sont restées souvent sur le papier**, surtout celles fondamentales de l'orientation stratégique du programme et du suivi. 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. En effet, il n'est pas rare de trouver des situations où le Comité de Pilotage et de Suivi ne se réunit pas du tout, mais aussi des cas où le Comité, en la personne de son président (quasi exclusivement l'ON) statue sur des sujets dont la responsabilité revient à l'UGP (dans les cas de gestion décentralisée indirecte qui représente la majorité des modalités de gestion des programmes d'appui aux ANE) en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués.

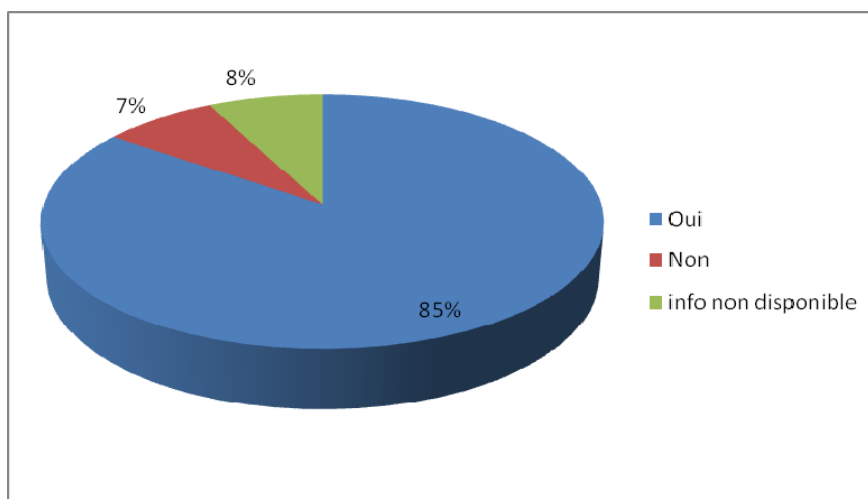
Les **fonctions et les prérogatives** qui devraient revenir au Comité de Pilotage et Suivi sont les suivantes :



Les fonctions et prérogatives du Comité de Pilotage

- superviser et approuver l'orientation globale et la stratégie du programme ;
- vérifier et approuver les propositions de programmation annuelle ;
- analyser les propositions de devis programme ;
- recevoir et approuver les rapports d'exécution techniques et financiers soumis par l'UGP, présentant les avancées du Programme ;
- assurer des arbitrages nécessaires et décider des réorientations éventuelles.

Quant au deuxième aspect, celui des **modalités d'implication des ANE** dans les Comités de Pilotage et de Suivi des programmes, l'analyse menée met en évidence que seulement dans 7% des programmes analysés les ANE ne sont pas représentés.



Pour ce qui est des modalités de cette implication, il existe **plusieurs options** qui ont été adoptées par les 40 programmes pris en considération par l'étude. Certains programmes ont adopté des formules plus complexes, en proposant, en plus du Comité de Pilotage et de Suivi, une deuxième instance composée entièrement par des ANE (c'est le cas par exemple du NSA Coordination Committee, issue du NSA Task Force Groupe, en Tanzanie ou le Civil Society Steering Committee en Ouganda), avec un rôle consultatif, souvent en conflit avec les rôles de l'UGP et du CPS. Le cas de la Tanzanie est particulièrement illustratif de cette situation paralysante de confusion de rôles, eu regard des confrontations régulières entre l'Unité de Gestion de Projet et le NSA Project Coordination Committee (PCC).



Apprentissages tirés de la relation conflictuelle entre l'Unité de Gestion de Projet (PMFU) et le NSA Project Coordination Committee (PCC) en Tanzanie

La relation entre la PMFU et le PCC a été conflictuelle, voire parfois antagonique, avec des conséquences sur la performance de l'équipe de la PMFU et donc, sur l'efficacité générale de la gestion du programme. La cause sous-jacente du problème relève d'une contestation de l'autorité, la 'propriété' du programme revenant au PCC, tandis que le PMFU a été investi de la responsabilité de la gestion. En tant que 'propriétaire' désigné, l'attitude que le PCC s'est senti autorisé à adopter dans la prise de décision relative au programme a été plus pragmatique que ne l'y autorise son rôle désigné de guide et conseiller. En a résulté une tension considérable entre les deux entités.

L'équipe chargée de l'évaluation à mi-parcours a identifié le problème lors de son rapport et a formulé une série de recommandations constructives, parmi lesquelles, dans le court terme :

- la **réduction de la fréquence des réunions du PCC** ;
- le **renforcement de la transparence du PCC** via: (i) une redéfinition de son mandat et la refonte des responsabilités et de la composition même du Comité; (ii) l'élaboration des rapports réguliers et formels sur les activités engagées pour le programme; (iii) une communication améliorée avec les membres constituants en ce qui concerne le programme, et avec d'autres réseaux et organisations faîtières du pays.
- **l'interdiction aux membres du PCC à être aussi membres du PSC (Comité de Pilotage) pour**

éviter une confusion des rôles.

Et dans le moyen et long terme, pour de nouveaux programmes en appui aux ANE :

- la **clarification des rôles et des prérogatives de toutes les instances de gestion** et de gouvernance du programme, notamment la PMFU, le PCC et le PSC dès la phase d'identification du programme ;
- la **prise de conscience sur les motivations et intérêts des acteurs engagés** dans la gestion et gouvernance du programme ;

Tel qu'évoqué dans le rapport d'évaluation à mi parcours, tant l'efficacité que la cohérence et la confiance futures de la gestion du programme bénéficieraient largement de l'application de ces recommandations et de la construction d'une relation d'aide mutuelle plus constructive entre PMFU et PCC.

Dans tous les cas, 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 le Comité 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 (sans aucune implication opérationnelle dans une organisation, compte tenu des problèmes de conflit d'intérêt qui souvent se posent lors de la sélection de projets et d'organisations bénéficiaires à l'issue des appels à propositions) plutôt que des représentants des ANE.

Il est important de signaler que dans bon nombre de pays, le choix des « représentants » des ANE au sein du Comité de pilotage a **souvent paralysé** le Comité même, vu la difficulté d'identifier une solution acceptée par toutes les parties prenantes et plus particulièrement par les ANE (en RDC le Programme d'appui aux ANE est toujours sans son Comité de Pilotage et de Suivi après 18 mois du démarrage des activités).

Concrètement les **différentes options** pour le choix des représentants des ANE au sein du Comité de Pilotage et de Suivi peuvent se résumer en :

- La **cooptation** directement par l'ON ou par le Gouvernement (surtout dans les pays appartenant à la catégorie III). Cette solution a l'inconvénient de ne pas être forcément acceptée par les ANE.
- La **désignation** par les ANE mêmes. L'adoption de cette option demande en général beaucoup de temps et est viable dans un contexte de conflictualité limitée au sein du mouvement associatif (par exemple au Mali, Ethiopie, Suriname, Tanzanie, Ouganda, RDC, Zimbabwe, Vanuatu).
- La **formule mixte**, c'est-à-dire des représentants cooptés par le gouvernement et d'autres désignés par les ANE mêmes (ex. en République Dominicaine).
- La **sélection** faite par l'UGP du Programme suite à un **appel à candidature** (par ex. au Bénin). Dans ce cas les candidatures sont individuelles. Les candidats ne devront pas avoir des fonctions opérationnelles au sein d'une organisation.

Enfin, deux autres aspects doivent être pris en compte : la rotation des ANE au sein du Comité de Pilotage et de Suivi et le niveau de structuration d'appartenance. En effet ces deux aspects sont à prendre en compte lorsque les membres siègent au sein du Comité en tant que **représentants des ANE** et non comme **personnes ressources issues** du monde des ANE.

Pour ce qui est de la **rotation**, quelques programmes ont prévu la rotation des membres et ce pour éviter un monopole de certaines organisations des ANE au détriment des autres (par exemple au Niger). Cette option en réalité risque de ne pas être trop viable dans la mesure où il y aurait absence de capitalisation de l'expérience au sein de cette instance. Pour éviter ce risque, des programmes ont opté pour une formule mixte, c'est-à-dire des membres fixes et des membres à rotation (au Burkina Faso par exemple 2 membres fixes et 3 à rotation sur base annuelle).

Quant au niveau de structuration d'appartenance, la plupart des programmes ont essayé de s'adresser aux **organisations faïtières** (voire même la plateforme, parfois créée au service du programme, comme dans le cadre du Sénégal ou la Tanzanie) qui devraient avoir en principe une représentativité plus élevée que les organisations individuelles. En réalité cette option risque d'écarter surtout le niveau des organisations de base, ce qui est problématique dans le cas de programmes qui s'adressent en particulier à cette typologie d'acteurs (comme les programmes en RDC, Niger ou Vanuatu). A cet effet, il est important de souligner que dans certains pays on a opté (par exemple au Niger) pour avoir des représentations des 4 niveaux de structurations des ANE.

Bien qu'il agisse d'une fonction très différente, les membres des Comités de Sélection coïncident parfois avec ceux du Comité de Pilotage et de suivi, ce qui pourrait engendrer la confusion auprès des OSC bénéficiaires. En réalité, les membres des Comités de sélection devraient être des techniciens indépendants et avoir un rôle technique, alors que le Comité de Pilotage et de Suivi a plutôt une fonction politique et d'orientation générale des stratégies du programme.

En d'autres termes, les Comités de sélection devraient répondre directement à l'UGP ou en tout cas à la structure chargée de l'exécution des activités du programme et non à une instance politique et ce pour éviter toute interférence dans l'octroi des subventions aux OSC.

Pour ce qui est de la participation des ANE aux comités de sélection, elle n'est pas fréquente en vertu du fait que les membres appartenant ou issus des ANE pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêt.

4.3. Le rôle des acteurs impliqués

Un programme d'appui aux ANE est un mécanisme complexe dans lequel **plusieurs acteurs** interviennent chacun avec des fonctions et prérogatives précises.

4.3.1. Le rôle des ANE

Dans chaque programme 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.

Cette **différenciation** doit tout d'abord être faite **en fonction de la famille d'appartenance** (société civile ; secteur privé ; partenaires économiques et sociaux) dans les programmes qui prévoient l'appui aux ANE dans leur ensemble. Et ensuite la différenciation doit être appliquée aux différents niveaux de structuration : organisations de base ; organisations intermédiaires ; organisations faïtières de troisième et quatrième niveau.

Chacune de trois familles et chacun des 4 niveaux de structuration **joue un rôle différent** au sein d'un programme. Les activités de renforcement de capacités et plus en général toute activité devront donc être ciblées en fonction des différents acteurs. Dans ce cadre, les organisations de base ont un rôle fondamental dans les expériences de gouvernance locale et dans la création et la gestion de l'espace public au niveau communal ; les organisations intermédiaires ont un rôle primordial dans l'accompagnement des dynamiques à la base ; les organisations faîtières de troisième niveau ont des compétences thématiques et sectorielles très pointues ; alors que les organisations de quatrième niveau ont un rôle primordial dans le dialogue avec l'Etat sur les politiques nationales.

4.3.2. *Le rôle de l'ON et des gouvernements*

L'importance de l'ON est généralement sous évaluée sur le plan de la mise en œuvre des programmes d'appui aux ANE. En effet 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. En effet, les programmes qui ne confèrent pas un rôle précis (**sans que pour autant l'ON se mêle dans la gestion du programme, particulièrement en matière de choix d'acteurs et d'actions**) risquent de provoquer une absence d'engagement de la part du gouvernement et un manque d'appropriation de la vocation et la stratégie du programme. Pour palier cela il est souhaitable, même dans le cas où la gestion du programme est centralisée (comme en Ethiopie) de faire participer l'Ordonnateur National dans la mesure du possible à toutes les étapes du processus; par exemple, l'Ordonnateur National doit être représenté au Comité de Pilotage et de Suivi et pourra être représenté également comme observateur du comité en charge de l'évaluation des appels à propositions ou de la sélection d'actions proactives de renforcement de capacités.

4.3.3. *Le rôle de la DCE*

Les stratégies d'implication des acteurs non étatiques et plus particulièrement de la société civile présupposent que les Délégations de la Commission Européenne jouent un **rôle actif** et bien précis et qu'elles puissent se doter d'outils et de structures d'intervention. En effet, bien que les dispositions relatives aux nouveaux acteurs constituent une responsabilité collective de toutes les parties concernées, il revient aux Délégations de jouer un rôle proactif, parfois même d'arbitre, qui soit adapté et compatible avec la réalité très complexe de chaque pays et plus en général des acteurs non étatiques.

Dans ce sens et en reprenant le « Programming Guidelines Note N° 6 » daté du 9.3.2001 de la DG Développement de la Commission Européenne, le rôle des Délégations en matière d'intégration des nouveaux acteurs dans la coopération les pays ACP pourrait recouvrir **deux aspects**.

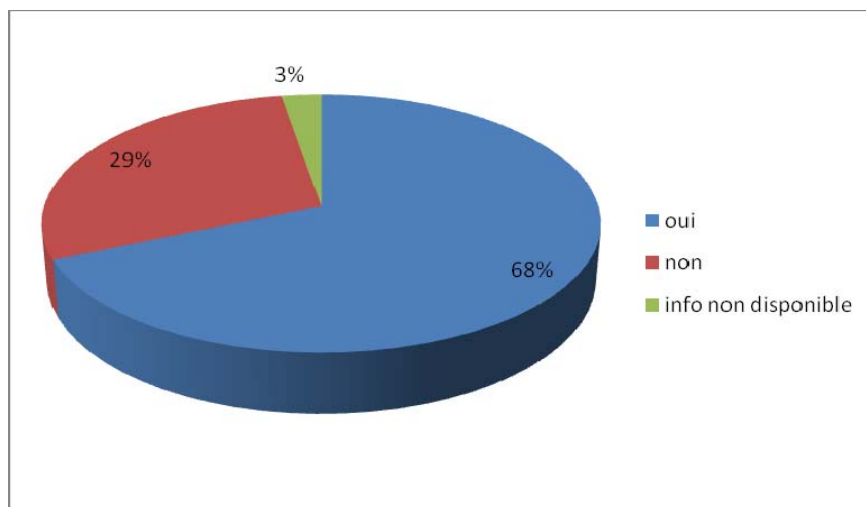
Le premier aspect concerne leur rôle d'« **observateur critique** », qui consiste à s'assurer que les acteurs non étatiques pertinents et compétents soient identifiés et impliqués dans le nouveau cadre de coopération selon l'esprit des Accords de Cotonou. Dans ce cadre, l'éligibilité des nouveaux acteurs est une question clé qui doit permettre aux Délégations de s'orienter parmi tous ceux qui se réclament appartenir à la société civile et de faire par conséquent ses choix en fonction de trois niveaux d'implication, à savoir : a) L'information aux non étatiques ; b) Le dialogue/Concertation dans la définition et suivi des politiques et stratégies de coopération ; c) L'association dans la mise en œuvre des Programmes.

Quant au deuxième aspect, il s'agit pour les Délégations de pouvoir pleinement jouer leur rôle de « **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.

Pour assurer ces deux rôles primordiaux et dans le but de **respecter l'impartialité et une transparence** dans les relations avec toutes les typologies d'acteurs non étatiques, il serait important pour les Délégations de prendre les dispositions pour se doter de ressources humaines et techniques et d'outils et instruments de travail pouvant, entre autre, assurer une programmation à bref et moyen terme.

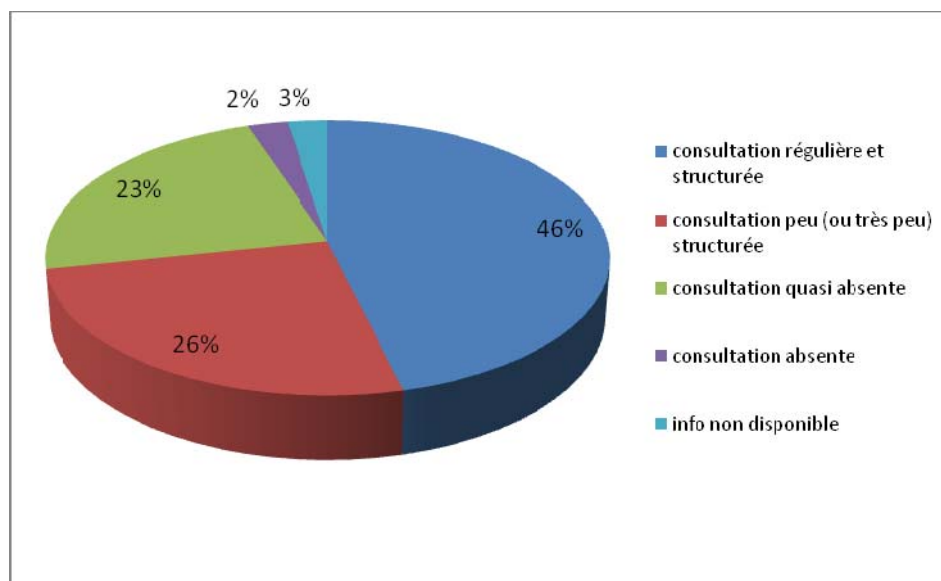
En effet, il s'agit de **favoriser la création d'une culture de dialogue** entre les acteurs non étatiques et le gouvernement, les parties régionales et internationales concernées, y compris la Délégation de la CE et les États membres, pour rendre la contribution des ANE au processus de développement plus permanente.

Malheureusement, sur le plan des outils, il est **très rare** de trouver des initiatives d'information aux acteurs non étatiques et aux organisations de la société civile. Même s'il existe des outils de communication, tels un bulletin, une newsletter, un site Internet, les informations utiles aux fins de l'implication des ANE ne trouvent pas leur place. C'est le sens des résultats qui ressortent de l'analyse des 40 programmes et qui sont reportés dans le graphique ci-après à propos de l'implication dans l'élaboration du DSP 10^{ème} FED et/ou dans la circulation de l'information afférente à ce type d'exercice fondamental pour le cycle de la coopération communautaire.



Comme on peut le constater, dans **29% des cas, les ANE n'ont pas du tout été impliqués dans l'élaboration du DSP** ni sont insérés dans un flux constant et adéquat de communication sur cet exercice, ce qui représente une valeur qu'on peut définir d'assez négative vu le rôle que ces acteurs devraient jouer dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

Si l'on prend en considération la nature de la consultation dans les pays où celle-ci est active, **uniquement dans 46% des cas cette consultation est régulière et structurée**, comme indiqué par le graphique ci-après.



Cette situation a sans doute une incidence sur le succès des programmes d'appui aux ANE dans la mesure où l'exercice de consultation renforce l'attitude des ANE à exercer leur **rôle d'acteur de développement** (surtout à travers le dialogue politique) et non seulement celui de prestataire de services.

Quant au rôle des DCE dans les programmes, il est important que la **fonction de facilitation** puisse **accompagner l'AT** (Assistance Technique) dans la mise en œuvre du programme surtout en relation à l'**adaptation des procédures** à la réalité du contexte spécifique. D'autre part, il est fondamental que le programme puisse appuyer la DCE dans sa stratégie d'implication des ANE dans le cycle de coopération (élaboration du DSP, revue annuelle, revue à mi-parcours, consultations sectorielles, etc.). En somme il faut qu'un **cercle vertueux** puisse s'instaurer dans les relations entre la DCE et le programme.



La Consultation des ANE pour l'élaboration du Document de stratégie du Sénégal¹⁹

Il s'agit d'un exemple de tentative sérieuse d'associer la société civile et d'autres ANE à l'élaboration du DSP 9^{ème} FED. L'opération a pris en tout deux ans. La Délégation de la CE a travaillé avec le gouvernement pour mettre au point un mécanisme visant à **associer les acteurs non-étatiques tant aux phases de planification que d'identification**. Cinq "jeunes experts" ont été recrutés sur une période de cinq mois pour organiser et coordonner la consultation de la phase de planification et deux ont été retenus pour des contrats de deux ans afin de mener l'opération à son terme.

Phase de planification : durant cette phase, cinq groupes de travail techniques ont été créés pour élaborer des propositions sur les thèmes suivants, identifiés par un groupe de travail central : commerce/transport; appui budgétaire/macro-économique ; secteurs sociaux ; bonne gouvernance;

¹⁹ « La participation des acteurs non-étatiques aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux approches sectorielles et au suivi de la mise en œuvre de la politique ». Projet mai 2008. AIDCO/E/4.Commission Européenne.

acteurs non-étatiques. Chaque groupe de travail devait compter des représentants de la Délégation, du gouvernement et des ANE et se réunissait sur une période de trois mois avant de rendre un rapport au groupe de travail central. Les six mois suivants ont servi à peaufiner l'analyse et se sont terminés par un atelier réunissant les ANE.

Phase d'identification:

Sept groupes de travail ont été mis en place pour identifier les domaines de travail dans les secteurs suivants :

Bonne gouvernance; transports; santé; appui budgétaire; commerce; culture; ANE

Ces groupes se sont réunis quatre ou cinq fois, la dernière rencontre consistant en un atelier de trois jours pour chaque groupe (excepté le groupe appui budgétaire), lors duquel une stratégie pour chaque secteur particulier a été mise au point avec l'aide d'un facilitateur expérimenté dans l'élaboration des cadres logiques.

Il est intéressant de noter que le début de cet exercice s'est déroulé parallèlement à la **consultation sur le DSRP**.

Le **Groupe central** a coordonné le processus. Six ONG situées à Dakar ont été invitées à devenir membres du groupe, dont une a des cellules régionales dans le pays et était bien organisée pour associer ses organisations parties prenantes. Cependant, cette ONG n'a pas diffusé l'information à ses organes régionaux, prétextant un manque de ressources. Les ONG ont organisé deux séminaires sur le processus de Cotonou pour les OSC. Cependant, ces initiatives n'ont pas été suivies d'effet et il n'y a pas eu d'initiative pour créer une organisation plate-forme ou un autre organe de coordination pouvant soutenir et apporter une cohésion à la participation des OSC à ce processus.

D'autres organisations de la société civile ont participé aux **groupes de travail**, bien que beaucoup aient abandonné en cours de route. Il était manifeste que de nombreuses ONG étaient présentes parce qu'elles espéraient obtenir un financement.

4.3.4. Le rôle des Antennes du Programme, Organismes Correspondant Régionaux (OCR) ou Organisations Intermédiaires (OI)

Plusieurs programmes ont eu recours à des antennes régionales, appelées souvent organismes correspondants régionaux -ou simplement organismes correspondants (OC)- ou Organisations Intermédiaires.

Le rôle de ces organismes correspondants est celui de représenter le Programme dans toutes ses activités au niveau local, de l'animation et l'identification des acteurs à leur accompagnement (voire même tutorat), et de l'identification des projets et leur sélection (par le biais d'un Comité Régional de Sélection) à leur suivi et accompagnement jusqu'à l'évaluation finale. Les **tâches** de ces organismes sont :



Le rôle des Antennes du programme, organismes Correspondant Régionaux (OCR) ou Organismes Intermédiaires

- **divulgaration de l'information sur les opportunités existantes** (appels à propositions, appels d'offres, accès à des financements en direct, etc.) ;
- **assistance à l'organisation demanderesse dans le montage de son dossier** tant sur le plan

technique (surtout par rapport au critère de pertinence) que financier ;

- **collecte des dossiers à transmettre** aux instances chargées de la sélection des actions et des candidatures ;
- **le secrétariat à l'occasion des réunions** des instances chargées de la sélection des actions et des acteurs ;
- **la mise en réseau ;**
- **le suivi technique et financier des actions** (comme support au personnel de l'UGP) ;
- **l'accompagnement ciblé aux organisations sur leur zone d'intervention et appui à l'UGP**, sur base d'un diagnostic individuel en matière de renforcement de capacités ;
- **l'information continue à l'UGP sur les besoins en renforcement de capacités des organisations de la société civile** dans leurs zones d'intervention ;
- **la ventilation de l'information en matière de capitalisation des expériences menées ;**
- **la contribution aux actions de suivi et monitoring ;**
- **une assistance sur le plan de la mise en œuvre surtout pour l'aspect administratif et comptable ;**
- **la capitalisation de bonnes pratiques** et l'échange d'information.

Il est important de souligner le risque de **clouer la collaboration avec les OCR ou Organisations Intermédiaires 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.

Selon cette approche, l'OCR **n'est pas appelé exclusivement à des tâches de secrétariat** (par exemple la collecte des demandes de subvention) mais surtout à agir de manière active et proactive même dans le montage des différents dossiers et dans l'assistance directe aux demandeurs.

En réalité l'implication des ANE au niveau régional dans le Programme en tant que OCR ne répond pas du tout à une exigence organisationnelle de disposer de correspondants ou d'antennes à bas prix, mais uniquement à une logique **d'appui et de renforcement de capacités** des acteurs non étatiques.

Dans cette optique, avec les OCR, le Programme favorise la **création d'une expertise** et d'un service non pour lui-même mais pour tous les ANE sur le plan régional, ainsi que pour l'ensemble des partenaires techniques et financiers présents dans le pays. L'OCR, donc, est un centre d'expertise et d'appui qui travaillera non seulement dans le cadre du programme mais de tous les programmes des autres PTF.

On retrouve quelques **exemples réussis** de cette démarche dans des programmes comme ARIANE au Mali, le Civil Society Capacity Building Programme en Ouganda ou le PAANE en Angola.



Les apprentissages tiré du recours aux Organismes Intermédiaires au sein du CSCBP en Ouganda

Le CSCBP a adopté une approche de tutorat institutionnel ayant recours à une UGP et aux Organisations Intermédiaires. Cette approche a comporté des avantages et des inconvénients.

Avantages

Les OI ont établi des contacts avec les bénéficiaires de subventions par le biais d'une assistance et d'un apprentissage sur site

Les OI ont partagé leurs méthodes et expériences pratiques.

Moyen économique de tutorat à destination des bénéficiaires de subventions qui sont répartis sur une aire géographique très vaste

Inconvénients

Les OI n'étaient pas "convaincantes" dans tous les aspects de l'apprentissage et leurs performances étaient moindres.

Les OI entretenaient d'autres relations avec les bénéficiaires de subventions, ce qui a créé une certaine familiarité, ou a fait resurgir des différences du passé. Dans les deux cas, cela a nui à la prestation de services.

Le contrôle du CSCBP sur le travail des OI manquait de clarté

De nombreuses OI étaient trop occupées et trop peu disponibles

L'expérience a montré que les OI **étaient plus performantes quand:**

- Elles étaient financièrement dépendantes du programme (le contrat représentait plus de 10% du chiffre d'affaire total des OI)
- Le mandat des OI incluait une clause de renforcement des capacités
- Elles organisaient davantage de réunions avec les bénéficiaires de subventions
- Les interlocuteurs clés étaient directement impliqués dans le programme (et non occupés à de nombreuses autres tâches)

4.4. Le rôle et profil de l'AT

4.4.1. Le rôle de l'AT

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.

Cette tâche de facilitation de l'AT dans ces programmes d'appui aux ANE est en définitive liée à une des caractéristiques de l'Accord de Cotonou, à savoir le **processus d'apprentissage** que les nouvelles dimensions, en particulier la dimension politique, de la coopération communautaire comportent en termes de relations entre les différents acteurs.

Il convient de souligner que ce rôle **catalyseur et de facilitation de l'AT** s'aligne avec les orientations qui doivent guider la fourniture de l'assistance technique financée par la Commission Européenne, selon la nouvelle stratégie cadre en matière de coopération technique. Le tableau ci-après recueille l'ensemble des principes directeurs énoncés dans la stratégie cadre²⁰ :



Principes directeurs de la Coopération technique

1. **Accent mis sur le développement des capacités** – La coopération technique a pour objectif premier de soutenir les processus nationaux internes visant à promouvoir le développement des capacités au niveau individuel, organisationnel et national. Le cas échéant, la coopération technique peut être appelée à remplir d'autres rôles, comme la fourniture de conseils, l'appui à la mise en œuvre et la facilitation ou la préparation de la coopération de la Commission européenne.
2. **Approche fondée sur la demande lorsque la coopération technique n'est pas fournie par défaut** – La fourniture d'une coopération technique doit dépendre de la demande et des exigences du pays partenaire. Les coûts et les options disponibles doivent être transparents. Un dialogue et un appui adéquats peuvent s'avérer nécessaires pour permettre au pays partenaire de formuler clairement sa demande de coopération technique.
3. **Adoption d'une approche axée sur les résultats** – La conception de la coopération technique permettra de lier les intrants/activités de coopération technique aux produits recherchés, lesquels donneront, à leur tour, des résultats de développement durables. Les indicateurs adéquats seront convenus au préalable afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la coopération technique.
4. **Appropriation et gestion du processus de la coopération technique par le pays** – L'appropriation par le pays partenaire est le principe clé qui sous-tend l'organisation de la coopération technique financée par la Commission européenne. De la phase d'identification à la mise en œuvre, les pays partenaires seront fortement impliqués dans la conception des modalités de mise en œuvre des projets et des programmes soutenus par la coopération technique, y compris les marchés de services de coopération technique ainsi que la gestion, l'analyse et la «redevabilité» des résultats de cette coopération technique.

²⁰ « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne ». Stratégie-cadre. Juillet 2008. Commission Européenne.

5. Prise en compte des exigences nationales et sectorielles – La coopération technique s'appuiera sur une compréhension approfondie du contexte politique, socioculturel, sectoriel et environnemental. Il convient d'éviter les approches standard.

6. Harmonisation et alignement des actions – L'appui à la coopération technique sera étroitement coordonné avec les autres bailleurs de fonds et aligné sur les stratégies et les programmes nationaux en recourant davantage à des mécanismes de mise en commun des ressources ou à d'autres approches harmonisées, comme la coopération déléguée.

7. Éviter le recours aux unités parallèles d'exécution des projets et promouvoir des modalités efficaces de mise en œuvre des projets – Il conviendra d'éviter autant que possible le recours aux unités parallèles d'exécution des projets et de privilégier des modalités efficaces de mise en œuvre pleinement intégrées et «redevables» vis-à-vis des structures nationales.

8. Envisager des options différentes et novatrices pour la fourniture de la coopération technique – La conception de l'appui à la coopération technique envisagera des alternatives au recours à des consultants internationaux en mission de courte et longue durée. Ces alternatives englobent l'utilisation de ressources nationales et régionales, des accords de jumelage et le transfert de connaissances dépassant les approches classiques de formation.

4.4.2. Le profil de l'AT

La définition du rôle nous amène à la question primordiale du profil de l'AT à demander lors du processus de son recrutement. En effet, le processus de sélection de l'AT en charge de la gestion des programmes d'appui aux ANE est une étape délicate de la mise en œuvre. Malgré l'intérêt **théorique et méthodologique que ces programmes pourraient susciter vis-à-vis des ONG européennes, en réalité elles ont été jusqu'ici absentes**. 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.

En outre, souvent les ONG européennes **préfèrent un contrat de subvention au contrat de prestation de services**. Certaines ONG refusent même les contrats de services, ce qui implique leur auto-exclusion des appels d'offres internationaux pour l'assistance technique de ces programmes.

C'est ainsi que les seuls prestataires possibles pour la mise en œuvre des programmes d'appui aux ANE restent **les bureaux d'études européens de grande taille** qui peuvent satisfaire les charges et les conditions financières requises pour l'octroi des garanties bancaires. Or, ces bureaux d'études ne possèdent pas forcément les compétences pointues que la mise en œuvre d'un programme d'appui aux ANE requiert, ces bureaux ayant souvent, pour des questions évidentes de stratégie entrepreneuriale, un **caractère généraliste**.

Pour maîtriser les risques potentiels liés au manque de compétences et à cette propension à interpréter leur rôle comme gestion administrative et comptable, dans certains pays la DCE a

opté pour le **partenariat entre cabinets européens et nationaux** (par exemple au Niger, au Mali et en République Dominicaine) ou **pour la promotion de systèmes de binôme** (expert international / expert national) comme aux Comores, ce qui a l'avantage de valoriser l'expertise nationale en matière de renforcement de capacités des acteurs non étatiques. Néanmoins, la relation entre les cabinets internationaux et les cabinets ou institutions nationales n'a pas été exempte de difficultés, voire même d'incompréhension (comme en République Dominicaine et au Mali) en raison de vocations et logiques divergentes, particulièrement dès lors que l'institution nationale a une vocation à but non lucratif.



Le système de binôme en matière d'assistance technique adopté au Programme de Coopération Décentralisée (PCD) aux Comores

Constats/justification

- Les missions d'assistance technique internationale (ATI), demandées par les UGP des projets valent par l'expertise qu'elles apportent, certes, mais aussi par la capacité de l'UGP de **s'approprier les conclusions et mettre en œuvre les recommandations**.
- Cependant, **les projets ont une durée de vie limitée** et les processus de développement doivent s'inscrire dans la durée. Le temps est l'un des facteurs les plus rares...Il faut donc, **inscrire dans la durée ces missions en s'appuyant sur une expertise locale permanente** ; d'où le recours à des universitaires (experts nationaux, homologues de l'ATI) qui peuvent, d'une part, assurer le suivi de la mission et, d'autre part, valoriser dans leurs enseignements les outputs des missions. L'apport de l'expert national permet, outre une meilleure appréciation du contexte, un gain de temps significatif pour la mission.
- **Les missions d'ATI valent aussi par les méthodes et les outils que l'expert met en œuvre** : il est donc important qu'un transfert ait lieu et ces missions conjointes sont un excellent espace pour le faire.
- **C'est aussi une plus grande visibilité des actions du programme**

Comment s'opérationnalise le système dans la pratique?

- L'ATI court terme est inscrite dans le contrat d'ATI. Il convient de souligner que ce contrat d'ATI court terme, dans le cas du PCD a été négocié a posteriori, suite à l'état des lieux qui pointait le manque de ressources humaines mobilisable localement
- Dans le DP, s'inscrivent les coûts afférents à l'expert national (prestations ; déplacements ; ...) durant la mission.

Exemple :

A- Mission de formation des ONG nationales à l'élaboration des plans de développement communaux (PDC) et conception d'un guide pratique.

Etape 1 : recherche biblio et note de synthèse par l'expert national ; recensement des expériences locales ; mise en commun à l'arrivée de l'ATI.

Etape 2 : co-pilotage de la mission de terrain (visites ; entretiens,...) ; de l'atelier de formation et de l'élaboration du « guide pratique »

Etape 3 : co-rédaction de la synthèse ; fin de la mission de l'ATI

B- Elaboration des PDC

Le programme missionne les ONG formées pour appuyer les communes dans l'élaboration des PDC et contractualise avec l'expert national pour assurer le suivi du processus (monitoring).

Et ça marche ?

Malgré le manque de recul du à la genèse récente du dispositif, il est déjà très apprécié par les partenaires et la valeur ajoutée de ce montage est réelle dans l'ancrage de ces missions dans la réalité du terrain et dans la duplication des outils et méthodes dans l'enseignement.

Par ailleurs, chaque fois que cela est possible, le programme associe à ces missions de jeunes diplômés comoriens, qui font là leur première expérience professionnelle.

Dans d'autres cas, on a misé sur les **critères de sélection de la grille d'évaluation pour le choix du soumissionnaire en consacrant par exemple une valeur importante à la méthodologie et la stratégie** de mise en œuvre (par exemple en Guinée) proposées (entre 30 et 50 points sur 100), parfois en ayant recours à une expertise externe – nationale ou internationale – à la commission d'évaluation pour mieux apprécier et évaluer les aspects techniques liés à l'approche méthodologique (comme par exemple au Niger).

D'autres pays **ont privilégié l'expérience de l'expert (entre 10 à 15 ans) dans le domaine de l'appui à la société civile** et dans la gestion de projets FED. En réalité, tous les pays se trouvent confrontés à de nouvelles problématiques qui concernent la mise en œuvre de programmes aux ressources souvent importantes dans de nouveaux domaines qui n'ont jamais fait l'objet de l'intervention communautaire et pour lesquels manquent complètement de points de repère au niveau des expériences passées. Il est important donc que le profil des experts soit bien ciblé mais, en même temps, doit rester réaliste, compte tenu de la nouveauté de ce type de programmes. Dans ce sens, le critère souvent requis pour le chef de projet de 15 ans d'expérience dans la mise en œuvre de programmes d'appui aux ANE (tel est le cas du Burkina Faso), parfois entièrement sous le FED (par exemple en Mauritanie) peut se révéler un obstacle dans la mesure où il est quasiment impossible de répondre à cette condition vu que ces programmes ont commencé sous le 9^{ème} FED.

L'expérience du PASOC en Mauritanie montre comment le travail de l'AT peut être préparé de manière adéquate au travers d'une **phase préparatoire** de quelques mois gérée par l'équipe qui avait réalisé le mapping au cours de laquelle les documents de base et des activités de sensibilisation ont été faites. Certes, cette option risque toujours de ne pas résoudre le problème de la fracture entre l'approche adoptée et les activités menées au cours de la phase préparatoire avec celles de la phase de démarrage.

Pour maîtriser ces risques il serait opportun que l'AT soit assistée dans la phase de démarrage du programme au travers d'un **accompagnement** qui pourrait consister en l'appui d'un expert court terme aux 3^{ème}, 6^{ème} et 9^{ème} mois de vie du programme. Cela permettrait d'appuyer l'AT dans les moments plus délicats du démarrage du programme : la rédaction du plan opérationnel, la rédaction du DP (devis programme) de démarrage et le lancement du programme ; la rédaction du premier DP de croisière et la mise en place des instances institutionnelles (Comité de Pilotage et de Suivi et des Comités de Sélection) ; le lancement et la mise en œuvre des premières activités.

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.

Concernant les TdR, il est important qu'ils contiennent clairement **les fonctions que l'AT est appelée à assurer** et ce dans le respect de l'esprit de l'Accord de Cotonou en matière d'appui aux acteurs non étatiques (dans l'optique de leur renforcement de capacités). Dans ce sens il

convient de définir le rôle de l'AT comme « **facilitation** » du processus plutôt que d'exécutant de tâches administratives et comptables.

Quant au deuxième aspect, 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 réalité les ONG européennes peuvent avoir une valeur ajoutée dans plusieurs aspects de la vie opérationnelle d'un Programme. Dans ce sens, on peut affirmer que leurs compétences s'intègrent parfaitement avec celles des bureaux d'études. Le tableau ci-après présente cette intégration de compétences.

Tableau 3 : Valeur ajoutée des acteurs de la coopération

	Bureaux études	ONG UE
Capacité financière	X	
Responsabilité gestion régie indirecte	X	
Expérience démarche multi acteurs		X
Expérience accompagnement de l'acteur		X
Compétences techniques du personnel		X
Maîtrise dynamiques sociales		X
Connaissance du pays	X	X
Connaissance procédures (FED)	X	X (?)
Capacité mobilisation experts SC		X
Networking nord sud		X

Concernant plus **spécifiquement le processus et les activités de renforcement de capacités**, le rôle de l'AT d'un programme d'appui aux ANE devrait être orienté à :



Le rôle de l'AT en matière de renforcement de capacités

- Susciter la réflexion au sein des ANE sur leur mission par rapport aux enjeux
- Favoriser l'auto-analyse de l'organisation
- Faciliter l'exercice d'identification des besoins en renforcement de capacités
- Supporter, le cas échéant, l'organisation dans l'exercice de planification stratégique
- Mettre à disposition les ressources du programme (en expertise, en équipements, en relation aux fins du réseautage, etc.)
- Accompagner l'acteur (et non l'action)
- Assurer le suivi et l'évaluation des résultats de l'appui

Enfin, il faut souligner l'importance d'un dernier aspect qui est strictement lié au rôle de l'AT : **celui de la fonction du backstopping**. Bien qu'elle ne soit pas prévue par la plupart des 40

programmes analysés, cette fonction a une importance primordiale aux fins de l'efficacité de l'AT et plus en général de la réussite du Programme.

En effet, la complexité des programmes d'appui aux ANE comporte une série de **compétences** qu'il est difficile de trouver dans les personnes des deux ou trois experts permanents qui travaillent au sein de l'UGP, comme illustré dans le tableau 3. Outre la question des compétences, ces derniers, du fait aussi de la complexité du contexte et des procédures FED, n'ont que très rarement la capacité de pouvoir s'abstraire et se détacher par rapport aux problématiques quotidiennes et donc de comprendre si l'intervention du programme est **pertinente** ou pas.

La fonction de backstopping peut s'avérer donc 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**. Si le premier type consiste en un appui du siège du prestataire pour tout ce qui est respect des procédures et des obligations contractuelles et fait l'objet normalement d'une activité régulière, le deuxième type de backstopping est **assez rare**.

En réalité, un programme ne peut pas attendre l'évaluation à mi-parcours pour ajuster sa stratégie ou être réorienté. Il faut qu'une **activité constante** depuis le siège puisse appuyer sur le plan technique l'équipe qui est sur place et ce à partir des bonnes pratiques ou des solutions apportées dans d'autres projets dans la sous région ou ailleurs et qui peuvent être adaptées au contexte du programme.

Il faut reconnaître que jusqu'ici le sujet a été caractérisé par une **certaine improvisation** et les différents prestataires des 40 programmes analysés où est prévue l'AT, ont procédé de **manière très dispersée** : si d'une part certains ont investi dans cette fonction primordiale du backstopping (souvent obligé par la gravité et la complexité des problèmes), d'autres ont jugé cette fonction comme non prévue par les TdR et donc inutile ou simplement non due.

En réalité la question de la fonction du backstopping doit être réglée de manière **plus formelle** et elle devra être encadrée de manière institutionnelle dès la phase d'identification du programme et bien évidemment comme un **aspect fondamental du processus de sélection de l'AT**. Dans ce sens les TdR d'une part doivent prévoir l'obligation de fournir les profils des responsables du backstopping et de l'autre cette fonction doit être reconnue au niveau du budget en termes de jours/homme alloués à cette fonction (tant en Europe que sur le terrain).

Il faut signaler à cet effet que l'analyse des 40 programmes n'a enregistré qu'un **seul cas** (le Burkina Faso) où la fonction de backstopping technique et administrative est reconnue tant au niveau des mécanismes de fonctionnement du Programme que des ressources allouées (54 j/h sur le terrain). Il est intéressant de relever que l'offre du consortium gagnant a prévu de doubler – entièrement à ses frais - les jours initialement alloués par la DAO pour les visites de terrain.

Et pourtant cette fonction peut s'avérer fondamentale pour le succès d'un programme, comme démontré dans le cas du Programme ARIANE au Mali.



La réorientation du programme ARIANE grâce aux missions de backstopping

En septembre 2007, le prestataire en charge de la réalisation du Programme ARIANE au Mali – en concertation avec les services de l'ON et de la DCE –, compte tenu des difficultés rencontrées par le Programme à 18 mois de son démarrage, a décidé de faire appel, à ses frais, à un consultant externe expert en matière d'appui au renforcement de capacités de la société civile africaine et qui avait entre autre identifié le programme en 2004 en réalisant une étude de mapping sur la société civile malienne.

Le programme ARIANE, en septembre 2007, pouvait compter sur des acquis importants mais aussi sur un certain nombre de problèmes qui imposaient une réflexion stratégique et, une réorientation de ses choix en matière d'approche, ainsi que de ses modalités d'intervention.

Parmi les acquis l'on peut citer la mobilisation importante des organisations de la société civile lors de la première phase du Programme et plus particulièrement dans le lancement du premier appel à propositions et la mise au point des outils et procédures pour la sélection des actions à subventionner.

Pour ce qui est des problèmes, les interlocuteurs institutionnels du Programme (en premier lieu la DCE) avaient mis en évidence quelques faiblesses, en premier lieu de la stratégie de communication/information du Programme qui acquiert une importance particulière compte tenu des sollicitations et besoins exprimés lors de l'exercice d'identification participative (via les ateliers régionaux et l'atelier national de synthèse) d'ARIANE.

Quant à l'équipe du Programme, elle avait mis en évidence depuis quelques mois un problème de conception, mais aussi d'allocation de ressources, relatif à la composante « renforcement de capacités » de la société civile malienne. Dans ce sens un document de réflexion proposant des différents scénarii avait été rédigé dans le but d'identifier des solutions tant sur le plan stratégique (dans le sens du rôle que cette composante devait avoir au sein du Programme) que financier.

La rédaction du devis programme n.2 (pour les deux composantes « appui aux initiatives de développement » et « renforcement de capacités »), le lancement du deuxième appel à propositions, ainsi que l'exigence d'une stratégie de communication/information claire et efficace, avaient de fait accéléré la réflexion interne au Programme. C'est justement cette réflexion entamée au sein du Programme qui a été le point de départ pour la mission de backstopping de septembre 2007.

C'est ainsi que la mission, par ailleurs d'une durée limitée (à peine 7 jours) a permis de déceler une série de risques qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie en vue d'une réorientation stratégique de ARIANE qui a consisté à :

- Accentuer le caractère de renforcement de capacités du programme tout en évitant l'adoption de logiques propres aux programmes de micro réalisations de l'avant Cotonou ;
- Miser sur l'accompagnement des acteurs plutôt que sur l'exécution des actions ;
- Rechercher davantage le lien avec le contexte à partir des enjeux qui interpellent la société civile malienne, ce qui représente une contribution fondamentale pour la définition du critère de pertinence à adopter dans la sélection des acteurs et de leurs propositions ;
- Adopter une approche de « faire faire » au lieu de « faire », ce qui comporte le respect des dynamiques propres à la société civile, ainsi que les différentes vocations des OSC ;
- inciter les OCR (organismes correspondants régionaux) à agir de manière active et proactive même dans le montage des différents dossiers et dans l'assistance directe aux demandeurs et ne pas considérer leur fonction comme simple secrétariat (par exemple la collecte des demandes de subvention) ;
- focaliser l'action de l'AT d'ARIANE, outre les tâches administratives classiques, sur la facilitation du processus social à l'œuvre au sein de la société civile malienne et le renforcement de capacités à travers l'accompagnement des acteurs
- augmenter la pertinence des actions subventionnées, différencier les appels à propositions en fonction des niveaux de structuration des OSC maliennes et réviser à la baisse le montant maximal

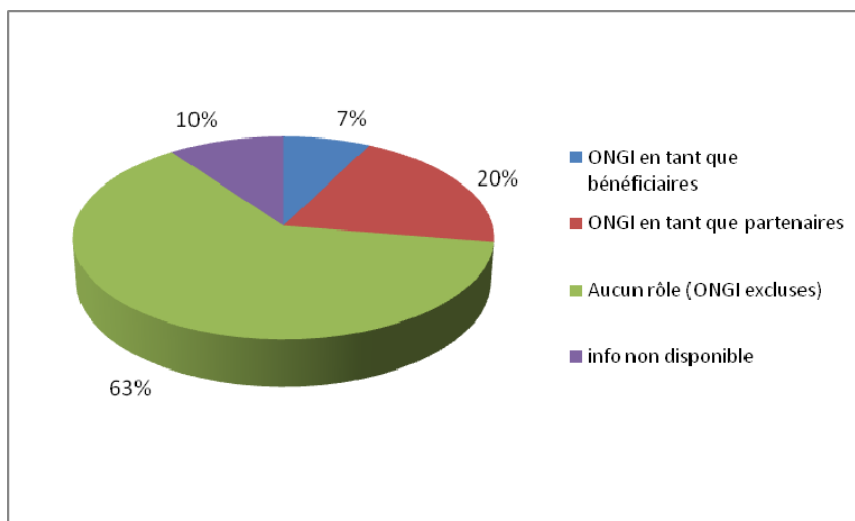
des subventions ;

- élargir la gamme d'actions possibles en matière de renforcement de capacités tout en évitant de se limiter à des activités de formations aux procédures FED ;
- mettre les ressources du programme à la disposition du processus de concertation entre la société civile et l'Etat,
- opérer une distinction nette entre actions de visibilité du Programme et action d'information/communication ;
- rechercher davantage une synergie positive avec l'action des autres partenaires techniques et financiers présents dans le pays et actifs dans le domaine de l'appui à la société civile.

Suite à cette mission de backstopping et de réorientation stratégique du Programme, les différentes mesures suggérées ont été effectivement adoptées et le Programme a pu sortir de ses difficultés. Le processus de réorientation a été pas la suite suivi par plusieurs missions assurées par le titulaire de l'AT et par une activité continue depuis le siège, ainsi que par deux autres missions ponctuelles (en avril 2008 et en mars 2009) du même expert appelé en septembre 2007.

4.5. Le rôle des ONG internationales

De l'analyse des 40 programmes d'appui aux ANE ressort le graphique suivant :



Comme on peut le constater, 63% des programmes n'ont pas impliqué les ONG internationales et seuls 27% ont accordé un rôle à ces organisations, soit en tant que bénéficiaires, soit en tant que partenaires des acteurs locaux. Pour 10% des programmes, il n'y a pas d'information disponible. A ces résultats il faudrait ajouter les deux pays (Guinée Bissau et Somalie), comme évoqué dans le chapitre sur les modalités de gestion et plus haut à propos de l'assistance technique, où les ONG internationales ont eu un rôle accru dans la gestion des 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. Cependant, ces derniers temps ces acteurs importants du monde de la coopération au développement ont connu des difficultés financières en raison de la baisse considérable de l'aide publique au développement au niveau mondial et aussi en raison des changements apportés à l'architecture de l'aide (ouverture des financements aux acteurs autres que les ONG ; déconcentration de lignes de subvention par les bailleurs autres que la CE ; etc).

C'est ainsi que 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 propos du rôle des ONGI en matière d'appui aux OSC locales

Leçons retenues dans les directives développées par les partenaires impliqués dans le Civil Society Support net

http://www.civilsocietysupport.net/doc/civil_society_-_guidelines_october_07_final.pdf

- Depuis des années, les **ONGI ont été un vecteur d'aide important pour le soutien aux OSC, grâce à leur position d'intermédiaires**. Différents types d'organisations du Nord, basées sur la foi, les droits de l'homme, ou la solidarité, soutiennent leurs organisations filiales et se servent de leur propre expérience dans le processus de développement pour œuvrer à l'échange des capacités. Les ONGI découlant de la tradition des organismes caritatifs **ont souvent une grande capacité à se mobiliser en faveur des communautés pauvres et vulnérables, ainsi que pour les OSC plus petites, plus fragiles, et souvent rurales**.
- Les ONGI jouent le rôle de partenaire *et* de donateur - **une position parfois délicate à cause des pouvoirs octroyés à ce dernier**. Elles jouissent d'une grande liberté vis-à-vis de leurs partenaires, gèrent des budgets importants dans le financement à long terme et s'adaptent aux nombreux visages de la société civile. Néanmoins, les OSC nationales redoutent de plus en plus que les ONGI **se livrent à une compétition déloyale pour l'accès aux fonds, sapant l'indépendance du développement de la société civile**.
- Les partenaires doivent se demander davantage **si et comment les stratégies des ONGI sont complémentaires, et quelle est leur valeur ajoutée, indépendamment de leur financement des organisations locales**. Les ONGI sont donc, elles aussi, encouragées à faire preuve de plus de transparence.
- **La contribution et le travail des ONGI doit faire partie intégrante de l'aide globale à la société civile**, et doit être envisagée de la même façon que l'aide fournie par les autres partenaires. La culture actuelle de transparence et de coordination l'exige plus que jamais. **Les principes de l'Agenda de Paris doivent être respectés**.

En tout état de cause, la tendance globale chez les ONGI semble être celle d'**élargir** et d'approfondir l'implication des OSC (Organisations de la Société Civile) des pays ACP dans leurs politiques et programmes –à l'exception des ONG humanitaires, dont les interventions sont souvent caractérisées par une approche trop "dirigiste" vis-à-vis des partenaires locaux -. Cependant, les approches et pratiques des partenaires en matière d'engagement civique varient considérablement.

Trois catégories de facteurs (i. Visions sous-jacentes ; ii. Motivations et; iii. Objet et portée des relations) sont nécessaires pour appréhender cette diversité :

4.5.1. *Les visions sous-jacentes sur la société civile*

En termes de **visions sous-jacentes** sur la société civile, il est possible de distinguer deux conceptions presque opposées. Elles doivent néanmoins être nuancées, car certains partenaires peuvent adopter une approche mixte :

- ❑ Une **vision instrumentale des ANE et notamment de la société civile**, qui considère les acteurs comme des prestataires de services de base aux populations (en matière de santé, éducation, eau, sécurité alimentaire, etc.) en complément aux **politiques de développement poursuivies par le gouvernement** et appuyées par la communauté des partenaires techniques et financiers. Dans ce cadre, les OSC sont perçues comme des sous-traitants des partenaires pour la prestation des services sociaux et productifs, en raison de la situation de « faillite » des services publics qui ne disposent pas aujourd'hui des moyens et de l'organisation qui leur permettraient d'assurer un rôle prépondérant dans leur administration ;
- ❑ Un concept de société civile en tant **qu'acteur autonome du développement**, avec un agenda propre, qui peut intégrer aussi bien des fonctions de prestation de services publics - en cohérence avec le dispositif institutionnel existant - que des fonctions d'éducation civique et de mobilisation sociale visant à promouvoir l'établissement d'une culture de droit, l'émergence d'une citoyenneté et une plus grande transparence et redevabilité des institutions gouvernementales vis-à-vis de sa citoyenneté.

4.5.2. *Les motivations*

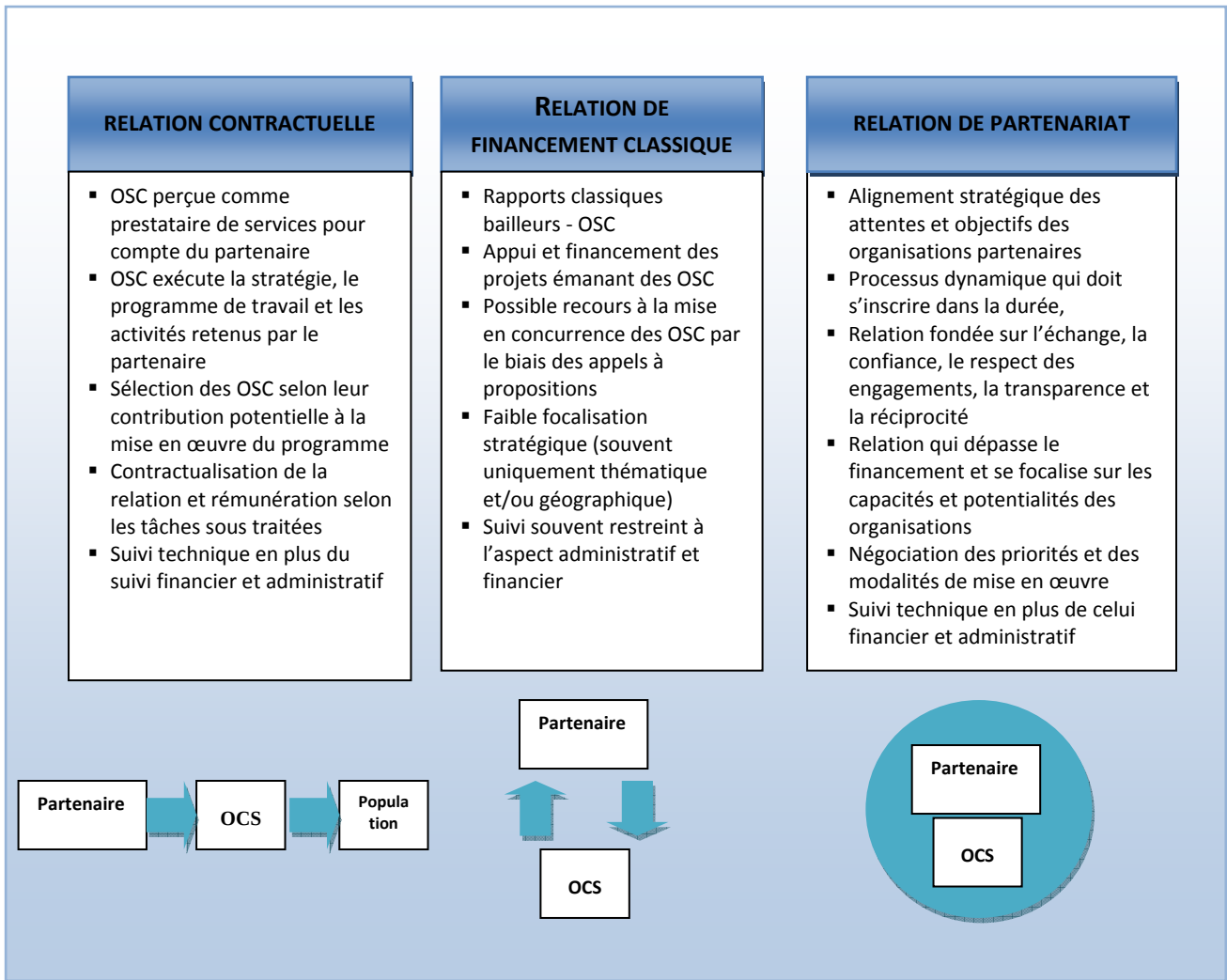
En termes de **motivations**, l'engagement avec les OSC nationales peut être sommairement groupé en trois catégories :

- **Le recours aux OSC pour la mise en œuvre des activités ou des composantes d'un projet/programme.** Dans ce cadre, la stratégie et les modalités d'intervention sont définies unilatéralement par l'ONGI, les OSC étant reléguées à un rôle de prestataires pour lequel elles perçoivent un financement. Il s'agit fondamentalement d'un rapport contractuel, qui émane d'une vision instrumentale de la SC (société civile) comme évoqué ci-dessus, où souvent les OSC sont sélectionnées sur base de leurs compétences et leurs prix, à l'issue d'un appel d'offres ;
- **La mise à disposition de subventions** et d'autres appuis pour soutenir financièrement les projets émanant des initiatives des OSC. Dans ce scénario, les ONGI agissent en tant que bailleurs classiques soutenant des projets individuels, souvent sans une vision stratégique et globale ;

- L'accompagnement et l'appui des OSC dans une **logique réciproque de coopération et de partenariat** fondée sur une vision de processus stratégique à moyen/long terme qui mise **fondamentalement sur le renforcement des capacités des OSC**.

La figure suivante illustre ces trois modalités de relation.

Figure 2 : Modalités de rapports entre les partenaires (ONGI) et les OSC



Source : Maurizio Floridi et Beatriz Sanz Corella

4.5.3. L'objet et la portée des relations

En termes de **portée de la relation**, les initiatives d'engagement avec les OSC peuvent être classées en trois grandes catégories :

- **Les relations utilitaires *ad hoc***, dès lors que les OSC agissent en tant que sous-traitants pour la prestation de services et/ou reçoivent des fonds *ad hoc* pour l'exécution de leurs propres initiatives ;

- **Les partenariats opérationnels** qui impliquent un certain transfert de compétences de la part des partenaires comme complément à l'action ;
- **Les associations et les partenariats stratégiques**, dès lors que les partenaires fournissent une assistance technique et des conseils afin de construire la capacité des OSC pour stimuler un engagement constructif des OSC avec le gouvernement, eux-mêmes et/ou d'autres acteurs clefs. Pour ce faire, les ONGI mettent à la disposition des OSC des fonds ou des ressources spécifiques orientés prioritairement vers le renforcement des capacités. **Plusieurs modes d'action** sont adoptés :
 - **l'assistance technique** à travers une mise à disposition (à moyen ou court terme) de ressources humaines (volontaires ou assistants techniques), ou des ressources financières destinées au recrutement d'une expertise locale ;
 - **l'appui institutionnel** en ressources financières afin de contribuer au fonctionnement des organisations locales ;
 - la **subvention pour le financement de micro-initiatives** formulées par des OSC afin de leur permettre d'acquérir une expérience professionnelle dans la gestion de projets ;
 - **l'accompagnement** des organisations locales à travers l'élaboration des diagnostics institutionnels, des formations, l'appui-conseil dans l'action, etc.



A propos du travail en partenariat entre les ONGI et les OSC en Somalie

La façon dont les ONGI interagissent avec leurs partenaires des OSC somaliennes est largement déterminée par la stratégie de l'Unité de la Commission Européenne pour la Somalie (ECSU ; European Commission Somalia Unit). En effet, la CE insiste sur une **approche en termes de partenariat** entre les NGOI et les OSC, pour deux raisons.

- D'abord, les OSC somaliennes sont pleinement intégrées à la société somalienne et occupent une place privilégiée pour atteindre les populations locales.
- **Deuxièmement**, une approche en termes de partenariat est un moyen efficace de renforcer le 'biotope' des OSC locales.

La plupart des OSC internationales travaillent donc avec des partenaires locaux et nombre d'entre elle investissent très clairement **dans le développement des capacités de leurs homologues**. Le travail d'InterPeace à cet égard est exemplaire et leurs partenaires locaux sont désormais considérés comme faisant partie des meilleurs OSC en Somalie.

Certaines OSC somaliennes, dont les services sont utilisés, se sont cependant plaintes du fait qu'elles sont toujours considérées comme des sous-traitants, qui exécutent les consignes mais ne bénéficient pas nécessairement du développement des capacités.

Compte tenu de la nouveauté pour l'intervention communautaire des thématiques liées à l'appui aux acteurs non étatiques et plus particulièrement à la société civile, la capitalisation des expériences des autres partenaires techniques et financiers, notamment les ONGI pour

lesquelles l'accompagnement et l'appui des OSC suit une **logique réciproque de coopération et de partenariat** fondée sur une vision de processus stratégique à moyen/long terme, peut jouer un **rôle fondamental** dans la phase de la mise en œuvre des programmes sous le 10^{ème} FED.

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.

4.6. La concertation avec les bailleurs de fonds et les nouveaux dispositifs de financement commun (pool funding)

4.6.1. La concertation avec les bailleurs de fonds

De l'analyse de 40 programmes d'appui aux acteurs non étatiques, 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.

D'une part, comme évoqué dans le chapitre sur les modalités de gestion, uniquement les programmes aux Seychelles (avec le PNUD), au Kenya (avec le PNUD aussi) et en Sierra Leone (avec DFID) prévoient une mise en œuvre conjointe et/ou déléguée²¹. D'autres programmes, comme ceux au Lesotho, en Ouganda ou en Angola, envisagent une coopération qui dépasse le niveau ad-hoc et se situe dans un plan plus institutionnalisé et régulier, sans arriver, pour autant, à formaliser une **collaboration stratégique**. Finalement, dans la plupart des cas, la concertation se limite à la tenue de réunions régulières avec d'autres partenaires techniques et financiers (programmes bilatéraux et multilatéraux et ONGI) impliqués dans l'appui aux ANE, et plus particulièrement à la Société civile), et aux échanges ponctuels pour la coordination d'initiatives particulières (dès lors qu'une organisation soutenue par le programme est aussi financée par d'autres bailleurs ; pour des initiatives impliquant le secteur dans son ensemble, comme l'appui pour la rédaction de codes déontologiques du secteur, l'appui pour la rédaction des textes juridiques régissant les OSC; etc.). Il convient de souligner que souvent la coordination avec d'autres partenaires dépend de la volonté et capacité d'initiative du chef de programme, sans négliger, pour autant, l'importance du cadre général de concertation institutionnel existant dans le pays, inspiré de l'Agenda d'efficacité de l'aide.



Le site Internet de soutien à la société civile (Civil Society Support Net) en Tanzanie

<http://www.civilsocietysupport.net/>

Mandat et contenus du site :

Ce **site Internet** a été créé par un certain nombre de partenaires de développement en Tanzanie pour

²¹ Il convient de signaler que la délégation/gestion conjointe n'était pas possible avant 2006.

partager leurs informations sur leur aide en appui à la société civile. Il contient une base de données sur l'aide des partenaires à la société civile (à la fois provision de services et actions de gouvernance et plaidoyer), des informations générales sur cette initiative conjointe, et des détails sur les partenaires de développement qui contribuent au site Internet. La **base de données** contient trois types d'information :

- Une présentation individuelle des partenaires de développement, de leur travail en Tanzanie, et leur approche adoptée dans le soutien à la société civile.
- Des informations sur les projets en cours, et les autres types d'aide
- Des informations sur les organismes qui accordent des subventions et fournissent un support logistique aux organisations de la société civile.

La création d'une base de données conjointe sur le soutien apporté à la société civile vise à créer plus de transparence et à permettre une meilleure coordination entre les partenaires de développement, tout en permettant aux OSC d'identifier leurs partenaires de façon plus aisée. Cette initiative fait partie intégrante des **Directives sur l'Aide des Partenaires de Développement à la Société Civile. (GDPSCS)** Ces Directives ont été approuvées par le principal Groupe de Coordination des DP en juin 2007 comme un cadre pour guider les partenaires de développement dans leur planification et fourniture d'aide à la société civile.

Le site Internet comme la base de données ont été inaugurés par la CE et l'Agence Canadienne de Développement International (CIDA) à Dar es Salaam, en Tanzanie, le 11 avril 2008.

Historique et sens des 'Directives sur l'Aide des Partenaires de Développement à la Société Civile' qui ont abouti à la création du site Internet et de la base de données :

Un certain nombre d'Organisations de la Société Civile (OSC) en Tanzanie ont contacté les partenaires de développement en 2006 pour leur demander que des directives et/ou un cadre commun soient rédigés pour faciliter la coordination et rendre plus transparent le soutien des partenaires de développement (DP) aux OSC impliquées dans la défense des intérêts et dans les actions soutenues par le programme. Leur impression était que malgré leurs efforts considérables au niveau de la coordination de leur aide, et l'établissement de relations avec le Gouvernement via la Stratégie d'Assistance Conjointe (Joint Assistance Strategy), les DP tendaient à avoir une approche plus fragmentée, non coordonnée, myope et souvent dénuée de vision stratégique.

L'Ambassade des Pays Bas (EKN) a supervisé le processus de définition de ces directives en collaboration avec les autres partenaires de développement. Les consultations avec les OSC ont été primordiales tout au long de ce processus. Leurs efforts conjoints établissent un cadre commun pour l'aide aux OSC qui s'occupent majoritairement de la défense des intérêts et qui sont impliquées dans les politiques volontaires. Les directives qui décrivent ce cadre commun suivent des principes similaires à ceux de la Déclaration de Paris. L'objectif recherché est d'améliorer la coordination entre les différents partenaires ainsi que leur vision stratégique, et à plus long terme de renforcer la transparence du côté de la demande d'aide, afin d'avoir un impact plus durable sur le développement de la Tanzanie.

http://www.civilsocietysupport.net/doc/civil_society_-_guidelines_october_07_final.pdf

4.6.2. Les nouveaux dispositifs de financement commun (pool funding)

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 jour²². C'est le cas, par exemple de :

- La « Foundation for Civil Society » en Tanzanie
- Le “Independent Development Fund” en Ouganda
- Le “Civil Society Support Programme” en Ethiopie (en préparation)
- Le “Civil Society Support Mechanism ” au Mozambique

Examinons deux de ces fonds plus en détail :



La Fondation pour la Société Civile en Tanzanie

www.thefoundation-tz.org

La Fondation pour la Société Civile est une organisation tanzanienne à but non lucratif, établie et financée par un groupe de partenaires de développement animés par la même idée, et gérée par un Conseil d'Administration indépendant. Elle a d'abord officié sous le nom de Programme de la Société Civile (CSP). Les statuts de la Fondation ont été déposés en septembre 2002 et ses activités ont débuté en janvier 2003.

Vision

Devenir un incontournable modèle d'excellence contribuant au développement d'un secteur de la société civile très actif, efficace et innovant, et qui permet aux citoyens de s'engager sur la voie du processus démocratique, qui assure la défense des Droits de l'Homme, et qui contribue à faire reculer la pauvreté ainsi qu'à fournir une meilleure qualité de vie pour tous les Tanzaniens.

Mission

Allouer des subventions et des aides au renforcement des capacités aux OSC pour permettre aux citoyens défavorisés et vulnérables de :

- Mieux accéder à l'information et comprendre les réglementations, les lois et leurs droits
- S'engager efficacement dans la définition des politiques de développement et dans le contrôle de la réduction de la pauvreté
- Contribuer au progrès social et encourager le Gouvernement et le secteur privé à tenir leurs promesses.

Quel but pour la Fondation?

La Fondation vise à établir un mécanisme de soutien intermédiaire à destination des OSC tanzaniennes qui s'engagent à réduire efficacement la pauvreté comme il est formulé dans la politique du Gouvernement de Tanzanie définie dans : 'Vision 2025, l'Assistance Stratégique Tanzanienne', la Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (NSGRP). La Fondation représente l'un des organismes intermédiaires les plus importants parmi ceux qui ciblent la société civile tanzanienne, et alloue des subventions d'aide aux initiatives visant le développement des capacités afin de réduire efficacement la pauvreté.

Quelle structure pour la Fondation?

La Fondation pour la Société Civile est gérée par un Secrétariat et dirigée par un conseil d'administration

²² « La participation des acteurs non-étatiques aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux approches sectorielles et au suivi de la mise en œuvre de la politique ». Projet mai 2008. AIDCO/E/4. Commission Européenne

dont les membres sont indépendants.

Le secrétariat, situé à Dar es Salaam, a la responsabilité des tâches courantes de la Fondation. Il regroupe trois départements; le Département des Subventions, le Département du Développement, et le Département Administratif et Financier.

Département des Subventions

Le Département des Subventions est avant tout responsable des questions relatives à l'allocation des subventions. Il est responsable de la diffusion des informations s'y rapportant dans le cadre de réunions d'information. Il est en charge du processus de sélection des dossiers de subventions, ainsi que de la gestion des contrats qui se rapportent aux projets. Le département met ces activités en œuvre grâce des visites sur site, des sessions d'information locales et des rapports d'analyse.

Le Département du Développement

Le Département du Développement a la responsabilité générale de définir et contrôler les politiques et procédures de la Fondation. C'est un centre de ressources pour l'organisation. Plus spécifiquement, le rôle du département est de s'assurer que les résultats escomptés ainsi que l'impact de la Fondation sont mis en œuvre efficacement, par différents moyens : études d'impact, commissions de contrôle filtrant les demandes de subventions, collecte et diffusion d'information, renforcement des partenariats et réseaux, recherche participative sur les OSC, développement des capacités via les OSC, et engagement public via le dialogue politique.

Le Département Administratif et Financier

Le Département Administratif et Financier est chargé de faire en sorte que l'organisation fournisse des services de qualité en gérant les fonds injectés et en maximisant la valeur ajoutée dans l'affectation des budgets. Il a la charge de l'établissement des documents comptables et financiers et de garantir les sources de financement. Au Département Administratif et Financier incombe aussi le rôle de gestion et d'affectation des ressources humaines.



Le système d'Aide à la Société Civile (Civil Society Support Mechanism, CSSM) au Mozambique

Le CSSM est en train d'être mis sur pied par DFID et Irish Aid. Il vise à améliorer la gouvernance et la transparence pour les citoyens ordinaires du Mozambique au moyen d'un renforcement et d'une diversification de l'engagement des OSC, par un contrôle et la défense de leurs intérêts face à la gouvernance. A terme, les résultats escomptés de cette initiative **sont un fonctionnement plus efficace et plus transparent des institutions clés de la gouvernance dans le pays.**

Les cibles prioritaires du CSSM sont les OSC qui mettent l'accent sur la gouvernance ou dont la position leur offre l'opportunité de s'engager sur des sujets ayant trait à la gouvernance, lorsque ces sujets sont à l'ordre du jour comme pendant des élections ou lors d'une révision du Processus Stratégique de Réduction de la Pauvreté. (Poverty Reduction Strategy Process, PRSP).

Une combinaison d'aide via **le développement des capacités, le financement, et l'accès facilité à l'information sera fourni via un système géré de façon indépendante.** La fonction principale de cet organe de gestion est de "faciliter et catalyser l'aide à la société civile et le renforcement des capacités en matière économique et politique, et n'est pas de devenir une OSC à part entière ».

L'Agent de Gestion recruté pour la mise en œuvre de CSSM sera responsable de la gestion financière interne et sera tenu de fournir à Irish Aid et à DFID un rapport financier trimestriel et annuel au format convenu. Irish Aid et DFID seront tous deux responsables de commanditer un audit annuel audit du CSSM et sont autorisés à réaliser d'autres audits conjoints quand ils le désirent.

Les autres structures clés incluent un Conseil d'Administration et de Gestion qui sera responsable de la politique globale et le développement du CSSM, via un contrôle des directions financières, politiques et administratives. Les Membres du Conseil seront choisis parmi les donateurs, la société civile et des personnes indépendantes du gouvernement mais en ayant une connaissance satisfaisante de celui-ci. Le Conseil d'Administration pourra faire appel périodiquement à des individus susceptibles d'apporter des mises à jour en matière d'aide stratégique, de politique et d'analyse.

Afin que les OSC soient éligibles pour une subvention, les demandes d'aide doivent inclure une description de son intervention dans le domaine de la gouvernance, un plan de contrôle et d'évaluation pour l'OSC, et un plan de développement des capacités pour l'OSC. Lorsque cela est possible, les documents financiers et de reporting de l'OSC seront utilisés. Cela pourrait constituer un alourdissement de la tâche de l'Agent de Gestion qui aura à traiter un grand nombre de systèmes, mais cela permettra d'éviter le scénario d'un reporting trop rigoureux imposé aux bénéficiaires de subventions. Par conséquent, **les financements seront acheminés vers des organisations fortes et possédant les capacités à produire les documents nécessaires.** Les organisations plus fragiles seront capables de trouver de l'aide **par le biais de l'apprentissage (qui peut être obtenu grâce à des contrats de sous-traitance avec les autres OSC) et des visites d'échange.** Les OSC seront tenues de s'auto évaluer, afin de s'éloigner de l'idée que les évaluations sont réalisées par les donateurs pour les donateurs, sans que l'OSC n'en voie jamais les résultats.

Le renforcement des capacités est un objectif primordial pour le CSSM. Il ne sera donc pas réduit aux seules OSC bénéficiaires des subventions, mais sera disponible à toutes les OSC intéressées satisfaisant certains critères, et qui sont engagées dans la gouvernance en de multiples endroits.

Il est prématuré de porter un jugement sur ce type de mécanismes, en raison de leur genèse récente. Néanmoins, il est possible de décrire un nombre d'avantages ainsi que de risques et contraintes, quelques-uns encore au stade potentiel, à partir de l'observation des mécanismes existants :

En termes **d'avantages** d'un tel système de financement commun, on peut citer :



Avantages des systèmes de financement commun

- **Le système entraîne une réduction de coûts de transaction et une plus grande souplesse dans l'administration des fonds pour les bailleurs** (particulièrement les bailleurs mandants, déléguant l'administration de leurs fonds) et promeut une **plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds.**
- **Le système promeut une plus grande coordination et harmonisation des politiques et stratégies des bailleurs,** en respect de l'agenda de Paris.
- **Le système unifie et simplifie les critères et les exigences de suivi/reporting/etc prescrits aux organisations bénéficiaires,** ce qui permet aux ANE de consacrer plus de temps aux programmes et à la consécution réalisation des résultats escomptés.
- **Le système a le potentiel de permettre l'établissement des programmes plus ambitieux et**

structurants, intégrant plusieurs composantes (« core funding », « block grants », financement des projets, actions ciblées de renforcement de capacités, actions d'information, dialogue stratégique, etc)

- **Généralement, les systèmes disposent de structures transparentes** pour la gouvernance des fonds ainsi que des systèmes performants pour le suivi technique et administratif.
- Le système **augmente la prévisibilité des ressources chez les ANE** et permet **les associations stratégiques** à long terme avec les organisations.
- Les bailleurs **ont le potentiel de se concentrer davantage sur le dialogue stratégique** et politique avec les ANE, dès lors que les tâches administratives liées au suivi des fonds sont déléguées.
- Le système facilite la réduction **du phénomène de duplication/sur chevauchement du financement, activités, comptabilité**, etc.
- En général, la capacité d'absorption des ANE individuels est réduite ; **une limitation que le système de financement commun aide à surmonter.**
- Très probablement, les bailleurs sont en position de consacrer des fonds plus importants pour l'appui aux acteurs non étatiques, **dès lors que le bailleur chef de file comme le bailleur mandant bénéficient de diverses formes d'économies d'échelle.**

En termes **de contraintes et risques associés aux systèmes de financement commun**, on peut citer :



Contraintes et risques associés aux systèmes de financement commun

- **Les ANE de petite taille (surtout les petites OSC) n'ont pas la capacité de concurrencer** les grandes organisations, plus solides et bien établies. **Si le système n'intègre pas une approche ciblée** (en termes de fenêtres de financement, critères d'éligibilité et de sélection distincts, etc.) par catégorie/typologie d'acteur (ex. selon le niveau d'intervention des ANE, la dimension de l'organisation, le rayonnement,, etc.), très probablement il finira par privilégier les grandes organisations urbaines, solidement établies et reconnues, au détriment des petites organisations, informelles et/ou éloignées de la capitale et/ou ignorantes des procédures des bailleurs.
- **L'existence d'une seule source de financement**, qui concentre tous les appuis de bailleurs, **entraîne le risque d'une trop forte dépendance**, particulièrement pour les organisations les plus démunies, qui n'ont pas de relations avec des partenaires financiers et techniques (notamment des ONG internationales), des changements politiques et stratégiques engendrés par les bailleurs et/ou le gouvernement.
- Les ANE craignent que l'harmonisation chez les bailleurs **entraîne une réduction des financements disponibles pour appuyer les acteurs non étatiques.**
- Le système entraîne le risque **d'un moindre contact entre les ANE et les bailleurs mandants, ainsi que du manque d'intérêt de la part des ANE pour les politiques des bailleurs mandants et leurs sollicitations de dialogue sur leurs stratégies**, dès lors que le financement n'est pas directement octroyé par ces bailleurs.
- **Le système limite le contrôle des bailleurs mandants sur le choix de secteurs et de thèmes à financer.**

- Quelques bailleurs, **comme USAID et JICA**, s'opposent à ce système et brandissent l'argument qu'il ne permet pas « d'allouer chaque dollar à une activité spécifique ».

5. LE RENFORCEMENT DES CAPACITES : APPROCHES ET MODALITES OPERATIONNELLES DANS LE CADRE DES PROGRAMMES 9^{EME} FED

5.1. Les composantes des programmes et les outils pour le Renforcement des capacités

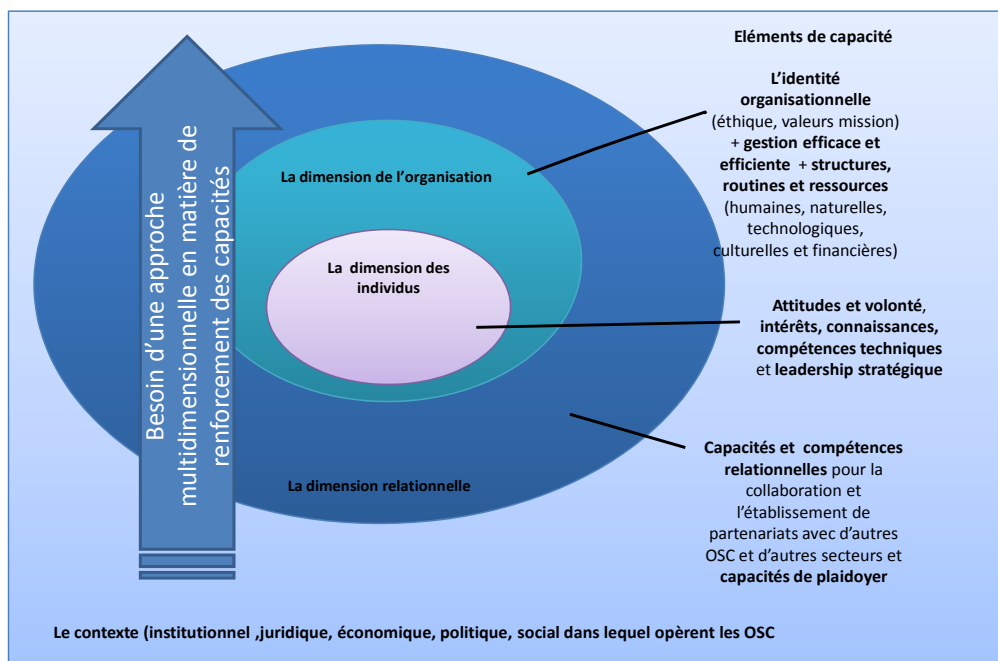
Comme évoqué dans le chapitre sur les finalités des programmes, à propos des principes directeurs, les programmes d'appui aux ANE se présentent comme des **chantiers vastes et complexes** au regard de la nature des objectifs poursuivis, qui visent des changements profonds dans plusieurs domaines. C'est ainsi que les programmes 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, comme avancé dans l'introduction à propos des notions clefs adoptées par l'étude, 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.

La figure ci-après en illustre ce schéma.

Figure 3 : Rappel des dimensions du renforcement de capacités



Un deuxième constat à propos du renforcement de capacités est celui de **sa nécessaire adaptation aux contextes existants**. En d'autres termes, il n'existe ni des « formules magiques » ni un « blue print » pour faire du renforcement de capacités. Les différentes approches existantes ont recours à une pléthore de stratégies, méthodes et ressources orientées vers le changement de mentalités comme le développement de certaines compétences techniques et la transmission de connaissances et capacités.

C'est ainsi que **les instruments sont fort diversifiés** et comprennent, entre autres : la formation, l'accès et dissémination de l'information ; les espaces d'échanges ; la facilitation et l'accompagnement ; l'appui conseil ; les systèmes de tutorat et de *twinning* ; la collaboration inter organisationnel et mise en réseau ; le feedback et la capitalisation des expériences ; l'institutionnalisation des approches testées, etc.



A propos du renforcement des capacités

Leçons retenues dans les directives développées par les partenaires impliqués dans le Civil Society Support net

http://www.civilsocietysupport.net/doc/civil_society_-_guidelines_october_07_final.pdf

Les discussions au sujet du renforcement des capacités sont nombreuses et animées. Différents partenaires techniques et financiers définissent la capacité de différentes manières. Cependant, certains principes de base sont admis par la majorité :

- Développer les capacités **est une affaire de dynamisation de l'apprentissage plutôt que de transfert de connaissances. La question de l'appropriation est donc fondamentale.**
- Le point de départ pour le renforcement des capacités est de **construire sur ce qui existe déjà.**
- Le renforcement des capacités doit viser **l'apprentissage durable et reconnaître que les solutions modèles n'existent pas.** Chaque initiative doit être considérée dans son contexte et conçue en fonction des besoins spécifiques.
- Il convient de faire la différence **entre l'appui aux organisations de la société civile** (où le but principal est celui de développer leurs capacités) et **l'appui à travers/via les organisations de la société civile** (approche selon laquelle les bailleurs appuient les activités mises en œuvre par les organisations de la société civile dans plusieurs domaines : prestation de services, actions de gouvernance, d'éducation civique et plaidoyer, etc).

De ces principes dérivent **une série de conditions requises pour l'aide en matière de Renforcement de capacités**:

- Toute initiative **doit être fondée sur une analyse de la situation actuelle.** Le personnel des OSC doit être impliqué dans ces analyses, car il est responsable du changement créé, et pour cela il doit reconnaître ses propres besoins. **Le développement des capacités est donc orienté par la demande.**
- Les objectifs et méthodes varient en fonction de chaque environnement considéré, et chaque dimension (individuelle, organisationnelle et institutionnelle).
- Le développement des capacités **ne consiste pas à envoyer une assistance technique, il consiste à libérer le potentiel déjà existant.**

Le tableau suivant recueille quelques-uns des instruments les plus utilisés, tout en les mettant en relation tant avec les objectifs poursuivis qu'avec les dimensions du renforcement de capacités.

Tableau 4 : Instruments pour le renforcement de capacités et leur relation avec les objectifs poursuivis et les dimensions du renforcement de capacités

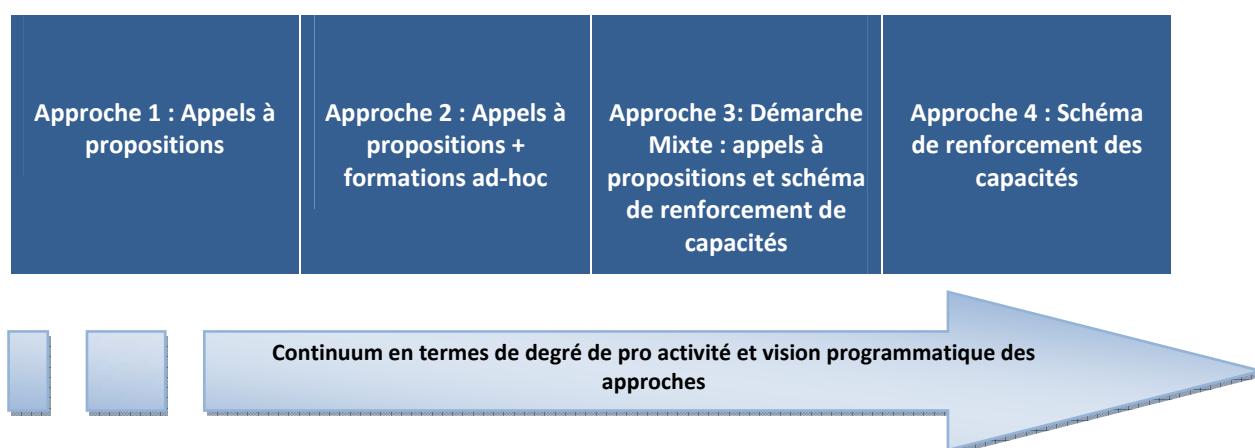
Dimension du renforcement de capacités	Objectifs du Renforcement de capacités	Exemples de moyens et d'instruments
Dimension individuelle	Amélioration du leadership des ANE	- Formations en matière de leadership ; - Appui conseil/assistance technique/accompagnement en matière de planification stratégique d'organisations ; - Appui conseil /assistance technique pour la clarification des rôles de pilotage et d'administration/gestion d'organisations ; - Etc.
	Création ou amélioration des capacités de formulation, de gestion et de suivi des programmes et projets de coopération	- Appui conseil/assistance technique/accompagnement des organisations (par une organisation partenaire (système de tutorats), un cabinet spécialisé ; etc) dans la formulation et mise en œuvre des programmes; - Formations en gestion de projets adressées aux responsables de programme au sein de l'organisation ; - Stages/échanges/ « twinnings » au sein des organisations partenaires ; - Missions ponctuelles de techniciens d'une organisation partenaire ; - Moyens financiers pour la prospection de projet ; - Recyclage des cadres de l'organisation ; - Appui à la mise en œuvre de projets concrets répondant aux besoins de la population ; - Etc.
Dimension organisationnelle	Amélioration des capacités d'analyse des politiques publiques	- Appui à l'organisation d'ateliers locaux, nationaux ou régionaux, séminaires ; - Formations en matière d'analyse de politiques publiques et stratégies des bailleurs de fonds ; - Promotion d'espaces de dialogue avec les bailleurs de fonds ; - Etc.
	Amélioration des capacités de plaidoyer et de négociation des acteurs non étatiques	- Appui à l'organisation d'ateliers locaux, nationaux ou régionaux, séminaires ; - Formations en matière d'analyse de politiques publiques et stratégies des bailleurs de fonds ; - Formations en matière de négociation et <i>advocacy</i> (plaidoyer) ; - Mise en réseau et appui/conseil de la part de partenaires spécialisés dans le domaine d'<i>advocacy</i> (plaidoyer) ; - Diffusion de bonnes pratiques ; - Etc.
	Amélioration des capacités de gestion et d'administration des organisations selon des critères de transparence	- Appui conseil/assistance technique/accompagnement des organisations (par une organisation partenaire, un cabinet spécialisé ; etc.) ; - Financement d'études de diagnostic organisationnel ; - Missions ponctuelles des techniciens d'une organisation partenaire ; - Organisation et financement d'échanges nationaux et internationaux ; - Mise en place de systèmes et procédures au sein de l'organisation ; - Formations en comptabilité, gestion financière, etc. ; - Etc.

	Amélioration du degré de spécialisation des organisations et de cohérence entre la mission et l'action	▪ Appui conseil/assistance technique/accompagnement des organisations (par une organisation partenaire, un cabinet spécialisé, etc.) ; ▪ Financement d'études de diagnostic organisationnel et des exercices de planification stratégique et/ou repositionnement organisationnel ; ▪ Financement et/ou organisation de diagnostics visant à identifier et répertorier les capacités existantes au sein des ANE ; ▪ Missions ponctuelles de techniciens d'une organisation partenaire ; ▪ Organisation et financement d'échanges nationaux ; ▪ Etc.
	Renforcement de la stabilité institutionnelle et financière des organisations des ANE	▪ Financement d'études de diagnostic organisationnel et des exercices de planification stratégique et/ou repositionnement organisationnel ; ▪ Mise en place de systèmes et procédures au sein de l'organisation ; ▪ Moyens financiers pour la prospection de projet ; ▪ Recyclage des cadres de l'organisation ; ▪ Appui à la mise en œuvre des projets concrets répondant aux besoins de la population ; ▪ Etc.
Dimension relationnelle et institutionnelle	Augmentation de la représentativité et légitimité des organisations faitières	▪ Organisation et financement d'échanges nationaux et internationaux ; ▪ Promotion (de la part de bailleurs de fonds) d'espaces d'échanges sur les politiques sectorielles ; ▪ Recherche-action à partir des expériences de concertation et coordination de la région / au niveau international ; ▪ Appui financier pour la capitalisation des expériences de coordination locales et nationales ; ▪ Appui à la mise en place d'instances faitières ; ▪ Appui/conseil – accompagnement pour améliorer les systèmes d'<i>accountability</i> des organisations faitières ; ▪ Etc.
	Amélioration de l'accès à l'information	▪ Création d'un bulletin (papier et/ou électronique) ; ▪ Mise en place d'un site-web « portail » pour l'ensemble des organisations des ANE ; ▪ Organisation de réunions régulières ; ▪ Mise en relation avec d'autres acteurs non étatiques (niveau local, régional, national et international : Sud-Sud et nord-Sud) ; ▪ Intégration des organisations dans des réseaux thématiques et/ou régionaux nationaux/internationaux ; ▪ Etc.
	Amélioration de la coordination des organisations des ANE	▪ Organisation et financement d'échanges nationaux et internationaux ; ▪ Promotion (de la part de bailleurs de fonds) d'espaces d'échanges sur les politiques sectorielles ; ▪ Recherche-action à partir des expériences de la région / au niveau international ; ▪ Appui à la mise en place d'instances faitières ; ▪ Appui à la rédaction d'un code déontologique ; ▪ etc.
	Amélioration du cadre juridique et réglementaire existant des ANE à leurs différents niveaux	▪ Appui-conseil et financement pour l'élaboration de textes de loi ; ▪ Promotion d'échanges avec le gouvernement (cellules et services de relation avec les acteurs non étatiques ; ▪ Appui-conseil aux cellules et services gouvernementaux de relation avec les acteurs non étatiques ; ▪ Etc.

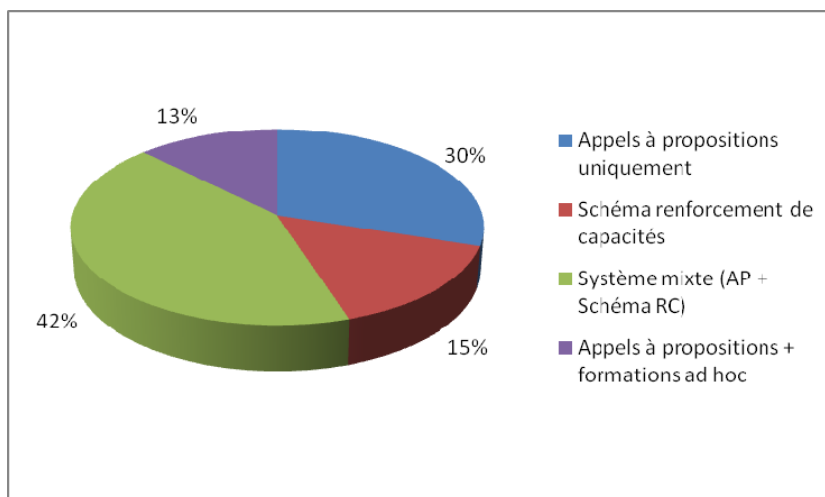
5.2. Approches déployées par les programmes pour favoriser l'accès des ANE aux initiatives de renforcement des capacités

Quatre approches majoritaires ont été identifiées au sein des programmes analysés. 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, comme montré la figure ci-après.

Figure 5 : Les quatre approches adoptées par les programmes pour le renforcement de capacités



De l'analyse des approches déployées dans les 40 programmes il ressort le graphique suivant :



En total, 85% des programmes analysés reposent 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 ; leur fonctionnement étant donc comparable à ce que serait un programme thématique (comme le programme « Acteurs non Etatiques et Autorités Locales). Uniquement 15% des programmes disposent d'un schéma de renforcement de capacités fondé sur une analyse des demandes, tandis que 42% des programmes ont recours à une approche mixte, qui combine les appels à propositions avec une démarche programmatique en matière de renforcement de capacités. C'est le cas, par

exemple des programmes en Ouganda et République Dominicaine, comme brièvement présenté dans les encadrés suivants :



Quelques éléments innovants du système mixte adopté par le programme CSCBP en Ouganda

Le programme a recours à **une approche mixte**, en accordant des subventions pour le soutien de projets (y compris dans la prestation de services) avec de l'accompagnement institutionnel et des formations « sur mesure » par les Organisations Intermédiaires (OI) et des formations plus générales sur les questions classiques telles que le leadership, la responsabilisation, la transparence, etc. En outre, le programme a aussi prévu un élément relatif à la définition des politiques.

Le système des subventions directes a agi à la fois **comme une motivation et comme une contribution directe au travail des OSC**, avec des effets démontrables. **Le soutien de l'amont à l'aval fourni par le PMU et les OI a été tout aussi important.**

Ce **modèle intégré** a fourni un **modèle de renforcement des capacités utile et efficace, permettant une planification et une stratégie plus aisées dans le cadre du Programme de Renforcement des Capacités**, ainsi qu'une **démarche davantage proactive et non plus seulement dictée par la demande.**

Par ailleurs, le programme **disposait d'un Fonds de Promotion** pour atteindre les organisations à la base de l'organisation sociale. Le but était d'atteindre des groupes et des OSC qui n'étaient pas assez qualifiés pour prétendre à une subvention.

Ci-après sont reportés **quelques exemples d'outils innovants employés par le programme** en matière de renforcement de capacités :

Le mécanisme d'apprentissage avec un pair:

- Dix comptables compétents ont été sélectionnés, initiés à la méthodologie et ont suivi un stage de formation. Puis ils ont été placés pendant 3 ou 4 jours dans les structures des bénéficiaires de subventions pour former leurs comptables.
- En termes d'avantages du système, on peut citer : (i) Esprit d'équipe et collaboration instaurés avec les bénéficiaires de subventions, y compris au sein de leur personnel et ; (ii) la formation pour les comptables destinés à devenir formateurs
- En termes d'inconvénients et risques : (i) Le concept n'a pas été présenté de manière très convaincante... Pour réussir, il aurait dû être apprécié par le formateur et par le stagiaire ; (ii) la tendance à la redondance avec la mission des OI et ; (iii) Certains bénéficiaires des subventions n'éprouaient pas le besoin d'être formés

La visite directe aux subventionnés avant d'attribuer les fonds:

- Ces visites permettaient de détecter les ONG ayant communiqué de fausses informations, et de les retirer du programme.
- En outre, elles permettaient de rassembler des informations sur le niveau des capacités des subventionnés et sur les lacunes généralement rencontrées, afin d'ébaucher une stratégie de formation.

La présentation des projets dans leurs communautés :

- Les bénéficiaires de subventions devaient présenter leurs projets dans les communautés au sein

desquelles ils allaient travailler avant de recevoir les fonds.

- Le résultat a été une meilleure transparence des OSC, ainsi que l'obtention d'un surcroît de crédibilité parmi les communautés, les autorités locales et les autres partenaires.

Le système de récompenses pour la Meilleure Pratique

- Destinées à toutes les OSC, pas seulement aux subventionnés et attribués par le public, les récompenses ont accru la visibilité du programme (documentaire TV, reportages dans les journaux...).
- Elles ont aussi permis de faire connaître les meilleures pratiques (les bénéficiaires de subvention visitent les organisations récompensées)
- Il convient de souligner qu'un des critères d'attribution déterminant dans le choix du gagnant de la récompense pour la Meilleure Pratique a été : le niveau de créativité, l'innovation et la possibilité d'adapter or de reproduire la pratique dans d'autres structures.

Le système de récompenses pour le Meilleur Subventionné

- Le programme a attribué des récompenses aux OSC subventionnées qui se sont distinguées par l'excellence dans leur performance.
- Le processus de sélection comportait deux phases: (i) La 1^{ère} phase a été assurée par l'UGP qui a présélectionné 17 subventionnés parmi 49 ; (ii) La 2^{ème} phase a été assurée par 5 équipes, parmi lesquelles un membre du Comité de Pilotage, une personne clé d'une Organisation Intermédiaire, et un membre de l'UGP. Les équipes soumettaient un questionnaire mis au point par l'UGP en consultation avec ses subventionnés, afin de les évaluer en abordant 6 questions: Planification et Budget / Reporting / Gestion Financière / Leadership et Direction / Renforcement des Capacités Organisationnelles / Mobilisation de Ressources. Chaque membre d'équipe notait individuellement la structure évaluée.
- Ce système de récompenses a contribué à : (i) Apporter de la reconnaissance aux les subventionnés ; (ii) accroître la visibilité du programme ; (iii) Rassembler des informations sur les progrès des subventionnés et ; (iv) Réunir des informations spécifiques sur leur transparence, sur leur système de reporting et sur d'autres aspects, afin d'identifier des besoins qui pourraient être pris en charge ultérieurement par le programme. Par ailleurs, cette expérience a constitué un rappel à l'attention des subventionnés : il a attiré leur attention sur l'importance de leurs performances, de leur gestion et de leur système documentaire.

Autres activités générales de renforcement des capacités pour toutes les OSC ougandaises mises en œuvre par l'UGP

- Voyages d'étude afin de visiter certains projets financés par les autres bénéficiaires de subventions. Les subventionnés qui excellaient dans leurs pratiques recevaient la visite d'autres subventionnés issus du même secteur.
- Séances de formation générale sur des questions telles que le PRMT (Participatory Resource Monitoring Tool)
- 2 séminaires pour les leaders d'OSC ont été mis au point, et ont rassemblé 29 représentants d'organisations nationales et internationales, tous issus de niveaux différents. Les séminaires ont donné la possibilité aux leaders d'OSC de réfléchir aux récents changements dans le pays et d'étudier l'impact de ceux-ci sur leur secteur, sur les décisions collectives et sur les mesures collectives et actions à entreprendre.
- Publication périodique du bulletin d'information "In Focus" afin de faire connaître les réussites du programme parmi les OSC et autres acteurs.



Quelques éléments innovants du système mixte adopté par le PRIL en République Dominicaine

- **Équilibre dans l'approche entre une stratégie réactive** (implémentée à travers le FONDESIN (Fonds de soutien aux initiatives des OSC) pour appuyer les initiatives qui émanent directement des OSC) et une **stratégie pro-active** (à travers les initiatives proposées directement par le PRIL en réponse au diagnostic élaboré et aux priorités identifiées, non nécessairement conduites par les OSC elles-mêmes sous forme de propositions soumises au FONDESIN).
- **Différenciation de lignes dans les appels à propositions** -avec des budgets séparés- adressées, potentiellement, à des groupes différenciés d'OSC (niveaux d'institutionnalisation et d'intervention distincts).
- **Mécanisme de promotion de l'association d'OSC (formation de consortiums)** de manière à intégrer les organisations les plus faibles en qualité de partenaires et/ou bénéficiaires finaux des différents projets subventionnés, pour éviter son exclusion en raison des critères sévères d'éligibilité et sélection imposés par le règlement FED dans des appels à concours. En ce sens le PRIL paraît avoir réussi à trouver un « point d'équilibre » dans le mécanisme FONDESIN pour garantir d'une part les capacités techniques minimales avec des Organisations davantage fortes et capables et d'autre part avec la nécessité d'arriver aux catégories OSC les plus faibles et nécessités d'un appui pour son renforcement.
- **Système d'accompagnement des OSC**, à travers la mise à la disposition d'une expertise ponctuelle, financée par le programme, pour aider les organisations dans la préparation de leurs projets en vue de l'appel à propositions.

Ci-après sont analysés les 2 extrêmes du continuum (Approche « Appel à propositions » vs. Approche programmatique basée sur un schéma de renforcement de capacités), avec une indication de leurs points forts, faiblesses et risques associés.

	Approche Appel à propositions	Schéma de Renforcement de capacités
POINT FORTS	▪ Système concurrentiel, adapté aux procédures FED, qui garantit la transparence dans l'octroi d'appuis financiers ▪ Système qui privilégie la capacité de proposition des organisations (système guidé par la demande) ainsi que, en principe, l'excellence. Cependant, le système n'est performant que si les organisations ont une capacité de proposition (technique et administrative) et maîtrisent les procédures afférentes. ▪ Approche adaptée à l'appui à travers les OSC (qui diffère de l'appui aux OCSC) aux actions de gouvernance, droits de l'homme, citoyenneté, etc. (sous la forme d'un projet) et aux initiatives locales de développement. Comme dans le cadre d'un Programme Thématique, les initiatives locales, ainsi que les actions en matière de gouvernance, droits de l'homme, citoyenneté, etc. nécessitent une approche guidée par « la demande », le but étant de financer les activités et les initiatives proposées par les acteurs eux-mêmes. Cette logique diffère cependant de la logique du renforcement de capacités, qui se focalise fondamentalement sur l'acteur, l'activité n'étant qu'un outil pour le parcours de l'acteur et non une fin en soi.	▪ La notion d'un « programme » qui intègre une pluralité d'actions diverses et complémentaires, visant à renforcer les organisations et les dispositifs d'appui existants, dans le cadre d'objectifs à long terme, s'appuyant sur les orientations des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ; ▪ L'existence d'un schéma stratégique d'intervention, cohérent et adapté au contexte et aux priorités en matière de renforcement des capacités ; ▪ La possibilité de mettre en place une démarche progressive avec une autonomisation graduelle des organisations ; ▪ La possibilité de mettre en place une démarche itérative à l'égard des capacités techniques et de dialogue des ANE dont le renforcement devra nécessairement suivre des étapes non fixées à priori et qui seront liées tant au contexte politique général qu'aux dynamiques internes aux ANE ; ▪ L'existence d'une cellule centrale qui agit en tant que relais des acteurs non étatiques en quête d'informations et de contacts et comme lieu de capitalisation et d'interface ; ▪ La possibilité de constituer un pool d'expertise, national et international dans plusieurs disciplines, mobilisable selon les exigences du programme ; ▪ La possibilité de consacrer le temps nécessaire à expérimenter en profondeur de nouvelles modalités de dialogue et partenariat inter-acteurs, en vue de promouvoir une sorte d'apprentissage collectif.
FAIBLESSES ET RISQUES ASSOCIES	▪ L'approche « appel à propositions », malgré sa prédisposition globale, finit par privilégier les organisations solidement assises et/ou déjà soutenues et/ou ayant une expérience en matière de rédaction de projets, au détriment des organisations dépourvues d'un tel soutien et expérience, et ceci malgré la pertinence des organisations et des projets présentés. Autant une approche sélective s'avère nécessaire, compte tenu des moyens limités et de l'existence d'une pléthore d'organisations, quelques-unes très peu opérationnelles, autant une sélection excessive, voire restrictive, risque de mitiger l'impact des programmes, en termes de nombre d'organisations appuyées. ▪ En l'absence d'un schéma stratégique défini, l'approche appel à propositions résulte en l'éparpillement des initiatives isolées et peu coordonnées et/ou en	▪ Si le schéma de renforcement de capacités n'est pas élaboré sur la base d'un bon diagnostic participatif, partagé par les ANE, et qu'il n'est pas mis en œuvre en concertation et avec le concours des organisations bénéficiaires, il risque d'être ressenti comme une imposition de l'extérieur, déconnectée de la réalité locale. ▪ La gestion d'un tel schéma est plus complexe que la gestion des appels à propositions et nécessite alors de compétences spécifiques. En effet, le développement et la mise en œuvre d'un tel schéma requièrent de très hautes compétences de la part de l'UGP en matière de développement institutionnel, suivi et évaluation et aussi, procédures FED. Par ailleurs, sa mise en œuvre repose aussi sur une bonne sélection des acteurs et actions à accompagner.

	une concentration excessive sur certains thèmes (notamment la formation au détriment d'autres outils moins connus par les organisations) et/ou certaines régions géographiques (notamment la capitale). ▪ Nombreuses sont les organisations qui ne sont pas en mesure d'identifier correctement et de préciser leur demande en matière de renforcement de capacités, sans parler des exigences formelles en matière de formulation du projet, dictées par l'appel à propositions. Certaines des organisations ayant réussi à présenter une demande recevable et finançable rencontrent par la suite des problèmes lors de la mise en œuvre des projets de renforcement des capacités, compte tenu des exigences fermes en matière de suivi technique et financier. ▪ En termes de durée des projets, 12 ou 18 mois est normalement une période trop courte pour la mise en œuvre d'initiatives en matière de renforcement de capacités et pour espérer avoir un impact réel. ▪ S'il n'existe pas une stratégie de différenciation (par familles d'acteurs et/ou par niveaux de structuration), des organisations ayant une vocation très différente et donc des approches distinctes se retrouvent « dans le même panier », et ceci malgré leurs compétences et degré d'institutionnalisation divers. ▪ Pour que le système soit performant, il doit exister « une offre » consolidée en matière de renforcement de capacités ; un aspect souvent négligé. ▪ Souvent, les appels à propositions excluent les ONG internationales, même celles ayant une vocation « d'accompagnateurs des acteurs locaux » qui travaillent en partenariat avec ces derniers. Dans des contextes où l'offre nationale en matière de renforcement de capacités n'est pas consolidée, cette exclusion d'office pose des problèmes. ▪ La capitalisation et l'innovation ne sont généralement pas prises en compte. ▪ Souvent les ANE pour accéder au financement font appel à des bureaux d'études (qui travaillent dans une logique « de marché ») pour monter leurs dossiers, sans qu'il existe une appropriation de l'action proposée. La priorité se situe alors au niveau de l'accès au financement et non pas au niveau de l'adéquation de l'action au niveau du développement institutionnel de l'acteur.	▪ Parfois c'est une modalité coûteuse. Tout est en fonction bien évidemment du rôle de l'AT : si celle-ci a une fonction d'accompagnement et pas seulement de gestion administrative, les coûts sont alors justifiés par les résultats que le Programme pourrait atteindre (ex. composante renforcement de capacités gérée directement sur le contrat du prestataire et non via DP). ▪ Quelques limites de gestion associés aux devis programmes peuvent devenir des contraintes (durée de DP limité à 12—18 mois ; plafonds financiers, etc.).
--	--	--

	▪ D'autres contraintes supplémentaires à la participation des ANE à l'appel à propositions liées aux critères d'éligibilité et aux exigences de formulation et de présentation des demandes de subvention sont : - Le système d'enregistrement sur PADOR - La mobilisation de la contrepartie au montant du projet, du fait de la faible capacité financière de la plupart des ANE ; - La collecte de l'ensemble des données nécessaires à la formulation des actions, notamment celles relatives à la confection du résumé de l'action ; - L'absence d'expertise au sein des équipes dirigeantes de la plupart des ANE est un facteur limitant à la réalisation en interne de la formulation du projet ; - L'absence de financement pour faire appel à une expertise externe pour aider les dirigeants de l'organisation dans la préparation du dossier ; - Grande méconnaissance des procédures de la CE ainsi qu'une mauvaise connaissance de l'utilisation et accès difficile à Internet ; - Tendance à faire une proposition correspondant au budget maximum alloué, même si les organisations n'en ont manifestement ni la capacité d'absorption, ni la capacité de gestion ; - Une frange importante des ANE (particulièrement les organisations à la base) ne dispose pas de compte bancaire et, par conséquent, ne peut pas fournir de signalétique bancaire. Réunir les ressources financières nécessaires pour l'ouverture d'un compte bancaire n'est pas possible pour de nombreux ANE, particulièrement les organisations à la base.	
--	---	--

Certes, à la lumière de l'analyse reportée ci-dessus, il faudrait se demander si l'appel à propositions est l'outil le plus adéquat pour la mise en œuvre d'activités de renforcement de capacités. 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, comme dans le programme ARIANE au Mali (après sa réorientation stratégique), au programme CSSP en Ouganda (à partir d'une approche mixte) et en Ethiopie (à partir d'une volonté affirmée de placer les projets dans un contexte programmatique plus large), 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.

5.3. Les expériences concrètes et les apprentissages de l'adoption du schéma de renforcement de capacités

Pour ce qui est de l'expérimentation de l'outil « schéma de renforcement de capacités » quelques programmes ont commencé à l'adopter. Il s'agit notamment des programmes au Mali et en Angola, alors que pour les programmes au Niger, en Guinée et en République Démocratique du Congo, les activités liées à cet outil viennent d'être lancées. A l'heure actuelle nous disposons donc d'informations assez partielles pour les programmes mentionnés.

Les premiers résultats liés aux programmes en Angola et au Mali peuvent toutefois fournir des informations précieuses sur le plan des **tendances** qui sont ressorties après plusieurs mois d'application de cette modalité d'appui au renforcement de capacités. En général, l'adoption de l'outil « schéma de renforcement de capacités » a été saluée de manière très positive par les ANE car, d'une part elle est plus adaptée à leurs exigences dans le sens d'un meilleur ciblage à leurs besoins en renforcement de capacités, et de l'autre elle implique une compétition moins exaspérée.

Toutefois l'expérience a montré qu'au moins 5 conditions doivent être réunies pour que cet outil soit efficace.

- La première condition est **qu'un tel outil nécessite d'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**. Cela présuppose la disponibilité d'une série d'informations actualisées sur les ANE, ce qui est lié à la deuxième condition.
- En effet, la disponibilité de ces informations ne peut pas être laissée au hasard mais elle doit être le résultat d'une activité intensive visant à **la compréhension de la réalité et des dynamiques sociales** qui caractérisent les ANE dans un pays donné. Cela comporte bien évidemment un investissement important en personnel et un dispositif parfois complexe à mettre en œuvre qui consiste à s'appuyer sur des acteurs non étatiques à l'échelle régionale avec un rôle de correspondants du Programme. En Angola et au Mali, effectivement, outre un investissement important en personnel de l'UGP, les deux programmes ont eu recours à des organisations actives dans la dimension régionale qui ont assuré un niveau de connaissance très approfondi des dynamiques des ANE et surtout de leurs besoins en renforcement de capacités.

- La troisième condition pour le fonctionnement du schéma de renforcement de capacités est représentée d'une part par une forte attitude de l'UGP à communiquer et faire comprendre la **nouveauté de l'outil** et les différences avec l'appel à propositions, et d'autre part à expliquer la nécessité d'un rôle proactif de l'UGP dans la définition des priorités annuelles en matière de renforcement de capacités.
- Quant à la quatrième condition, il s'agit pour l'UGP d'avoir non seulement une fonction de gestion et d'administration des ressources du programme mais aussi d'**accompagnement des dynamiques et des acteurs**.
- Pour la cinquième condition, enfin, il faut que l'UGP dispose de **compétences techniques ponctuelles** pour travailler avec l'outil du schéma de renforcement de capacités. Ces compétences, bien évidemment peuvent être disponibles également au niveau de l'expertise nationale et internationale à court terme sur lesquelles l'UGP peut s'appuyer. Mais pour cela il faut prévoir des ressources adéquates.

5.4. Les expériences concrètes et les apprentissages de l'adaptation de l'outil de l'appel à propositions

Comme affirmé dans le paragraphe précédent, l'outil « appel à propositions » doit forcément être **adapté** tant au contexte qu'à la nature des programmes d'appui au renforcement de capacités sous le 9^{ème} FED. En effet, d'une part il faut éviter que l'appel à propositions adopte la logique des programmes de microréalisations de l'avant Cotonou, d'autre part que la compétition soit ouverte à toutes les typologies et les niveaux de structuration des acteurs collectifs.



La stratégie de la différenciation en fonction des bénéficiaires au Mali

Un **exemple réussi** d'adaptation a été fait récemment par le programme ARIANE au Mali à travers une meilleure définition des lignes directrices (sur le plan des thématiques éligibles) et un ciblage de l'appel à propositions en fonction des destinataires. En effet, l'expérience faite avec les deux premiers appels à propositions avait mis en évidence une difficulté d'une part dans l'implication de toutes les typologies d'OSC (le 2^{ème} niveau étant favorisé) et d'autre part dans la pertinence des actions proposées, faute de lignes directrices suffisamment claires et ciblées.

C'est ainsi que l'appel à propositions n. 3 a été adressé uniquement aux organisations de base et aux organisations intermédiaires et d'accompagnement, alors que l'appel à proposition 4, lancé en même temps que le 3, a comme bénéficiaires potentiels uniquement les organisations faîtières (cfr. www.ariane-ml.org).

Chacun des deux appels à propositions a finalement réussi à mieux délimiter les actions éligibles et donc à clarifier la pertinence des thématiques objets des propositions des OSC.

Un autre exemple d'adaptation de l'outil à propositions pour **éviter** le risque de l'**effet « microréalisation »** est lié à l'expérience du programme PASOC au Niger. En effet, le programme a pu définir la subvention par rapport à la thématique du renforcement de capacités. Dans ce sens, l'action subventionnée non seulement est définie comme un instrument pour l'accompagnement de l'acteur dans le processus du renforcement de ses

capacités, mais il est également possible le recours à des réalisations physiques à condition qu'elles ne dépassent pas 20% des coûts éligibles.



Le cas du Niger

... à propos des réalisations physiques dans l'action de renforcement de capacités...

Les actions peuvent prendre corps **autour** d'une réalisation ou activité physique réalisée sur le terrain comme par exemple un aménagement d'intérêt général de salubrité, d'assainissement, d'hygiène, de plantation d'arbres, de réalisation de jardins maraîchers dans une école, de construction d'une clôture, etc. **sans que cette activité soit le corps principal du projet, mais soit une « illustration » de l'application ou de la mise en œuvre** des droits et de l'action citoyenne auxquels le projet se réfère.

Les éventuelles activités d'aménagement d'espaces publics, réalisations physiques légères **ne peuvent dépasser (20%) du budget de chaque activité, à condition qu'elles fassent partie intégrante de cette activité.**

Bien évidemment, la fonction des lignes directrices dans l'adaptation de l'appel à propositions pour réaliser des actions de renforcement de capacités devient primordiale car ce document pourra **orienter** les bénéficiaires potentiels dans la conception. Encore une fois le programme PASOC au Niger illustre de manière très pertinente et efficace la problématique des réalisations physique ci-dessous évoquée.



Deux exemples pertinents dans les lignes directrices de l'AP au Niger

L'aménagement d'un espace vert participe à la réalisation du droit à l'environnement mais n'est pas en soi une action de promotion de ce droit. Par contre, réaliser des activités permettant la prise de conscience par les populations de ce droit, le diffuser, l'amplifier relève de l'action de promotion et, en ce sens, est éligible. L'aménagement de l'espace vert est alors outil de communication et outil pédagogique de l'information sur le droit à l'environnement.

Une action d'assainissement d'une rue, prise isolément n'est pas en soi une action de **promotion** citoyenne et donc inéligible. Elle le devient quand elle est le point de départ ou le résultat d'activités de sensibilisation, d'information, de communication autour des bénéfices retirés d'un cadre de vie amélioré, du respect de ce cadre de vie, et de la nécessité de chaque citoyen d'y contribuer. Cette action peut aussi comporter des activités de plaidoyer/lobbying auprès des autorités pour l'organisation publique de la collecte et traitement des déchets et ordures.

5.4.1. La question des organisations à la base

La question des organisations à la base mérite d'être approfondie, car le problème que se pose à ces organisations confrontées à l'outil « Appel à propositions » est de **double nature**:

- D'une part, il se pose le problème de **l'accès de ces organisations aux informations et aux ressources** du programme pas le biais de l'outil appel à propositions ; en d'autres termes, ont les Organisations à la Base accès aux informations et sont-elles, d'ailleurs, capables de préparer les propositions selon les standards dictés par la coopération communautaire ?
- D'autre part, il se pose le problème de la **disponibilité et volonté** soit des bureaux d'études (dans le cas de gestion décentralisée indirecte et gestion des Appel à propositions en régie indirecte ; c'est à dire le cadre d'un devis Programme), soit des services administratifs et comptables des Délégations et de l'Ordonnateur National DCE/ON (dans le cas de gestion régie directe ou gestion du programme en régie indirecte mais gestion des contrats de subvention en tant qu'engagements spécifiques en dehors du devis programmes) à assumer le risque (notamment pour les bureaux d'études) et/ou gérer ces micro-subventions, considérant la charge de travail que cela suppose.

Pour ce qui est de la première question (l'accès aux informations et la capacité pour rédiger des propositions conformes et éligibles), l'expérience menée par les programmes montre que s'il n'y a pas une adaptation de l'outil AP (ce qui implique une dérogation aux procédures et formulaires standards) très vraisemblablement ces organisations seront **écartées d'office**. Pour palier à cela, certains programmes comme ceux au Mali, au Niger et en Guinée ont mis au point des systèmes d'appel à propositions adaptés à l'idiosyncrasie des organisations à la base.



La question de l'éligibilité des organisations de base au Niger

Au Niger, on a essayé de résoudre la question de l'éligibilité des organisations de base qui ne disposent pas de statuts ou de papiers officiels (par exemple le récépissé de leur enregistrement auprès des autorités locales). En effet, la question primordiale pour les organisations de base est la faiblesse de leur nature juridique, parfois inexistante sur un plan formel même si l'organisation est composée par des dizaines de membre et mène des activités depuis longtemps.

La solution identifiée au Niger a été celle de demander aux organisations dépourvues de statuts et de récépissés une simple attestation d'existence faite par la mairie. Pour ce qui est du compte bancaire il suffit que deux responsables de l'organisation ouvrent un compte bancaire à leur nom dans lequel seules les dépenses inhérentes à la subvention pourront être faites.

Une deuxième possibilité, utilisée aussi par quelques programmes, est celle de limiter les montants de subvention à 10.000 euro, ce qui permet de ne pas passer par un appel à propositions classique, voir même le recours à une **procédure simplifiée de mise en concurrence** pour l'octroi de subventions. L'exemple du Fonds de Promotion dans le cadre du programme en Ouganda ou le Fonds pour le soutien des initiatives locales en matière d'entrepreneuriat social dans le cadre du programme en Zambie représentent des exemples de cette démarche.

Pour ce qui est de la deuxième question ; à savoir, la volonté et disponibilité tant des bureaux d'études que des délégations et services de l'ON à assumer les risques afférents et la charge de travail pour la gestion de ces micro- subventions, une solution pourrait être celle de regrouper les projets par le biais du système de **financement en cascade** (« Block grants »), un mécanisme déjà testé par d'autres bailleurs et partenaires techniques²³. Malheureusement cette formule reste encore sous-développée dans le cadre de la coopération européenne, et des limites strictes existent en termes des montants permis (avec un maximum de 100.000 euro par subvention et maximum de 10.000 euro par subvention déléguée).



Le système de financement en cascade. L'expérience acquise par d'autres partenaires techniques et financiers

Dernièrement, quelques partenaires techniques et financiers, y compris des bailleurs comme la Suède ou la Norvège, ont expérimenté avec une **nouvelle approche**, le **financement en cascade** (« Block grants ») qui vise à atteindre les organisations de base indirectement, à travers le financement des organisations intermédiaires. Ce sont ces organisations intermédiaires qui financent, à leur tour, avec les fonds reçus, un nombre d'organisations en tant que sous bénéficiaires.

Encore une fois, comme évoqué à propos du mécanisme de financement commun (« pool funding »), vu la genèse récente de cette modalité en matière de renforcement de capacités, il est prématuré de porter un jugement sur sa pertinence, efficacité et impact. Les expériences sont encore assez limitées et au jour présent **une seule évaluation** (à notre connaissance) de cette modalité a été menée par l'ASDI (Agence Suédoise de Développement International), dans le cadre de son programme d'appui à la Société Civile en Ethiopie. Le programme, conçu en tant que programme pilote, finançait neuf organisations faîtières, lesquelles finançaient à leur tour des organisations de base (un total de 155) établies autour des groupes les plus vulnérables en Ethiopie (les enfants de la rue, les orphelins et enfants vulnérables, les malades atteints du SIDA, les victimes de pratiques traditionnelles dangereuses, etc.).

D'après l'évaluation le programme a été un **succès**, aussi bien en termes de résultats acquis à la base que du point de vue de la modalité de financement en cascade et la relation entre les organisations faîtières (agissant avec le double rôle de financeurs et accompagnateurs) et les organisations de base bénéficiaires (dont leurs propositions étaient sélectionnées à l'issue d'un appel à propositions).

En termes du premier résultat, il est évident que cette modalité **permet d'atteindre des acteurs à la base** qui autrement seraient écartés, voire même négligés, en raison soit de leur isolement et manque d'information sur les possibilités de financement, souvent accessibles dans la capitale, soit de leur manque de compétences pour préparer des offres solides, acceptables du point de vue des procédures d'un bailleur, soit finalement en raison de la nature réduite de leurs projets, souvent en-dessous des plafonds de financement fixés par les bailleurs.

En termes du deuxième résultat (celui de la relation entre les organisations faîtières et les organisations de base bénéficiant des financements en cascade), nous sommes plus réservés sur la pertinence, efficacité et impact potentiel de cette modalité, compte tenu des risques y afférents. D'une part, l'octroi de fonds à des organisations faîtières pour sa distribution ultérieure entraîne le risque de transformer ces organisations en agences des bailleurs, **tout en les éloignant de leurs vocations et mandats prioritaires**. D'autre part, des conflits peuvent apparaître dès lors que seules les organisations membres de l'organisation faîtière sont éligibles au financement, ce qui entraînerait une discrimination

²³ Il s'agit d'une modalité consolidée en matière de lutte contre le SIDA (c'est l'approche de l'ONUSIDA par exemple pour le financement de microprojets émanant de la Société civile à partir du financement de plateformes et coordinations établies) et pour le financement de microréalisations chez les ONGI.

vis-à-vis des organisations performantes et éligibles qui n'appartiennent pas à l'organisation faîtière. Les critères donc d'accès au financement ainsi que les procédures de sélection deviennent un aspect fondamental, qui nécessite d'une réflexion au préalable. Troisièmement, un tel mécanisme pourrait accentuer la concurrence entre les organisations, au détriment de leur coopération.

Finalement, lorsque des mécanismes efficaces de redevabilité (notamment de l'organisation faîtière vers ses organisations membres) sont absents, la **logique du clientélisme** risque de s'imposer, transformant donc les relations entre l'organisation faîtière et les organisations membres, en quête de financement (qui deviennent redevables à l'organisation faîtière et non à l'inverse).

Une dernière solution pour répondre à cette deuxième question est celle de miser sur les Organisations de Base **indirectement**, au travers les organisations nationales et internationales qui ont pour vocation le renforcement de capacités au niveau de la base. Dans ce scénario des organisations solides et réputées dans l'accompagnement des organisations à la base (on se réfère aux ONG ou autres OSC nationales avec une vocation d'accompagnement, aux coordinations et organisations fédératrices intégrant le renforcement de capacités dans leur mission, et aussi aux ONG internationales considérées comme des vecteurs importants pour le soutien aux organisations à la base) proposent, en concertation avec les organisations à la base, des programmes de renforcement de capacités, dont elles se responsabilisent et gèrent. A différence du système de financement en cascade (qui entraîne un système de financement délégué), dans ce scénario, les organisations agissant en tant qu'intermédiaires gèrent, pour compte des organisations à la base et ayant ces organisations à la base comme bénéficiaires, les initiatives en matière de renforcement de capacités.

5.4.2. Quelques conclusions opérationnelles de l'usage de l'outil appel à propositions

Finalement, et à titre de conclusion, ci-après sont reportés une série d'apprentissages de l'outil appel à propositions élaborés par le programme d'appui à la Société Civile en Ethiopie (CSF), qui pourraient servir pour l'adaptation de l'outil à partir de la définition et gestion des paramètres tels que la procédure (appel restreint vs, ouvert ; dimension des subventions ; durée des projets ; éligibilité des ONGI ; charge de travail ; etc).



Apprentissages sur l'outil appel à propositions par le CSF en Ethiopie²⁴

Appel à proposition restreint c. ouvert (1 ou 2 phases)	• L'appel à propositions restreint (2 phases) comporte l'avantage qu'il représente moins de travail pour les demandeurs et le comité d'évaluation. Les propositions complètes ne doivent être rédigées par et évaluées pour les demandeurs présélectionnés. Le désavantage est le calendrier. Il est irréaliste de finaliser un appel à propositions restreint (du lancement à l'obtention du contrat) en moins de 9 mois.
---	---

²⁴ Elaboré sur base de la matrice « CFP parameters final » préparée par l'UGP du CSF en Ethiopie

Affectations régionales?	• Un appel à propositions ouvert sans affectation régionale a probablement pour conséquence que de nombreuses OSC investissent énormément en propositions complètes alors que les financements disponibles sont limités. Cela peut donner lieu à de sérieuses critiques, p.ex. si la taille de la subvention est la même qu'auparavant et que seuls 5 à 10 projets étaient choisis suite à un appel à propositions ouvert, à l'échelle du pays. Si les financements n'étaient affectés qu'à un nombre de régions limitées et/ou à des projets nationaux uniquement, l'appel à propositions ouvert pourrait être mis en œuvre, bien que cela ne soit toujours pas souhaitable. • Principes des grands appels à propositions jusqu'à présent : - 2006: Pas d'affectation régionale; les meilleurs projets globaux l'ont emporté. - 2007: Lots ciblés pour traiter les régions et les objectifs moins desservis. - 2008: Lots régionaux. Pour les appels à propositions - 2009: Seulement 1,3 MEURO, donc des lots régionaux (de même taille) seulement possibles pour 1 projet = €100.000 /région. • Désavantages des attributions régionales: répartir les ressources trop finement, moins de capacités dans certaines régions signifie que des projets de qualité moindre sont financés; la régionalisation peut désinciter au travail en réseau au travers des régions, difficulté à justifier la taille des enveloppes régionales. Avantages: les fonds de la société civile permettent une couverture de toutes les régions.
Objectifs larges/étroits	• Plus les objectifs sont larges, moins il semble recommandé d'avoir un appel à propositions ouvert puisque le nombre de propositions serait plus élevé et donc davantage d'OSC investiraient beaucoup de ressources en vain. Rétrécir les objectifs réduit potentiellement le nombre de demandeurs, ce qui rend un appel à proposition ouvert plus faisable. • Les appels à propositions peuvent être ciblés/ affectés régionalement ainsi qu'en termes d'objectifs sectoriels. Un ciblage régional (si moins de la totalité des régions étaient ciblées) reviendrait à un rétrécissement des objectifs. Un scénario différent pourrait être de limiter le nombre de régions éligibles, mais en permettant des objectifs larges en termes de sous-secteurs. • L'accord financier est un cadre large; autorité partagée avec le comité de pilotage du projet pour formuler les objectifs pour chaque appel à propositions. Les objectifs larges/ouverts permettent de soumettre diverses demandes, mais cela résulte en une mosaïque de projets dispersés. Plus les objectifs sont étroits, plus le portefeuille est cohérent, mais avec certains domaines moins desservis. Le nouvel environnement législatif peut influencer la décision, c'est-à-dire soutien de l'adaptation à la législation sur les OSC, ou soutien des domaines d'interventions spécifiques (qui peuvent être conçus comme légaux dans le cadre des fonds de la société civile, mais pourraient être difficiles à financer au titre d'autres programmes). Le comité de pilotage du projet pourrait également accorder la priorité à des domaines d'activités en analysant les centres d'intérêts présents dans des projets de fonds de la société civile précédents et en tenant compte des besoins actuels des acteurs non étatiques. Par exemple, outre le soutien au Cotonou Task Force, aucune action en vue de produire les résultats escomptés d'amélioration de la coordination et du travail en réseau chez les acteurs non étatiques n'a été soutenue jusqu'à présent. De plus, malgré leur pertinence, aucune action/aucun projet direct en vue de transformer le conflit n'a été soutenu. Le comité de pilotage du projet pourrait limiter les appels à propositions à ces thèmes et également désigner des régions sélectionnées.
Durée du projet	• Cela prend davantage de temps de mettre en œuvre un processus d'appel à propositions restreint, puisque cela implique une tournée supplémentaire d'évaluation, de rédaction d'un rapport d'évaluation, de notification des demandeurs, etc.. Donc, plus le processus d'appel à propositions est long, plus la période de mise en œuvre est réduite, si les subventions doivent être finalisées et être clôturées pour une certaine date, p.ex. la date de fin du contrat de l'AT • L'expérience des fonds de la société civile montre que les projets/ les organisations dans les régions périphériques et émergentes ont souvent, en comparaison, moins de capacités et sont souvent confrontés à des défis externes qui affectent la mise en œuvre

	dans les délais par rapport au calendrier contractuel. Ils ont donc besoin de plus de temps et de plus de soutien à la fois au démarrage et dans la mise en œuvre. Les projets dans les régions périphériques doivent donc être d'une durée appropriée pour éviter des problèmes dans l'exécution et un défaut de mise en œuvre dans le temps imparti. • Si l'appel à propositions en général, ou les projets individuels en particulier, avaient un objectif limité, la durée du projet pourrait être plus courte, p.ex. 12 à 18 mois; Dans le contexte actuel, un tel scénario pourrait être pris en considération p.ex. pour les projets visant à soutenir l'adaptation des OSC au nouvel environnement législatif. Comme l'adaptation doit se faire rapidement, des durées courtes pourraient être appropriées. Pour tout projet plus complexe, néanmoins, du point de vue technique et de la gestion du programme, des durées de moins de 18 mois ne sont pas considérées comme étant adaptées. • Selon l'expérience de l'AT, même si on résout le problème des impôts/des droits, la durée idéale des subventions jusqu'à présent est de 18 à 24 mois. Il est difficile pour les projets d'OSC d'envisager une période de moins de 18 mois, parce que le démarrage est toujours différé. Une période de plus de 24 mois encourage la lenteur de la mise en œuvre. Des extensions de 15 à 30% du temps sont courantes; une période de clôture de 5 à 6 mois au moins est réaliste. Le contrat de l'AT actuel prend fin en déc. 2011. Donc, un appel à propositions en 2 phases lancé en avril 2009 ne pourrait supporter des extensions de projets de 18 mois seulement si le soutien de la l'AT était nécessaire jusqu'à la fin du programme. Une alternative serait une extension du contrat de l'AT en utilisant les imprévus de la CF).
Eligibilité ONGI; bénéficiaires précédents	• Dans les régions périphériques en particulier, le nombre d'OSC ayant une forte présence est limité. Dès lors, si les bénéficiaires précédents doivent être non éligibles pour de futurs financements, cela impliquerait une réduction du nombre de demandeurs potentiels (relativement) habilités et pourrait donner lieu au financement de projets faibles pour des OSC inadéquatement habilités. De plus, certains projets du fonds de la société civile ont pour objectif spécifique de mettre sur pied des institutions dans de telles régions. Ne plus permettre de financement continu pourrait menacer la présence même de ces institutions. L'une des conclusions du mapping des acteurs non étatiques en 2008 concernait l'émergence de plusieurs réseaux régionaux d'acteurs non étatiques. Afin d'obtenir une couverture et un effet maximums, le nouvel appel pourrait se concentrer sur ces structures d'acteurs non étatiques. • Si le renforcement des capacités des OSC locales via/par des ONGI était un objectif, alors les ONGI devraient être éligibles en tant que porteurs de projets. L'éligibilité des bénéficiaires précédents doit être prise en considération pour des objectifs spécifiques à définir pour l'appel à propositions. Si un objectif était, p.ex. de continuer à soutenir les forums d'OSC qui ont été soutenus jusqu'à présent dans le cadre des fonds de la société civile (régional - APDF, SPDF; ou sectoriel - CTF), alors les bénéficiaires précédents doivent être éligibles pour un financement en vertu de l'appel à propositions 2009. • Les appels à propositions 2006 et 2007 autorisaient les ONGI à être porteurs de projets; ce n'était pas le cas en 2008. Techniquement, exclure les ONGI réduit les possibilités d'utiliser leurs capacités en termes de mise en œuvre et de renforcement des capacités des ONGI. Politiquement, la "nationalisation" des fonds de la société civile peut être considérée comme positive. L'éligibilité des bénéficiaires précédents comme porteurs de projets n'était pas autorisée en 2008. Techniquement, cela compromet la possibilité pour les fonds de la société civile de "récompenser" les cas positifs et de continuer à soutenir les bonnes initiatives. Politiquement, faire bénéficier un groupe plus large peut être considéré comme positif.
Petites subventions 2009?	• Cela prend davantage de temps de mettre en œuvre le processus d'appel à propositions dans sa totalité si un appel à propositions avec une petite subvention devait précéder les appels à propositions avec des subventions importantes. Une combinaison d'appels à propositions avec de petites subventions et d'appels à propositions restreints serait la procédure la plus longue; alors qu'omettre un appel à propositions avec une petite subvention et mettre en œuvre un appel à propositions ouvert constituerait la procédure la plus rapide. • De petites subventions en 2008 ont contribué à l'information et à la formation dans

	toutes les régions, y compris à la périphérie, pour permettre la soumission d'un nombre approprié de propositions satisfaisantes. L'UGP peut organiser de tels événements, si on lui fournit les budgets adéquats. Si le nombre de régions éligibles au titre de l'appel à propositions devait être limité, l'appel à propositions pour de petites subventions pourrait également être limité à des projets dans ces régions et/ou l'activité (et le budget) de la TAU pour organiser de tels événements pourrait être limité. En 2006 et 2008, on a utilisé de petites subventions pour préparer le terrain pour des appels à propositions avec des subventions importantes via l'information et la formation. Du point de vue de la procédure, il s'agit de contrats de service déguisés en subventions. Avantage: Davantage d'OSC renforcent leurs capacités via leur participation à des procédures et des mises en œuvre de projets d'appels à propositions de la CE. Désavantage: Une charge administrative énorme pour un résultat limité. cela ajoute 4 à 5 mois au processus d'appel à propositions. L'alternative serait que la TAU organise des sessions d'information et de formation; il conviendrait de mettre un budget à la disposition de la TAU.
Importance de la subvention	- Si l'appel à propositions en général, ou des projets individuels en particulier avaient un objectif limité, la taille de la subvention pourrait également être limitée. P.ex., si les subventions avaient pour objectif exclusif de soutenir l'adaptation à la nouvelle législation sur les OSC, un montant limité par organisation pourrait suffire, parce que les frais supplémentaires de personnel et les frais de déplacement ainsi que la durée pourraient être limités. Néanmoins, la capacité de la CE d'administrer un grand nombre de subventions devra être pris en considération dans la détermination de la taille de la subvention. Si les objectifs devaient être similaires à ceux de l'appel à propositions 2006-2008, l'UGP ferait une recommandation contre une taille de subvention de moins de € 100.000. - Si l'appel à propositions en général, ou des projets individuels en particulier, avaient un objectif limité et une taille de subvention correspondante, la durée du projet pourrait également être limitée. Moins les projets sont complexes et plus ils sont petits en termes de financements, plus courte sera la durée nécessaire à leur mise en œuvre. Pour le type de projets soutenus jusqu'à présent, la TAU recommanderait des durées de projets de moins de 18 mois. Néanmoins, si le comité de pilotage du projet décide que les objectifs et la taille de la subvention doivent être limités, la durée peut alors être plus courte. - Jusqu'à présent, la taille des subventions se situe < €100.000E - €200/250.000 >. De plus petites subventions sont moins efficaces (parce que les coûts fixes pour le personnel et le bureau p.ex. sont multipliés) et cela implique des coûts de transaction importants au niveau de l'UGP et de la CE. Les subventions en dessous de €100.000 comportent davantage de risques pour la CE parce qu'il n'y a pas de paiement intermédiaire et donc moins de vérifications et de contrôle. Des subventions de plus petite taille répondent aux besoins des OSC moins habilitées et des projets autonomes, mais cela décourage le travail en réseau et la collaboration avec d'autres OSC.
Financement en cascade	- On peut assurer l'objectif de couvrir toutes les régions d'Éthiopie avec cet appel à propositions alors qu'un financement limité est disponible si le financement en cascade d'un nombre déterminé de régions dans différents lots était rendu obligatoire. Ainsi, les organisations devraient trouver des sous-bénéficiaires dans les régions respectives. Cependant, le montant par région/par sous-bénéficiaire serait assez limité (max. €10.000). - Le financement en cascade pourrait être une possibilité pour soutenir les objectifs plus restreints d'un plus grand nombre d'OSC. P.ex. on pourrait confier à des OSC plus habilitées la possibilité d'octroyer de plus petits montants à des OSC moins habilitées pour faciliter les mesures d'adaptation de ces dernières. Avec des objectifs plus larges, le financement en cascade n'est pas considéré jusqu'à présent comme une solution souhaitable parce qu'elle implique une perte de contrôle du pouvoir adjudicateur. - Le financement en cascade pourrait être une possibilité pour faciliter la mise en œuvre, en permettant ainsi la mise en œuvre de projets dont la durée est limitée. Néanmoins, comme le financement en cascade augmente la complexité des projets, seules des organisations bien habilitées devraient se voir confier la responsabilité de tels financements en cascade. Comme chaque sous-financement ne peut être que de €10.000

	max., cet outil n'est pertinent que pour des objectifs très précisément définis. - On peut soutenir que les ONGI avec une capacité établie pourraient jouer un rôle dans le financement en cascade en tant qu'organisations intermédiaires. Le financement en cascade pourrait également être une possibilité pour soutenir des partenariats et des réseaux établis dans le cadre de projets de fonds de la société civile; il pourrait dès lors y avoir un lien entre l'éligibilité des bénéficiaires précédents et le financement en cascade. Néanmoins, affecter la responsabilité du financement en cascade à l'un des nombreux partenaires pourrait également perturber/désorganiser des partenariats existants. - Le financement en cascade peut être utilisé comme outil pour affecter la responsabilité de la gestion à des organisations intermédiaires (porteurs de projets). Elles utilisent une partie de leur subvention pour financer des sous-bénéficiaires. On peut dès lors soutenir des projets de plus grande taille avec un nombre de contrats à gérer de la part de la CE qui reste moins important - Le financement en cascade peut être octroyé au titre du PRAG jusqu'à €10.000 à chaque fois. Le comité de pilotage des projets n'était pas d'accord dans le passé, souhaitant davantage de temps pour évaluer cette possibilité. Avantage: Un plus grand nombre d'OSC bénéficient du programme de fonds de la société civile; cela permet de soutenir des activités d'envergure limitée. Désavantage: le risque augmente parce que la CE perd le contrôle de la décision de qui soutenir et comment contrôler.
Ressources de gestion du programme	- Un appel à propositions en deux phases est une charge moins grande pour les demandeurs, les membres du comité d'évaluation et les assesseurs externes, mais cela crée une charge de travail plus importante pour le Président du Comité d'évaluation. En termes de calendrier, une procédure en deux phases prend plus de temps, donc l'octroi de subventions sera plus proche de la fin du contrat de l'UGP que dans le cas d'un appel à propositions en 1 phase. - Une répartition sur de nombreuses/toutes les régions augmente la demande de gestion du programme en termes de contrôle, mais cela peut être maintenu avec le contrat d'AT actuel. - Alors que des objectifs plus limités créeraient des "économies d'échelle" en termes d'assistance technique aux bénéficiaires, l'UGP et la CE sont habitués à gérer un portefeuille large d'objectifs des contrats actuels de fonds de la société civile et s'en sortent bien dans ce cadre. - Un appel à propositions en deux phases prend min. 9 mois, en 1 phase, 6 mois. La clôture des projets prend approximativement 6 mois. Pour soutenir des projets de 18 mois sans extension, un appel à propositions en deux phases devrait être lancé en avril 2009. Seules des durées plus courtes sont possibles avec des dates de lancement plus tardives. Les projets pourraient être soutenus/clos après décembre 2011 si le contrat de la TAU était étendu. - Les ONGI ont démontré leur valeur dans le cadre des subventions de fonds de la société civile en 2006. D'un point de vue technique, rien ne soutient leur exclusion. En termes de gestion de programme il est préférable de permettre aux bénéficiaires précédents de participer; à la fois parce qu'ils apporteront une capacité accrue et également comme incitant pour mettre en œuvre avec succès les projets 2006/7. De petites subventions représentent une charge de gestion relativement élevée pour l'UGP et la CE (y compris le comité d'évaluation). Si les sessions d'informations régionales devaient être considérées comme indispensables, l'UGP pourrait les faciliter sans nécessité de petites subventions. Néanmoins, l'UGP ne possède pas les ressources pour la formation ou les centres d'assistance. - Pour la gestion des programmes, une subvention minuscule occasionne presque autant de travail qu'une subvention énorme. Il est dès lors préférable que les subventions ne soient pas trop réduites.

6. LES SYSTEMES ET DISPOSITIFS DE MONITORING ET EVALUATION DES PROGRAMMES

La question des systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes d'appui aux ANE est une **question cruciale** tant pour la compréhension des effets des activités du Programme - après son achèvement - sur la dynamique associative que pour la possibilité de réorienter un programme en cours de mise en œuvre.

La problématique présente est caractérisée par 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.

A cela il faut ajouter que l'adoption de la logique projet, et non de l'approche processus comme il serait souhaitable, par bon nombre de programmes 9^{ème} FED d'appui aux ANE, comporte souvent l'utilisation de systèmes de suivi et évaluation qui **ne sont pas du tout appropriés**. Ces systèmes en effet se fondent sur des indicateurs conçus pour mesurer la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la viabilité de l'action réalisée ou à réaliser **sans pour autant que l'acteur soit pris en considération**.

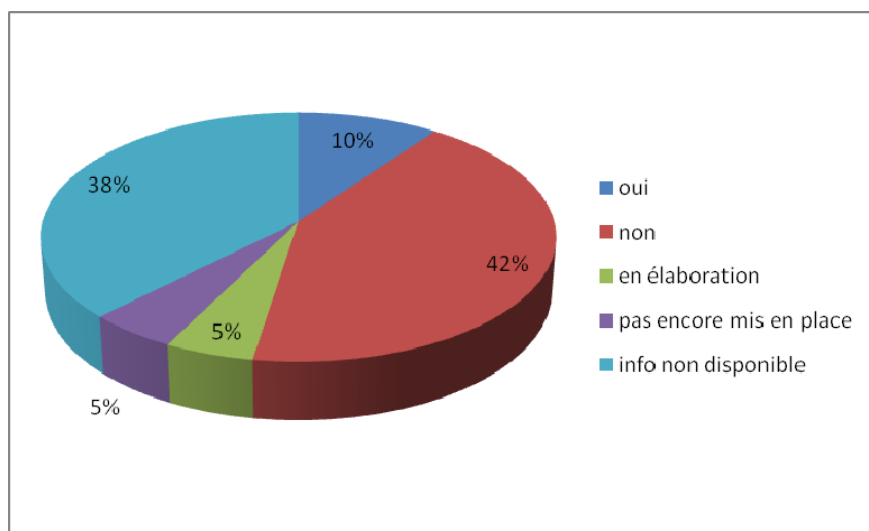
Or, les programmes d'appui et de renforcement de capacités des ANE dans l'ère de Cotonou devraient se baser principalement sur **l'accompagnement de l'acteur** vers des fonctions, comme celle du dialogue, qui n'ont rien, ou très peu, à voir avec la réalisation de l'action. En somme, le risque est toujours celui d'adopter la logique typique des programmes de microréalisations y compris dans le monitoring et l'évaluation.

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.

Cela ne peut pas justifier pour autant le fait que les systèmes de suivi et de monitoring soient rarement adoptés par les programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED.

6.1. La situation pour les programmes 9^{ème} FED

En effet, en termes de systèmes de suivi et évaluation, **seuls 10% des programmes** analysés disposent de systèmes internes (sur le plan des outils et/ou sur le plan d'un poste de spécialiste au sein de l'unité de gestion) comme reporté dans le graphique ci-dessous.



Dans 5% des cas, les systèmes sont en cours d'élaboration (notamment dans le cadre des programmes qui se trouvent encore dans une phase assez préliminaire, mais aussi dans le cadre des programmes plus avancés où les exigences en matière d'un système interne de suivi ont été souvent soulevées lors de l'évaluation à mi-parcours ou suite à une mission de monitoring ROM) et dans un autre 5% des cas, les systèmes, même s'ils ont été prévus, ne sont toujours pas mis en place.

Ce qui est **assez préoccupant** est que presque la moitié des programmes ne dispose pas, et n'a pas prévu non plus, un tel système, au-delà des procédures habituelles de reporting (rapports techniques et financiers de l'AT, rapports techniques et financiers des organisations subventionnées dans le cadre des appels à propositions ; etc.).

Cependant, l'équipe a pu identifier un nombre d'**expériences innovantes** en matière de suivi et évaluation qui méritent d'être capitalisées, en raison notamment de la complexité liée au suivi d'un programme de renforcement des capacités lequel, comme déjà évoqué à plusieurs reprises dans le document, s'avère un chantier complexe et vaste, orienté vers la promotion de changements profonds, qui vont bien au-delà des résultats tangibles immédiats. On se réfère, par exemple, au système matriciel utilisé par le CSF en Ethiopie pour relier les résultats escomptés des projets financés aux résultats globaux visés par le programme ; à la base de données pour le monitoring développée en Tanzanie, qui permet un suivi en temps réel des résultats du programme ou à l'approche par le diagnostic institutionnel des organisations bénéficiaires (avant et après l'action) utilisé par le CSSP en Ouganda, entre autres.



Les systèmes de M&E mis au point dans les programmes en Tanzanie et Ethiopie

Le **programme d'appui aux ANE en Tanzanie** a développé un système de Monitoring et d'Evaluation, qui lie le cadre logique du programme avec les activités tant celles qui sont prévues que celles effectivement réalisées. C'est ainsi que pour chaque résultat du programme, un système complet de contrôle et d'évaluation a été mis en place pour évaluer les progrès dans la mise en œuvre et pour identifier rapidement tout aspect dans l'approche du programme qui devrait être revu. Le système vise à conserver des traces des actions et activités entreprises, à s'assurer que le plan avalisé est respecté, et collecte certains détails tels que les lieux où se tiennent les différents événements, les sujets débattus et le nombre et type d'ANE impliquées. Au fur et à mesure que les

actions sont menées à bien, souvent par des consultants, les informations présentes dans leurs rapports sont intégrées dans la base de données du système de contrôle.

Le **programme d'appui à la Société Civile (CSF) en Ethiopie** a développé, dans le cadre de son système de M&E, une matrice de reporting spécifique, de manière à faciliter l'établissement de liens entre les résultats de chaque projet subventionné et les résultats globaux du programme. Toutes les subventionnés doivent joindre la matrice de reporting à chaque rapport intermédiaire soumis au programme. Cela constitue une source de données inestimable pour le CSF et qui lui permet d'analyser son impact au regard de certains résultats. Les 5 résultats du CSF ont été ainsi extrapolés pour la matrice en 8 thèmes de contrôle (i. Visibilité ; ii. Implication des OSC dans l'élaboration de politiques de développement et le dialogue politique ; iii. Implication des OSC dans la prestation de services ; iv. Partenariats entre le gouvernement et les OSC en matière de droits ; v. prise de conscience et sensibilisation sur les Droits ; vi. Réseautage entre les OSC ; vii. Redevabilité des OSC vers leurs communautés de base et ; viii. Soutenabilité), pour lesquels chaque subventionné et leurs partenaires doivent fournir des informations.

6.2. Les indicateurs d'impact

Tout système d'évaluation ou de suivi doit se fonder sur des batteries d'indicateurs d'impact efficaces et en mesure de relever les **changements produits par le programme**. Or, dans un programme d'appui aux ANE la question fondamentale est de comprendre, pour avoir une idée de la réussite du programme, l'objet de la mesure.

Bien que le cadre logique - et plus précisément au niveau des résultats à atteindre - peut orienter l'exercice d'évaluation, la difficulté reste toujours celle de résoudre la contradiction de mesurer dans l'immédiat non pas la réalisation d'une action mais d'un **processus** qui nécessite une perspective temporelle à moyen et – surtout - à long terme.

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.

En effet, mesurer l'impact d'un programme de renforcement de capacités des ANE à partir des changements qui se sont produits dans le contexte social et politique où ces ANE opèrent, risque d'être un **exercice inutile** vu qu'il est quasiment impossible d'établir des **liens de causalité directe** entre les inputs du programme et les ANE bénéficiaires et entre ces derniers et la réalité sociale.

Le **paradoxe** serait d'attribuer au programme, dont l'objectif est celui de renforcer les ANE pour qu'ils puissent mieux jouer leur rôle dans le contexte social et politique, des changements qui n'ont rien – ou très peu – à faire avec lui, comme par exemple la diminution des situations de pauvreté, ou la diminution du taux de redoublement scolaire ou encore l'amélioration des conditions de santé des populations.

Même si l'analyse des 40 programmes a démontré comment la recherche dans ce domaine était encore à ses premiers pas, 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.

Pour ce faire il est important, comme l'expérience faite au sein du programme en Ouganda (mais bientôt aussi en RDC et au Niger), de réaliser un **diagnostic institutionnel** de l'organisation bénéficiaire avant et après l'appui reçu.



L'usage d'outils innovants, tel que l'OCA (Organisational Capacity Assessment) au sein du programme CSCBP en Ouganda

Un premier exercice d'évaluation des capacités a été mené pour les 33 premiers bénéficiaires de subventions, ainsi que pour 16 autres d'entre eux retenus un peu plus tard. Cet exercice a été dirigé par les OI qui ont eu recours au **Organisational Capacity Assessment Tool** auquel l'UGP les avait formées. Un deuxième OCA a été mis en œuvre à la fin du programme par un consultant externe.

Cela a permis :

- D'établir une comparaison entre les capacités estimées par OCA1 et celles estimées par OCA 2.
- D'identifier les facteurs qui favorisent ou inhibent le progrès de chaque organisation
- De recommander davantage de changements spécifiques afin de renforcer chaque organisation.
- De mettre à jour les meilleures méthodologies à utiliser dans le RC

De l'utilisation de l'outil ressortent les leçons suivantes :

Pros

Cons

Le processus OCA a permis au CSCBP de se concentrer sur les insuffisances et besoins de capacité prioritaires. L'OCA a été réalisé par les OI et il n'est pas certain qu'il ait pris en compte et présenté les priorités de tous les bénéficiaires de subventions. La préoccupation majeure vient du fait que les subventionnés exposaient leurs insuffisances de manière à se qualifier pour le programme CSCBP, et se montraient plus timides quant à révéler d'autres carences au niveau de leur capacité institutionnelle. L'effort en matière de développement des capacités a préparé les subventionnés à devenir des acteurs efficaces de la mise en œuvre du CSCBP. Les besoins spécifiques des subventionnés n'ont pas été adéquatement pris en compte, en partie à cause des limitations des OI, mais aussi à cause d'un manque de suivi par les OI ou l'UGP.

Les subventionnés ont bénéficié de l'OCA car il a permis de révéler des lacunes qui n'auraient pas pu être identifiées (par exemple, des problèmes d'administration interne et de gestion). Certaines des formations se concentraient sur les procédures et exigences CSCBP (par ex., rédaction des demandes de subventions, rédaction de développement log-frame/programme d'analyse logique), que les subventionnés ne sont pas en mesure d'appliquer directement ailleurs.

Une partie de l'OCA a été réalisée durant la mise en œuvre, et la formation offerte est venue trop tard. De ce fait, elle n'a pas complètement profité aux subventionnés.

Dans certains cas, l'outil OCA n'a pas permis de traiter de façon assez spécifique les besoins de formation des organisations respectives.

Il est important de souligner que dans cette perspective l'intérêt ne doit pas être exclusivement porté aux changements produits au sein de l'organisation mais aussi aux changements qui ont été **programmés**. Dans ce sens, une organisation ayant programmé de revoir son organisation interne pour être plus efficace dans son action, est sans doute un élément qui doit être pris en considération dans l'exercice évaluatif, même si le changement n'a pas encore eu lieu.

Il est évident que cette démarche ne pourra pas, au moins pour l'instant, nous amener à des **solutions univoques**, vu l'écart existant entre l'exigence temporelle de l'évaluation et le contexte temporel dans lequel le processus social opère. L'objectif dans tous les cas ne pourra jamais être celui de connaître la réalité mais de **s'en approcher**. C'est la grande contribution

que l'épistémologie des sciences sociales a fourni à tous ceux qui essaient de lire et interpréter les changements véhiculés par les processus sociaux, dans laquelle la thématique de l'appui aux ANE s'inscrit de plein droit.

Par ailleurs, sur le plan méthodologique l'exercice de l'évaluation de l'impact est encore plus difficile du fait d'une part de **l'inapplicabilité de systèmes d'« indicateurs proxis »** aux thématiques qui font l'objet de ce type de programmes, et d'autre part, par le **bouleversement de la logique évaluative** qui caractérise le renforcement de capacités des ANE.



Un système innovant d'évaluation : la cartographie des incidences

<http://www.idrc.ca/fr/>

La cartographie des incidences est axée sur une catégorie de résultats : **les changements dans le comportement des gens, groupes et organismes avec qui un programme travaille directement**. Ces changements sont appelés « incidences ». Avec cette méthodologie, les programmes de développement **s'attribuent des contributions à la réalisation d'incidences et non à la réalisation d'impacts sur le développement**. Ces incidences peuvent accroître la possibilité d'impacts sur le développement, **mais il n'y a pas là nécessairement une relation directe de cause à effet**. Au lieu d'essayer de mesurer l'impact des partenaires du programme sur le développement, on suit et évalue les résultats du programme en s'attachant à son influence sur les rôles que les partenaires jouent dans le développement.

Définir les incidences comme des « changements de comportement », c'est faire ressortir que, pour être efficaces, les **programmes de recherche pour le développement doivent faire plus que produire et diffuser l'information**; ils doivent faire participer pleinement les acteurs du développement à l'adaptation et à l'application. Ainsi, les partenaires se voient attribuer le mérite d'avoir joué un rôle dans le développement et en tirent parti, et la contribution des programmes de développement au processus est reconnue. Les programmes trouvent les partenaires avec qui ils vont travailler, puis conçoivent des stratégies visant à les doter des outils, techniques et ressources utiles pour contribuer au développement. **Axer le suivi et l'évaluation sur les changements chez les partenaires montre aussi que, même si un programme peut influencer la réalisation des incidences, il ne peut les contrôler, la responsabilité du changement incombant à ses partenaires limitrophes, à leurs partenaires et aux autres acteurs**. Les changements voulus ne sont pas fixés par le programme. La méthodologie offre un cadre et un vocabulaire pour comprendre les changements et évaluer les efforts faits pour y contribuer.

6.3. Le bouleversement de la logique évaluative : lorsque l'échec se transforme en réussite

Il n'est pas rare dans les programmes d'appui aux ANE que des actions jugées non réussies **soient en réalité un succès** tant par le programme que par l'organisation bénéficiaire. En effet, le parcours du renforcement des capacités, surtout lorsqu'il touche aux questions fondamentales de l'organisation interne et du leadership, n'est pas toujours linéaire. Souvent les progrès ne sont atteints qu'après des discussions internes assez tendues, des tensions et des conflits. En somme, le renforcement de l'organisation parfois n'est atteint que suite à des véritables crises.

Or, la question est toujours l'aspect temporel vu que le résultat de l'exercice évaluatif dépend du moment où il est mené. Si l'exercice a lieu dans la phase de discussion interne de l'organisation on pourrait avoir la tentation de considérer l'appui du programme comme un

échec ou comme non réussi. En réalité **on ne pourra jamais savoir dans le court terme** si l'action de renforcement produira les résultats espérés.

A **titre d'exemple**, on peut citer le cas de l'appui aux organisations faïtières maliennes par le programme ARIANE pour la création d'un portail web destiné à l'ensemble des organisations de la société civile, pour lequel un montant avait été prévu dans le DP. Or, du fait d'une difficulté des organisations à trouver des solutions satisfaisantes pour la gestion de l'initiative, le portail web n'a pas pu être réalisé et la direction du programme a préféré ne pas s'impliquer dans les discussions.

Dans ce cas l'analyse évaluative pourrait avoir **deux options** : soit considérer l'action comme un échec ou bien prendre en compte la positivité du débat interne aux organisations sur la nécessité de se doter d'un outil de communication fondamental pour représenter ses activités et même établir des partenariats à l'extérieur du pays.

La solution n'est qu'une question de **point de vue** : d'une part il est indéniable que l'action n'a pas été réalisée et les ressources restées inutilisées ; de l'autre, le débat et la confrontation menée au sein des organisations faïtières peuvent être considérés comme un acquis fondamental, tant pour la conscience qu'elles ont murie sur l'importance des outils de communication via le web, que pour le fait que toutes les organisations faïtières du pays agissant dans la dimension nationale se sont finalement retrouvées autour d'une question commune, ce qui ne rentrait pas du tout dans leurs habitudes.

En réalité, il ne faut pas oublier que la finalité de cette action était de renforcer les capacités en communication des organisations faïtières maliennes à travers la création du portail web de la société civile. Or, nous ne savons pas si cette initiative sera réalisée avant la fin du programme ARIANE grâce à son appui et à ses ressources, ou bien si elle sera réalisée dans quelques années grâce à la **dynamique née autour de cette initiative**.

Encore une fois l'évaluation nécessite le plus de temps possible mais surtout de **se confronter avec des dynamiques et des processus et non pas des actions isolées** qui risquent d'être mal interprétées et donc mal évaluées. 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.

6.4. La prise en compte des « effets induits » ou des « résultats inattendus »

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** ».

Dans ce cadre, on pourrait citer le cas d'une organisation centrafricaine appuyée il y a quelques années par une ONG européenne par le biais d'un programme de renforcement des capacités qui prévoyait un exercice de planification stratégique. Cet exercice de planification stratégique provoqua justement à l'époque une **confrontation très dure** au sein de l'organisation (une petite ONG de développement) et plus particulièrement entre les leaders

fondateurs. La dissidence interne qui se déclencha donna lieu à l'éclatement de l'organisation qui cessa ses activités.

Dans ce cas on peut sans doute affirmer que le parcours de renforcement des capacités pour cette organisation non seulement **n'a pas atteint les résultats espérés** mais l'organisation bénéficiaire a disparu de la scène centrafricaine. L'exercice d'évaluation ne pourra donc que donner qu'un verdict négatif.

En réalité, la situation n'est pas si **simple**. En effet les leaders promoteurs de la dissidence interne, après avoir pris conscience des enjeux politiques au cours de l'exercice de planification stratégique, fondèrent une autre organisation non gouvernementale, l'ONG Echelle, qui est à l'heure actuelle, seulement 4 ans après sa création, l'ONG de développement la plus importante de la République Centrafricaine et, de fait, l'organisation qui forme le personnel et les dirigeants du mouvement associatif centrafricain.

Aujourd'hui l'ONG Echelle est devenue non seulement le **point de repère** du mouvement associatif national, mais l'acteur collectif centrafricain le plus sollicité, grâce à sa vision et ses compétences extrêmement pointues, tant par le gouvernement que par l'ensemble des bailleurs de fonds.

A l'origine du succès d'Echelle il y a donc la détermination de quelques leaders qui sortirent d'une grave crise de la petite organisation provoquée par des facteurs internes mais **éclatée** suite à une action de renforcement de capacités.

C'est justement ce que l'on peut nommer un « effet induit » ou un « résultat inattendu ». Mais c'est également la preuve que le renforcement de capacités des OSC non seulement ne peut être évalué qu'à moyen et long terme mais aussi que, parfois, les dynamiques qui se produisent tout autour de l'organisation bénéficiaire sont **plus intéressantes** que l'action principale.

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**.

7. INFORMATION ET COMMUNICATION AU SEIN DES PROGRAMMES D'APPUI AUX ANE

7.1. La fonction de la communication et la superposition avec l'exigence de la visibilité

L'Accord de Cotonou souligne très clairement comme un **flux d'information** continue et une communication appropriée soient deux éléments incontournables pour la mise en place d'un processus cohérent et permanent de consultation des acteurs non étatiques, de renforcement de leurs capacités et pour assurer leur participation active dans le dialogue sur les politiques économiques, sociales et institutionnelles.

Sur la base de l'analyse des 40 programmes d'appui aux ANE on remarque de plus en plus qu'il y a une **confusion** entre, d'une part la fonction à jouer par la communication et l'information dans le programme, et d'autre part l'aspect relatif à la visibilité du programme même.

L'analyse menée se focalise plutôt sur l'aspect communication étant celle-ci partie intégrante des principes fondamentaux de la stratégie de renforcement de capacités comme déjà évoqué dans le chapitre 5 de ce rapport.

Or, si la communication est un aspect fondamental des programmes d'appui aux ANE il est nécessaire qu'une stratégie soit identifiée pendant la phase du montage du programme, et que tous les outils techniques appropriés pour sa mise en œuvre soient pris en compte. En réalité, l'analyse documentaire montre comment **très rarement** les propositions de financement contiennent une stratégie structurée de la composante communication avec des budgets affectés à cette fin.

Entre autre, on remarque une certaine **monotonie** concernant les instruments de communication le plus fréquemment utilisés par le différents programmes, ce qui peut démontrer une faible réflexion par rapport aux instruments de communication adaptés aux types de programmes, aux acteurs concernées et bien évidemment au contexte sociopolitique du pays dans le quel le programme s'insère. Des 40 programmes analysés, seulement 18 disposent d'un site internet, alors que pour le programmes restants, il n'y a pas une véritable attention à l'expérimentation des formes efficaces de communication. Il faut toutefois signaler que quelques programmes, comme par exemple le programme PASOC en Mauritanie (figure 1 ci-dessous), le programme ARIANE au Mali et le programme OSCAR au Bénin, se sont dotés d'instrument intéressants pour assurer une information tout azimut sur la vie du programme comme un bulletin d'information, dans les trois cas déchargeable du site web.

Figure 4 : Visualisation du bulletin en ligne du « Programme d'appui à la Société civile et à la bonne gouvernance (PASOC) » en Mauritanie.

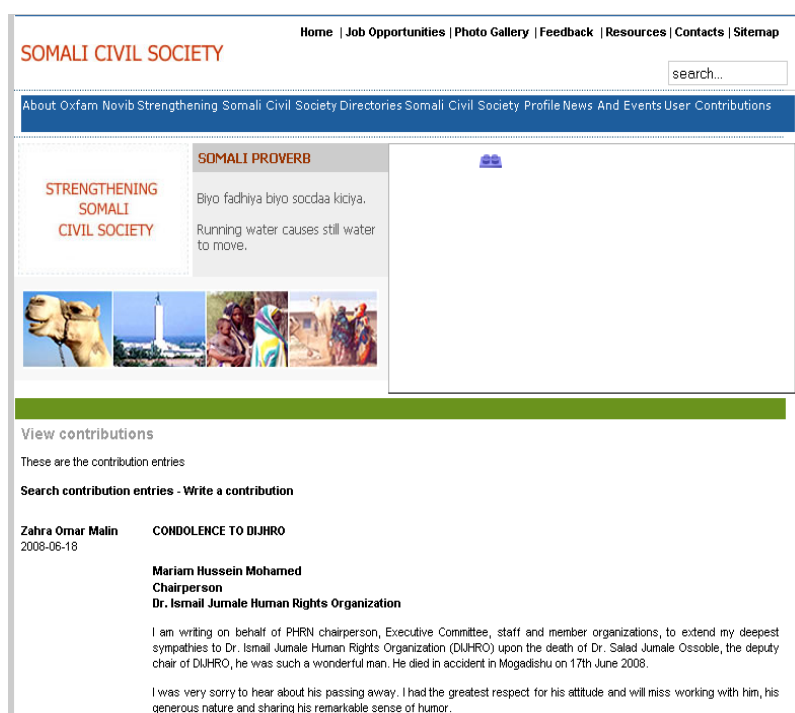


7.2. La communication comme un instrument de renforcement de capacités

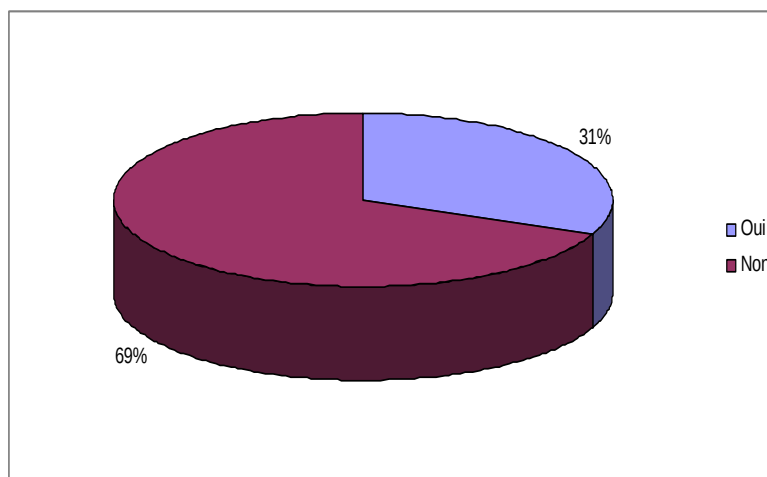
Comme nous l'avons dit, si on considère important la fonction de la composante communication comme **instrument transversal de renforcement de capacités** du programme vis-à-vis des acteurs concernées, il faut en même temps tenir en compte quels sont les aspects opérationnels qui doivent être considérés par une stratégie de communication, en partant des expériences concrètes expérimentées par les différents programmes.

Tout d'abord la communication doit être 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. Dans le cas d'un outil comme le site web, cette interaction est possible à travers la création d'un espace de messages et contributions thématiques par rapport à des sujets spécifiques pour animer des forums virtuels qui généralement peuvent concerner les enjeux prioritaires pour les ANE. Un exemple intéressant est le site web du programme d'appui aux ANE en Somalie comme indiqué dans la figure ci-après, ou le site du programme PAANE en Angola. Dans ce dernier cas par exemple, où le dialogue entre acteurs non étatiques et institutions publiques est assez difficile, le programme représente un instrument intéressant de facilitation étant un espace ultérieur de dialogue et d'échange.

Figure 5 : Visualisation d'une page du site internet du Programme « Strengthening Somali Civil Society ».



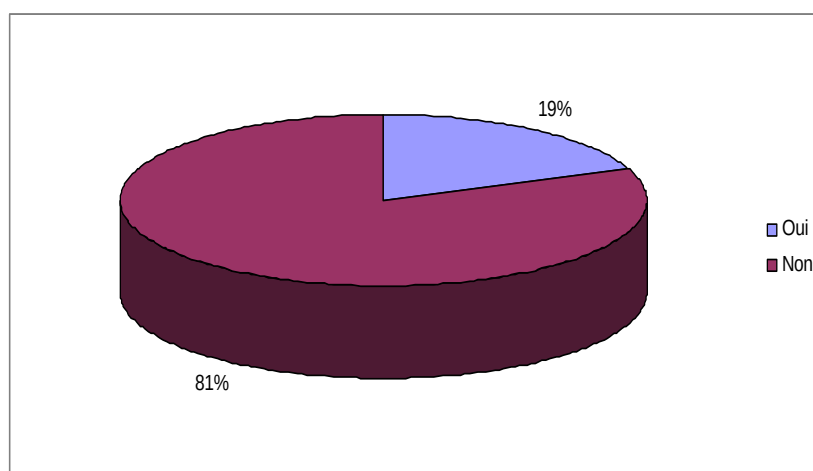
De l'analyse faite par l'équipe, il ressort que seulement **31%** (c'est-à-dire 5 sites sur les 16 actifs) des programmes utilisent le site internet comme un créneau de communication à double voie à travers un espace qui permet aux OSC de communiquer et de se positionner par rapport aux différents enjeux.



Un deuxième aspect concerne l'importance de **faciliter le dialogue et les échanges d'information** entre les ANE et entre celles-ci et les institutions publiques, à travers la création d'un environnement favorable à l'échange d'opinions et d'informations. Cet aspect devient de plus en plus incontournable surtout lorsqu'on se réfère à des programmes qui ont comme « mission » celle de promouvoir et « construire » des espaces de dialogue et d'influence par rapport aux politiques nationales.

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. Malheureusement il faut souligner comment dans la quasi totalité de sites web des programmes d'appui aux ANE analysés, les bonnes pratiques sont très peu prises en compte, et la même tendance peut être observée dans les sites web des Délégation de la CE.

Toujours dans une optique communicative, il faut souligner comment l'aspect qui concerne la présentation d'un cadre d'analyse sur les dynamiques des ANE dans un pays, qui serait d'une très grande relevance comme évoqué dans le paragraphe concernant les critères fondamentaux du mapping, uniquement dans 19% des cas les sites des programmes offrent un **cadre suffisamment clair** des ces dynamiques comme indiqué par le graphique ci-après.



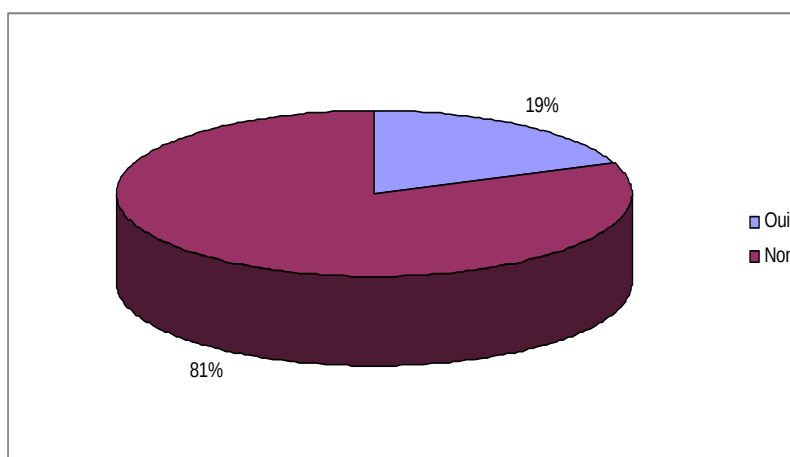
7.3. La communication comme instrument pour favoriser le positionnement stratégique du programme et sa «mission» par rapport aux enjeux des ANE.

Comme on vient de l'expliquer dans les paragraphes précédents, dans plusieurs cas le positionnement stratégique des programmes d'appui aux ANE n'est pas suffisamment clair et même dans le cas où certains éléments dudit positionnement sont plus explicites, ils ne sont **pas bien mis en exergue** sur le plan de la communication.

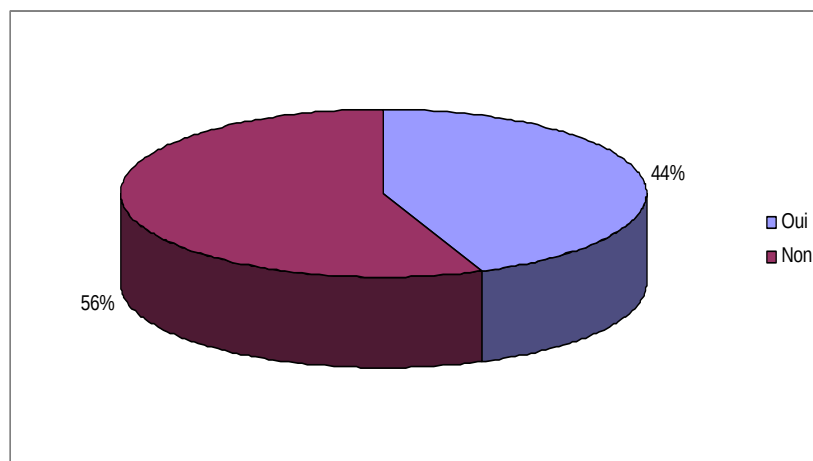
Cela met en évidence la nécessité pour un programme de disposer d'instruments de communication **adaptés au contexte** et surtout **à ses cibles** afin de représenter efficacement l'ancrage du programme aux défis sociaux et politiques auxquels les ANE doivent faire face.

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.

Par ailleurs, du scénario offert par l'analyse des sites internet des programmes d'appui aux ANE il ressort que seulement dans 19% des cas les programmes sont capables de mettre en évidence le positionnement stratégique et le cadre à long terme dans lequel le programme intervient.



Toujours dans le but de rendre plus clair le positionnement stratégique du programme et par conséquent la stratégie communautaire d'intervention dans le pays, on peut noter ci-après que seulement 44% des programmes ont dans leur site internet un lien avec celui de la Délégation, comme reporter dans le graphique ci-après, alors que pour 56% des sites ce lien simplement n'existe pas.



Il faut de même mentionner que quelques Délégations ne disposent pas encore de leur site web, ce qui rend plus difficile pour le programme d'appui aux ANE de représenter son positionnement stratégique de manière efficace.

7.4. La communication pour favoriser la transparence

Tout programme d'appui aux ANE doit garantir non seulement le maximum de **transparence** dans toutes les phases de sa vie, mais aussi un accès continu de toutes les parties prenantes à l'information sur le cycle de la coopération.

En général, l'accord de Cotonou prévoit l'implication des ANE tant dans l'exercice de définition du DSP que plus en général dans tout le cycle de la coopération communautaire (revue annuelle de la coopération, revue à mi-parcours, revues sectorielles et thématiques, etc.). Cet exercice implique la nécessité d'une **communication transparente** pour permettre tant le partage des informations qu'un échange efficace entre les ANE et les décideurs politiques. Or, l'analyse des sites web des programmes d'appui aux ANE et des Délégations concernées, met en évidence un déficit général de communication dans ce domaine mais aussi une faiblesse importante sur le plan d'outils de communication adaptés à cette tâche.

Au niveau de la vie du Programme, la communication doit favoriser la transparence sur **trois aspects** primordiaux, à savoir : (i) la gestion des activités ordinaires du Devis Programme ; (ii) la gestion des appels à propositions ; (iii) et la gestion des activités ordinaires de l'UGP.

Pour ce qui est de la **gestion des activités ordinaires** des Devis Programme, l'analyse menée dans le cadre de l'étude de capitalisation montre que les informations ne sont pas toujours valorisées. En effet, les informations sur les rencontres, les séminaires de formation, les documents thématiques devraient toujours être publiés selon le principe déjà énoncé de favoriser l'accès à l'information par un public large, ce qui semble assez rare dans les 40 programmes d'appui aux ANE, hormis certaines expériences intéressantes, comme dans le cas de la Tanzanie. La figure ci-après par exemple montre comment le site internet du Programme d'appui aux ANE en Tanzanie dédie un espace ad hoc au plan de travail annuel, dans le but de faire connaître les activités que le programme réalisera dans le mois suivants.

Figure 6 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE en Tanzanie.



Quant à la **transparence générale** d'un appel à propositions, dans la majorité des sites internet des programmes qui adoptent cet outil pour l'octroi des financements, il y a un espace consacré à la publication des lignes directrices de l'appel à propositions, ainsi que le dossier pour le soumissionnaire, très souvent téléchargeable. Par contre, l'analyse de 40 programmes montre que la publication des listes des demandeurs, des titres des projets présentés, des scores obtenus et des fiches synthétiques des projets retenus, soit encore une rareté.

La **tendance** ressortie de l'analyse impose une réflexion sur les efforts que les programmes doivent encore faire pour atteindre des niveaux de transparence satisfaisants. Dans la partie gauche de la figure ci-dessous un exemple intéressant sur le Programme d'appui aux ANE est reporté.

Figure 7 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE au Mauritius.



Comme on peut le constater, plusieurs pages du site reportent des **informations détaillées et approfondies** sur le fonctionnement de l'appel à propositions.

De même, le site du Programme d'appui aux Organisations de la Société Civile au Bénin (OSCAR) contient des informations assez claires et complètes pour les soumissionnaires potentiels par rapport à la démarche de l'appel à propositions.

Toujours en termes de bonnes pratiques, dans l'encadré ci-après un autre exemple de **communication efficace et complète** par rapport aux subventions attribuées au titre de l'appel à propositions du projet Ariane au Mali est reporté.

Tableau 5 : Visualisation d'une page du site internet du Programme d'appui aux ANE au Mali, relative aux subventions attribuées dans la composante « Appui aux initiatives de développement »

CONTRATS DE SUBVENTION ATTRIBUÉS EN FEVRIER 2009						
SOURCE DE FINANCEMENT: 9 ACP MLI 017						
Subventions attribuées au titre de l'appel à propositions ARIANE/2008-2009/AP3, publié le 12 juin 2008						
N° Dossier	Bénéficiaire: Nom et adresse	Intitulé de l'action	Lieu(x) de mise en œuvre de l'action	Durée de l'action (mois)	Montant de la subvention (< FCFA >)	Pourcentage du coût total éligible de l'action (%)
AP3/1/001	Œuvre Malienne pour le Développement des Zones Arides (OMADEZA)	Femme et gouvernance locale	Région de Kayes	6	13 496 445	90,00%
AP3/1/004	Association Guidimakha Jikke	Prévention et gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles dans les communes de Djélébou, Karakoro et Sahel	Région de Kayes	6	12 398 870	90,00%
AP3/1/009	CPCD - Association Diombougou	Projet de formation des leaders associatifs féminins du Diombougou, en conception et gestion de micro projets associatifs	Région de Kayes	6	8 412 500	76,39%

Pour le troisième aspect, finalement, celui des **activités ordinaires du programme effectuées par l'UGP**, 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. Même dans ce cas, le bulletin du Programme ARIANE peut être considéré comme une bonne pratique à répliquer par d'autres programmes.

7.5. Les instruments de la communication

Pour ce qui est de l'analyse des **instruments de communication** adoptés par les 40 programmes objet de l'étude de capitalisation, il faut souligner une certaine monotonie d'approche et, comme l'on vient de dire, un déficit d'élaboration d'outils appropriés en fonction des finalités et du public cible des programmes.

En effet, de l'analyse il ressort que le web est l'outil **le plus utilisé** par les programmes, même si le fait qu'uniquement 18 programmes sur 40 en peuvent disposer, ce qui démontre une sensibilité probablement insuffisante vis-à-vis de l'exigence d'une communication efficace et transparente pour l'implication des ANE et pour leur accès aux ressources communautaires.

Cela impose une réflexion approfondie sur **l'accès à l'information** : selon les expériences en cours il semble pertinente l'adoption d'un site web surtout pour les programmes qui ont une forte composantes :

- D'appui au dialogue entre les ANE et les institutions publiques ;
- D'influence sur les politiques publiques et dans le plaidoyer ;
- D'appui aux organisations de 3ème et 4ème niveau, qui sont équipée de matériels adéquats et d'une connexion internet et qui maîtrisent les instruments informatiques.

Un problème ultérieur est celui de la **pérennisation de l'information** qui semble n'être presque jamais prise en compte, soit par les techniciens que par les gestionnaires des programmes. Le cas du programme d'appui à la société civile en Uganda est un exemple clair de ce manque de vision et de stratégie à long terme. Dans ce cas spécifique, par exemple, avec la clôture du programme aussi le site web a été suspendu et par conséquent l'information et la capitalisations des expériences menées ont été perdues.

Cela démontre que la question de la conservation de l'information et des données du programme après sa fin doit nécessairement être prise en compte dès le début du programme. A cette fin il pourrait y avoir concrètement **deux scénarios possibles** pour éviter un gaspillage d'expériences et des ressources importantes.

La première possibilité concerne le stockage de l'information et l'établissement d'un lien du site web du programme dans le **site de la Délégation** des pays concernés. Cette option semble être la plus facile à réaliser ainsi comme la moins chère en termes économiques.

La deuxième option concerne le stockage des données au niveau du **siège de la Commission**, par exemple auprès de l'Unité E4 ou auprès d'autres unités.

Le tableau ci-après reporte la **liste des sites** internet des programmes d'appui aux acteurs non étatiques analysés par l'étude.

Tableau 6 : Liste des sites internet des Programme 9^{ème} FED d'appui aux ANE.

Botswana	www.nsabotswana.org
Cameroun	www.pasoc-cameroun.org
Mali	www.ariane-ml.org
Guinée Bissau	www.apoiosociedadecivilgb.org
Ethiopie	www.deleth.ec.europa.eu
Tanzanie	www.nsatz.org
Rép. Dominicaine	www.pril.org.do
Angola	www.paane.com
RDC	www.projet-ane.org
Niger	www.pasoc-niger.org
Bénin	www.oscarbenin.org
Ouganda	www.societyfund.or.ug
Mauritanie	www.pasoc-mauritanie.org
Mauritius	www.gov.mu
Sénégal	www.ugp-ane.org
Suriname	www.suriname-ngo-strengthening.org
Malawi	(en phase de réalisation)
Somalie	www.somali-civilsociety.org

Comme mentionné, le site web représente un instrument assez utilisé mais il y a aussi des **expériences alternatives** intéressantes à explorer comme par exemple le Programme d'Appui aux Organisations Paysannes en Guinée (PACNOP). Vu que les bénéficiaires de ce programme sont les organisations paysannes, le programme utilise une communication de proximité, c'est-à-dire par le biais de radios rurales qui sont présentes dans les différentes sous-préfectures du pays, ce qui permet une couverture territoriale assez importante.

7.6. La Visibilité et la Communication institutionnelle

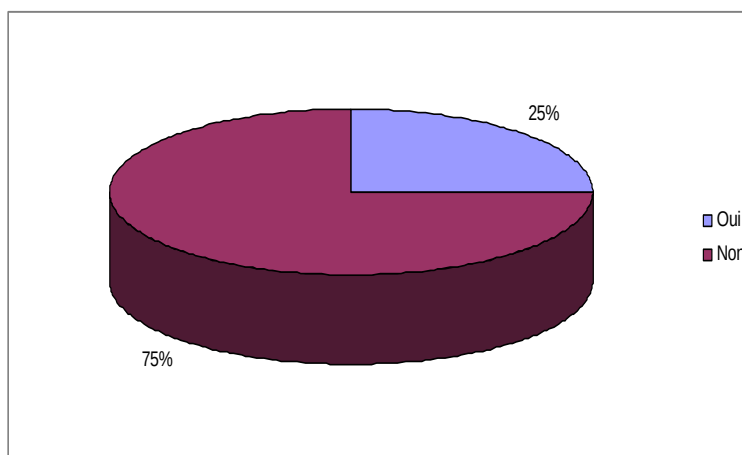
Tout programme d'appui aux ANE, et plus particulièrement, aux organisations de la société civile, devra donc se confronter aussi avec la question de la **visibilité** et de la **communication institutionnelle**.

Si d'un côté la communication est un instrument de renforcement de capacités qui doit accompagner le programme pendant toute sa vie et même après à travers la capitalisation et le stockage de l'information produite, de l'autre la **communication institutionnelle** a plutôt une fonction communicative vis-à-vis des parties prenantes externes.

Dans cet esprit donc la communication institutionnelle devient un instrument important pour faire connaître les objectifs, les ressources et les modalités de mise en œuvre des programmes communautaires aux autres intervenants intéressés à assurer une meilleure coordination et une **majeure efficacité de l'aide**.

Il faut noter en outre que la communication institutionnelle est importante non seulement au niveau du pays où le programme est mis en œuvre, mais aussi au **niveau international**. La mise en réseau dans la dimension sous-régionale, par exemple, devient fondamentale dans un cadre d'interaction où de plus en plus les ANE participent à des plateformes thématiques sous régionales.

De l'analyse menée, il ressort qu'au-delà de quelques expériences très limitées, l'existence de liens dans les sites web entre programmes similaires au niveau sous-régional ne représente que 25% du total.



Parmi les bonnes pratiques dans ce domaine, il faut signaler les cas des programmes d'appui aux ANE au Niger (PASOC) et le programme ARIANE au Mali, comme indiqué dans les deux figures ci-après.

Figure 8 : Programme d'appui aux OSC(PASOC) au Niger. Figure 8: Page du site internet du Programme ARIANE au Mali.

PASOC

Programme d'Appui à la Société Civile du Niger

Bienvenue sur le site du PASOC

Bienvenue sur le site du **Programme d'Appui à la Société Civile du NIGER (PASOC)**. Ce site en construction est un espace d'informations, d'échanges et de documentation sur le programme et sur les thématiques qui y sont liées.

Les thématiques prioritaires du PASOC sont celles liées à la promotion des droits humains et de la citoyenneté, que cela soit l'éducation, la santé, l'éducation civique, le dialogue entre les acteurs ou le droit à l'environnement par exemple.

Il vise à favoriser la transparence et la circulation de l'information à propos du programme et à communiquer sur ses bonnes pratiques et résultats. Les étapes suivantes seront la mise à disposition d'espaces d'information pour les structures de la société civile désireuses de partager leurs informations et les événements qu'elles organisent.

Dans le cadre de son Programme Indicatif National, le Gouvernement de la République du Niger et la Délégation de la Commission européenne ont décidé de financer sur les ressources du **9ème Fonds Européen de Développement (FED)** le Programme d'Appui à la Société Civile (PASOC). La date limite de sa mise en oeuvre opérationnelle

Liens utiles

- Délégation de la Commission européenne
- Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées
- Programme ANE en RDC
- Programme Ariane au Mali
- Programme d'Appui à la Société Civile et à la Bonne Gouvernance
- Réseau des plates-formes nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre
- Société civile au Maroc
- Société civile au Rwanda
- Société civile en RDC

Liens utiles

'Afrique.

N'hésitez pas à nous contacter et nous communiquer d'autres liens que vous jugez utiles pour les Organisations de la Société Civile.

Des initiatives remarquables des Organisations de la Société Civile dans nos pays voisins à voir et à consulter

MALI

Forum des peuples : www.forumdespeuples.org
 Initiatives Mali Gateway : www.initiatives-mali.info
 Institut de recherche et débat sur la bonne gouvernance : www.institut-gouvernance.org
 Réseau Plaidoyer Lobbying : www.rplmali.org

AFRIQUE

Société civile en RDC : www.societecivile.cd
 Société civile au Maroc : www.tanmia.ma
 Société civile au Rwanda : www.rwandagateway.org
 Penser pour agir : www.penserpouragir.org
 Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées (OSCAR) : www.oscarbenin.org
 Réseau des plates-formes nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre : www.repaoc.org/
 Programme d'Appui à la Société Civile et à la Bonne Gouvernance : www.pasoc-mauritanie.org
 Projet d'Appui au Renforcement des Capacités des Acteurs Non Etatiques en République Démocratique du Congo : www.projet-ane.org
 Programme d'Appui à la Société Civile du Niger : www.pasoc-niger.org
 Forum Civil Sénégal : www.forumcivil.sn

RESTE DU MONDE

Forum européen de coopération internationale : www.euforic.org
 Coordination Sud : www.coordinationsud.org
 Diplomatie Non Gouvernementale : www.ong-ngo.org
 Examen périodique universel : www.upr-info.org/-rubrique11-.html

Au Mali la société civile bénéficie de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds et programmes de coopération

INSTITUTIONS ET AGENCES DE COOPERATION OEUVRANT AU MALI

Quant à la **visibilité**, sa fonction primordiale est celle de mettre en évidence non seulement le financement communautaire, mais aussi l'appartenance à une **stratégie globale de l'UE dans le pays**. A cet effet il est important de signaler que les aspects concernant soit la stratégie de visibilité que les outils concrets à prévoir par les programmes sont bien traités dans le « Manuel de communication et de visibilité pour les actions extérieures de l'Union européenne » publié par l'Office de coopération Europeaid.

ANNEXES

Annexe 1 : Grille pour l'analyse en profondeur

PAYS :

PROGRAMME DE RC :

DUREE :

SITUATION :

MONTANT :

Niveau 1 d'analyse Les approches participatives de l'UE et l'Etat ACP		
PHASE	QUESTIONS	REPONSES
1.0 PREALABLES	1.0.1. Catégorisation du pays	
1.1. INFORMATION ET IMPLICATION DES ANE DANS LA PROGRAMMATION STRATEGIQUE	1.1.1. Implication des ANE dans la définition des DSP et circulation de l'information : Comment la DCE articule-t-elle le dialogue avec les ANE et facilite l'information? (principaux instruments)	
	1.1.2. L'inscription des programmes dans les DSP : Comment s'inscrivent les programmes de Renforcement des capacités et/ou autres programmes en appui aux ANE (programmes de microréalisations, coopération décentralisée, etc.) dans la stratégie de coopération 10 ^{ème} FED. Quelle a été l'évolution vis-à-vis le 9 ^{ème} FED (en nombre de programmes et volume de ressources)	
	1.1.3. Mainstreaming société civile : Quels sont les différents points d'entrée sous les autres programmes géographiques pour promouvoir une participation effective des ANE dans la définition des politiques publiques, particulièrement (ouverture/renforcement d'espaces de dialogue et renforcement des capacités des ANE au niveau sectoriel)	
1.2. IMPLICATION DES ANE DANS LE DIALOGUE ET SUIVI DE LA COOPERATION ET LA VIE SOCIALE, ECONOMIQUE ET POLITIQUE DU PAYS	1.2.1. Implication des ANE dans le processus de développement et les grands débats nationaux : • quelle participation est réservée aux ANE dans le PRSP et les différentes politiques sectorielles • quels sont les niveaux associés dans le dialogue politique avec les différents niveaux et du degré de respect de la vocation et du rôle de chaque acteur	
	1.2.2. Présence, Assise, légitimité, dynamisme et représentativité perçues des organisations faïtières (plateformes, coordinations, fédérations, réseaux)	

Niveau 2 d'analyse

Le cycle de gestion du programmes de RC des ANE		
PHASE	QUESTIONS	REPONSES
2.1 L'IDENTIFICATION DES PROGRAMMES DE RC DES ANE	2.1.1. Analyse et capitalisation des exercices de mapping/diagnostic (Pré faisabilité) : • Les objectifs de l'exercice du mapping (un outil pour la compréhension des enjeux concrets et des défis socio-économiques et politiques qui interpellent les ANE) • Le cadre théorique utilisé (notion et catégorisation opérationnelle des ANE, Société Civile et Renforcement de Capacités utilisées) • L'envergure et la portée de l'étude (informations contenues et canevas de l'étude ; catégories des ANE objet de l'étude ; traitement du secteur privé et des collectivités territoriales ; autres intervenants, bailleurs et ONGI) • L'approche methodologique (approche qualitative vs. quantitative ; instruments et sources pour la collecte de l'information ; l'approche participative ; le calendrier d'exécution) • La participation des ANE et autres acteurs clés dans l'exercice de mapping. Formules adoptées • L'opérationnalité et l'exploitation par la DCE et l'ON des résultats de l'étude (vis-à-vis les programmes de RC proposés à l'issue des études) et leur apport pour l'élaboration d'une vision et une stratégie en appui aux ANE/SC • Leçons tirées	
	2.1.2. Analyse et capitalisation des études de faisabilité/ études de formulation (quand elles existent séparément des études de mapping) : • Analyse de leur pertinence et valeur ajoutée, vis-à-vis les résultats du mapping ou dès lors qu'une étude de mapping n'a pas été conduite • Analyse de l'opérationnalité et l'exploitation par la DCE et l'ON des résultats de l'étude pour l'élaboration de la PF du programme de RC • Analyse de leur apport pour l'élaboration d'une vision et une stratégie en appui aux ANE/SC	
2.2. LA FORMULATION DES PROGRAMMES DE RC DES ANE	2.2.1. Analyse et capitalisation des stratégies pour l'appui aux ANE/SC en matière de renforcement de capacités : • Les principes directeurs du programme (notion de processus, caractère pluriel de la SC, partenariat multi-acteur, etc) • Les objectifs généraux et spécifiques poursuivis • Les acteurs ciblés (bénéficiaires directes et indirectes des programmes ; typologie d'ANE et niveau de structuration) • La place du secteur privé • Les composantes du programme (renforcement institutionnel, cadre institutionnel, cadres de concertation et partenariat, information, etc) • La pertinence de la stratégie définie, par rapport aux enjeux des pays à la stratégie communautaire (selon l'analyse de l'étape 1). Revue des instruments déployés et analyse de sa complémentarité : programmes géographiques et programmes thématiques (acteurs non étatiques et autorités locales ; instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme)	
	2.2.2. Analyse et capitalisation du montage institutionnel et du dispositif de gestion et d'AT: • La durée du programme et la localisation géographique • Le système de pilotage et le rôle des ANE dans le suivi du programme • Le système de gestion (régie directe ou indirecte) et formule utilisée (administration publique vs. Plateforme/réseau national vs. ONGI vs. Bureau d'étude) avec indication des points forts et faibles et pertinence selon le contexte du pays (selon l'analyse de l'étape 1). Les implications financières du choix. • Le backstopping	

	- Le rôle de l'expertise nationale Analyse des coûts (fonds d'activités du programme vs. Fonctionnement ; répartition des coûts de gestion ; Que regroupe le contrat d'AT ?)	
	2.2.3. Analyse de la notion opérationnelle adoptée de RC et de la typologie, relation et complémentarité des instruments -envisagés et effectivement utilisés- pour l'appui aux ANE/SC en matière de renforcement de capacités : - Elaboration d'un schéma de renforcement de capacités vs l'appel à propositions (la logique « offre vs. demande »). Analyse des points forts et faibles de la formule choisie. - Les outils employés pour le Renforcement de capacités. Adaptation des outils à la typologie du pays (selon l'analyse de l'étape 1).	
	2.2.4. La prise en compte des aspects transversaux (public cible ; systèmes de discrimination positive, etc.) : - Le genre - L'environnement - Les droits de l'homme - Les peuples autochtones	
2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES PROGR AMMES DE RC	2.3.1. Les rôle des acteurs impliqués - Analyse du rôle de la DCE et de l'AT dans la mise en œuvre du programme. Les notions d'accompagnement et facilitation Le rôle de l'Administration (ON et ministères clés ; implication dans la gestion/facilitation/blocages/etc) Le rôle des ONG européennes au sein du programme (bénéficiaires du programme vs. accompagnateurs des acteurs nationaux vs. Responsables de la mise en œuvre. Comment les associer et quel partenariat établir ?) - Le rôle des autorités locales et des services techniques décentralisés - Le dialogue inter-acteurs : objectifs et mécanismes	
	2.3.2. La question de l'expertise nationale vs. expertise internationale et la question de l'offre de capacités disponible	
	2.3.3. Analyse des lignes directrices des appels à propositions: - Les objectifs et les priorités (les programmes de première et deuxième génération). - La question de la pertinence par rapport aux résultats du mapping et des enjeux dans le pays - Les critères d'éligibilité des acteurs. La question de la fiabilité et assise institutionnelle - Les critères pour la sélection des actions. La question de la pertinence La circulation et diffusion de l'information - La question de la contribution des organisations bénéficiaires - La question de la responsabilité financière Les risques associés (logique prestation de services, chevauchement d'actions, gaps, etc) - Existence de mécanismes de discrimination positive sur le plan géographique, ethnique, genre, etc.) Ciblage des lignes directrices par rapport aux familles d'acteurs (société civile, secteur privé, partenaires économiques et sociaux) et niveau de structuration pour chaque famille Respect des vocations des bénéficiaires (par exemple les différentes famille d'acteurs)	
	2.3.4. Les mécanismes de coordination prévus avec les autres programmes du CSP/PIN (notamment dans la mise en œuvre ou le monitoring de l'aide budgétaire et la mise en œuvre des programmes qui font recours aux ANE en tant que prestataires de services) et avec d'autres bailleurs et intervenants	
	2.3.5. La place de l'expérimentation et l'innovation	
	2.3.6. Obstacles et difficultés que le programme a du surmonter	

2.4. EVALUATION ET CAPITALISATION DES PROGRAMMES DE RC DES ANE	2.3.7. La question de la visibilité du programme • Les systèmes et les outils de communication du Programme • Les dispositions en termes de visibilité du Programme	
	2.4.1. Les systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes • L'approche résultats vs processus • La définition des indicateurs de suivi et d'impact • La définition des objectifs et portée de l'évaluation (intermédiaire et finale) • L'implication des stakeholders (ANE, Etat, Collectivités, etc) dans l'exercice d'évaluation	
	2.4.2. Les dispositifs d'information et de capitalisation de l'apprentissage et l'expérience acquise	

Conclusions en termes de bonnes pratiques/ expériences innovantes/apprentissages à tirer	
QUESTIONS	REPONSES
Bonnes pratiques identifiées	
Expériences innovantes	
Apprentissages tirés	

Annexe 2 : Grille pour l'analyse synthétique

PAYS :

PROGRAMME DE RC :

DUREE :

SITUATION :

MONTANT :

Niveau 1 d'analyse Les approches participatives de l'UE et l'Etat ACP		
PHASE	QUESTIONS	REPONSES
1.0 PREALABLES	1.0.2. Catégorisation du pays	
1.1. INFORMATI ON ET IMPLICATIO N DES ANE DANS LA PROGRAMM ATION STRA TEGIQUE	1.1.4. Implication des ANE dans la définition des DSP et circulation de l'information : Comment la DCE articule-t-elle le dialogue avec les ANE et facilite l'information? (principaux instruments)	

Niveau 2 d'analyse Le cycle de gestion du programmes de RC des ANE		
PHASE	QUESTIONS	REPONSES
2.1 L'IDENT IFICATI ON DES PROGR AMMES DE RC DES ANE	2.1.3. Les exercices de mapping : • Les objectifs de l'exercice du mapping • La portée de l'étude • Autres remarques sur l'étude	
	2.1.4. Les études de faisabilité/ formulation (quand elles existent séparément des études de mapping): Analyse de leur pertinence et valeur ajoutée , vis-à-vis les résultats du mapping ou dès lors qu'une étude de mapping n'a pas été conduite	
2.2. LA FORMU LATION DES PROGR AMMES	2.2.4. Les stratégies pour l'appui aux ANE/SC en matière de renforcement de capacités : • Les objectifs généraux et spécifiques poursuivis • Les acteurs ciblés (bénéficiaires directes et indirectes des programmes ; typologie d'ANE et niveau de structuration) • La place du secteur privé • Les composantes du programme (renforcement institutionnel, cadre institutionnel, cadres de concertation et partenariat, information, etc)	
	2.2.5. le montage institutionnel et du dispositif de gestion	

DE RC DES ANE	et d'AT: • La durée du programme et de la couverture géographique • Le système de pilotage • Le système de gestion (régie directe ou indirecte) et formule utilisée	
	2.2.6. Les instruments pour l'appui aux ANE/SC en matière de renforcement de capacités : Elaboration d'un schéma de renforcement de capacités vs l'appel à propositions (la logique « offre vs. demande »).	
	2.2.7. Prise en compte des aspects transversaux : • genre • environnement • droits humains • peuples autochtones	
2.3. LA MISE EN ŒUVRE DES PROGR AMMES DE RC	2.3.1. Les rôle des acteurs impliqués • Le rôle des ONG européennes au sein du programme • Le rôle des autorités locales et des services techniques décentralisés	
	2.3.2. Les lignes directrices des appels à propositions : • Les critères d'éligibilité des acteurs. La question de la fiabilité et assise institutionnelle • Les critères pour la sélection des actions. La question de la pertinence	
	2.3.3. Information et visibilité • Les systèmes et les outils de communication du Programme • Les dispositions en termes de visibilité du Programme	
2.4. EVALUA TION	2.4.2. Les systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes	
	2.4.3. Nature et caractéristiques du backstopping	

Conclusions en termes de bonnes pratiques/ expériences innovantes/apprentissages à tirer	
QUESTIONS	REPONSES
Bonnes pratiques identifiées	
Expériences innovantes	
Apprentissages tirés	

Pays	Adresse du site internet de la Délégation de la Commission Européenne	Adresse du site internet du programme	Adresse du site internet de l'ON	Est-ce que le site internet du programme a un lien avec le site de la DCE?	Est-ce que le site internet du programme contient les lignes directrices pour les soumissionnaires d'appel à propositions?	Est-ce que le site internet du programme a des liens avec d' autres programmes similaires d'appui aux ANE?	Est-ce que le site internet du programme donne aux ANE la possibilité de participer à travers l'affichage de messages, témoignages, etc..?	Est-ce que le site internet du programme donne un cadre clair des dynamiques des ANE?	Est-ce que le positionnement stratégique du programme est mis en évidence dans le site internet?	Est-ce que le site internet du programme met en évidence les bonnes pratiques ?
	-	-	-							
	-	-	-							
	-	-								
	-									
	-									
	-									
	-									
	-	-	-							

Annexe 4 : Programme du séminaire de Bruxelles (1-3 avril 2009)

Séminaire de restitution de l' « Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement de capacités des acteurs non étatiques sous le 9^{ème} FED »

- Agenda du séminaire -

Mercredi 1^{er} Avril 2009	
8h30- 9h00	Inscription des participants (Salle Rotonde 01/01)
9h00-10h45	Introduction - Bienvenue et inauguration du séminaire - Présentation de l'étude et du Séminaire: objectifs, portée et résultats visés - Présentation des participants
10h45-11h15	Présentation de l'étude <u>Présentation de la méthodologie de l'étude et des notions clés</u> - Termes et notions-clés utilisés par l'étude : - o La notion d'ANE et SC ; - o Typologie d'acteurs et niveaux de structuration ; - o La notion de Renforcement de Capacités et les niveaux (individuel, organisationnel et sectoriel)
11h15-11h30	- La catégorisation du contexte : la typologie par pays - Méthodologie adoptée par l'étude: l'analyse en profondeur et l'analyse synthétique des Programmes d'appui aux ANE
	Pause café (Salle 1/3)
11h30- 13h00	1^{ère} Session : « Les finalités des programmes d'appui aux ANE et leur positionnement stratégique : de l'idée de projet à l'exercice de mapping » (plénière – Salle Rotonde 01/01) Thèmes de discussion - Les principes de l'Accord de Cotonou en matière de participation des ANE dans le dialogue social et politique. - Cohérence avec les principes d'efficacité de l'aide en matière de participation et rôles dévolus à la SC - Finalité et principes directeurs des programmes de renforcement de capacités : - o La question de la neutralité et du positionnement stratégique des Programmes d'appui aux ANE - o La notion de gouvernance et le partenariat multi-acteur: (la gouvernance démocratique et politique et le rôle dévolu aux OSC ; la gouvernance locale et la gestion de l'espace public) - o L'approche processus et la différence avec les programmes de microréalisations et les lignes thématiques : quelle valeur ajoutée pour les programmes de RC ? - o Le respect de la vocation et du rôle des OSC de la part du Programme : comment appuyer les processus en cours sans créer des « dynamiques sociales artificielles » - o Programmes de « première » et « deuxième génération » : le renforcement de capacités et l'ancrage aux enjeux concrets de développement - Les objectifs généraux et spécifiques poursuivis et la pertinence de la stratégie : - o La cohérence du programme et sa pertinence par rapport aux enjeux et au contexte du pays. Relation avec le DSRP et les stratégies et politiques sectorielles et les politiques de bonne gouvernance ; - o La cohérence du programme, sa pertinence et complémentarité avec les principes et instruments de la politique de développement de l'UE et sa place dans le DSP - o Synergies et complémentarités possibles entre programmes géographiques et programmes thématiques

	- <i>L'identification des programmes de renforcement de capacités des ANE et l'exercice de mapping :</i> - o <i>Les objectifs et la réalisation des exercices de mapping/diagnostic et la réalisation des études de faisabilité ;</i> - o <i>Comment réaliser l'exercice de mapping et ses aspects fondamentaux/ comment choisir les acteurs clés</i> - o <i>L'implication des bénéficiaires dans la phase d'identification des Programmes</i>
13h00-14h00	<i>Pause déjeuner</i>
14h00-14h30	<i>Séances de travail sur des questions spécifiques à la demande des délégations</i>
14h30-16h00	<i>Présentation de 3 bonnes pratiques en matière de positionnement stratégique et/ou d'identification et formulation des programmes en appui aux ANE (par les DCE/AT programmes)</i> <i>(Salle Rotonde 01/01)</i> - <i>Le cas de la Somalie: l'articulation d'une stratégie à géométrie variable avec le support des ONGI</i> - <i>Le cas du PAANE en Angola: l'impératif du positionnement dans un contexte difficile</i> - <i>Réalisation d'un mapping pour l'élaboration d'une stratégie d'appui à la société civile à moyen et long terme en RCA</i>
16h00-16h15	<i>Pause café</i>
16h15-17h15	<i>1^{ère} session suite : discussion en groupes de travail sur le positionnement de ces programmes dans le cadre du 10^{ème} FED</i> <i>(Groupe 1: Salle Rotonde 01/01)</i>
17h15-17h45	<i>(Groupe 2: Salle 02/73)</i> <i>Restitution groupes de travail 1^{ère} session</i>
17h45-18h00	<i>Conclusions opérationnelles de la première journée de travail : recommandations et outils</i> <i>(Salle Rotonde 01/01)</i>
18h00	<i>Cocktail de bienvenue (Cafétéria J54)</i>
<i>Jeudi 2 Avril 2009</i>	

9h00-10h00	2^{ème} session : « 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 » (en plénière – Salle 1A) Thèmes de discussion - Le système de gestion et les options envisageables (gestion centralisée vs. gestion décentralisée ; régie directe, et régie indirecte) - o Financement des activités sur devis programme ou sur le contrat d'AT - o La question de la responsabilité financière de l'AT - Le système de pilotage - o Le rôle des ANE dans le pilotage et le suivi du programme - Les rôles des acteurs impliqués (le rôle des ANE - acteurs et bénéficiaires - ; le rôle de l'AT ; le rôle de la DCE ; le rôle de l'ON et des gouvernements ; le rôle des antennes et des correspondants régionaux/locaux ; Le rôle des ONGI) - Le profil et le rôle de l'AT : les fonctions de gestion administrative, de facilitation et d'accompagnement - o Définition et rôles du backstopping - o La rédaction des TdR et les systèmes de sélection - La coordination avec autres bailleurs : les mécanismes de coordination et concertation avec autres bailleurs - o Le système de fonds multi-acteurs. Exemples - L'analyse des coûts
10h00 – 11h00	Présentation de 5 exemples de modalités en matière de montage institutionnel (par les DCE/AT programmes) - Le système de régie directe et l'initiative « Civil Society Support net » en Tanzanie (Vidéo-conférence) - Le système de régie indirecte en Guinée Conakry - Le système de régie indirecte au Mali - Le système de convention de délégation signée avec DFID au Sierra Leone - Le cadre institutionnel du Programme d'ANE en PNG : le Département Pour le Développement Communautaire en tant qu'agence d'implémentation et le rôle de l'AT
11h00-11h15	Pause café (1e étage)
11h15-12h15	2^{ème} session suite : discussion en groupes de travail (Groupe 1 Salle 1A) (Groupe 2 Salle 1B) (Groupe 3 Salle 4C)
12h15-13h00	Restitution groupes de travail 2^{ème} session
13h00-14h00	Déjeuner
14h00-14h30	Séances de travail sur des questions spécifiques à la demande des délégations
14h30-15h15	3^{ème} Session : « Expériences concrètes des ANE autres que la SC » (en plénière - Salle 1A)

15h15 – 15h45	Thèmes de discussion - La question des différentes vocations et la différenciation des acteurs - Le rôle du mapping dans l'identification des acteurs - Le risque de réduire la SC à l'ensemble des ONG - L'éligibilité des organisations du secteur privé - La question des Organisations de Base Présentation de 2 bonnes pratiques en matière d'association des Organisations de Base et des acteurs autres que la SC (par les DCE/AT programmes) - Les potentialités des syndicats et des organisations du secteur privé, ainsi que les organisations confessionnelles en RDC - Le ciblage sur les organisations paysannes en Guinée Conakry
15h45-16h15	Pause café (1e étage)
16h15-16h45	Exposé sur : « Information, Communication et Visibilité des Programmes d'appui aux ANE : les expériences concrètes » (en plénière – Salle 1A)
16h45-17h00	Conclusions opérationnelles de la deuxième journée de travail : recommandations et outils
17h30- 19h00	Possibilité de séances de travail sur des programmes spécifiques (sur demande des délégations intéressées)
20h00	Dîner RESTAURANT "Les Larmes du Tigre" Rue de Wynants 21, 1000 Brussels Tél.: 322/512 18 77

Vendredi 3 Avril 2009

9h00 – 10h15	4^{ème} session : « Le renforcement de capacités : définitions et modalités opérationnelles » (en plénière – Salle 1A) Thèmes de discussion - Les composantes des programmes - Les outils employés pour le Renforcement de capacités et leur pertinence vis-à-vis les vocations et niveaux de structurations des OSC - L'élaboration d'un schéma de renforcement de capacités vs l'appel à propositions et les approches mixtes - o L'approche proactive : élaboration d'un schéma de renforcement de capacités ▪ Actions standardisées et parcours individuels de RC ▪ Les systèmes de tutorat et d'accompagnement des OSC - o Les appels à propositions (les priorités thématiques des lignes directrices ; le ciblage par niveau de structuration des OSC et par thèmes/secteurs visés ; le rôle du Programme dans le montage des propositions) ▪ Les risques associés à une approche basée sur l'appel à propositions ▪ Les mécanismes favorisant l'association entre les OSC ▪ Les critères d'éligibilité des acteurs et de sélection des actions (le critère de pertinence et la grille des critères) ▪ La sélection centralisée ou décentralisée ▪ La fonction de la présélection ▪ Le rôle des assesseurs/évaluateurs ▪ Le financement en « cascade » ▪ Comment concrètement les appels à propositions ont contribué au RC - L'introduction de nouvelles procédures
10h15-11h00	Présentation d'approches différenciées (par les DCE/ AT programmes) : - L'approche « appel à propositions » en Ethiopie. Les lignes directrices - L'appui au RC des ANE: l'approche à deux piliers en Afrique du Sud et des priorités de la coopération européenne, notamment en matière d'appui au secteur de la justice. - L'approche « schéma de renforcement de capacités » développée au Mali - L'approche « schéma de renforcement de capacités » développée en Angola - L'adaptation de l'outil d'appel à proposition au Mali
11h00-11h15	Pause café (1^{er} étage)
11h15-12h40	4^{ème} session suite : Discussion en groupes de travail (Groupe 1 Salle 1A) (Groupe 2 Salle 1B) (Groupe 3 Salle 4C)
12h40-13h00	Restitution groupes de travail 4^{ème} session
13h00-14h00	Déjeuner
14h00-14h30	Echanges à la demande des participants
14h30-16h00	5^{ème} session : « Les systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes » (en plénière – Salle 1A)

	Thèmes de discussion - <i>L'approche résultats vs processus</i> - <i>Les dispositifs de suivi et la définition des indicateurs de suivi et d'impact</i> - <i>La définition des objectifs et portée des évaluations</i> - <i>L'implication des stakeholders</i> Présentation de bonnes pratiques identifiées (par les DCE/ AT programmes) : - <i>Le système de suivi développé en Ethiopie reliant les résultats des projets aux résultats du programme (CSF reporting matrix)</i>
16h00-16h15	<i>Pause café (1e étage)</i>
16h15-17h00	<i>Conclusions générales et clôture du séminaire (Salle 1A)</i>
17h30- 19h00	<i>Possibilité de séances de travail sur des programmes spécifiques (sur demande des délégations intéressées)</i> <i>(Groupe 1 Salle 1A)</i> <i>(Groupe 2 Salle 1B)</i> <i>(Groupe 3 Salle 4C)</i>

Annexe 5 : Participants au séminaire de Bruxelles (1-3 avril 2009)

DCE /UGP	Nom	Prénom	Adresse mail
DCE Angola UGP - Angola DCE Bénin UGP Burkina Faso	FERNANDES TIRZI VOEVODSKY RYCKAERT	Paula Cristina Maria Concetta Ivan Patrick	paula-cristina.fernandes@ec.europa.eu paanecoord@hotmail.com ivan.voevodsky@ec.europa.eu pros.ryckaert@yahoo.fr
DCE Burundi UGP - Burundi UGP - Burundi	CAVERT BWAKAYABU LACHARME	Pierre-Antoine Sylvie Marc	pierre-antoine.cavert@ec.europa.eu bsylviec@yahoo.fr marc_lacharme@yahoo.fr
DCE Cameroun UGP Cameroun UGP Comores DCE RCA	BRIGNONE COURTIN CHUNLEAU MALPAS	Marta Anna Christophe Yves Nicole	marta-anna.brignogne@ec.europa.eu christophe.courtin@yahoo.fr yves.chunleau@yahoo.fr nicole.malpas@ec.europa.eu
DCE Djibouti UGP Ethiopia DCE Ghana DCE Guinée Conakry UGP Guinée Conakry UGP Guinée Conakry	VERGAMOTA TIEDEMANN MOEHRING BONALBERTI REMUZAT ATANGA	Kaluwa Thomas Ute Vania Claude Jean-Claude	Kaluwa.VERGAMOTA@ec.europa.eu thomastcsf@ethionet.et ute.moehring@ec.europa.eu vania.bonalberti@ec.europa.eu pacnop.cowiram@yahoo.fr aischagn@yahoo.fr
DCE Haiti DCE Kenya DCE Kenya	DE GOUSSENCOURT BAZIKAMWE HANDS	Isabelle Sotirios Richard	isabelle.de-goussencourt@ec.europa.eu sotirios.bazikamwe@ec.europa.eu Richard.Hands@ec.europa.eu
UGP Somalia DCE Lesotho DCE Mali UGP Mali UGP Mali DCE Maurice DCE Mauritanie	PAVARINI HOSTE WAAUB AWITY KEITA BALLOO COLLETTE	Francesca Amaury Guy Kofi Anne Maddev Sophie	francesca.pavarini@ext.ec.europa.eu amaury.hoste@ec.europa.eu guy.waaub@ec.europa.eu kawity@ariane-ml.org akeita@ariane-ml.org madev.balloo@ec.europa.eu sophie.collette@ec.europa.eu
UGP Mauritanie DCE Niger UGP Nigeria UGP PNG	SORBA CANNATA BRESSELEERS JONES	François Nadia Walter Mel	francois.sorba@pasoc-mauritanie.com nada.cannata@ec.europa.eu walterbresseleers@hotmail.com meljones51@hotmail.com
DCE RDC UGP RDC DCE Rwanda	KASSONGO KINGOMBE QUINCI GEOFFROY	Alphonse Filippo Véronique	alphonse.kassongo-kingombe@ec.europa.eu quinci.filippo@libero.it veronique.geoffroy@ec.europa.eu
DCE Sénégal DCE Afrique du Sud DCE Afrique du Sud DCE Sierra Leone	GONZALEZ DIEZ MULLER VALETTE -LANDREY HANDKE	Amparo Jozet Caroline Markus	amparo.gonzalez-diez@ec.europa.eu jozet.muller@ec.europa.eu caroline.valette@ec.europa.eu markus.handke@ec.europa.eu
DCE Soudan UGP Suriname	ABBAS BADAWI LEISER	Zeinab Christine	zeinab.abbas-badawi@ec.europa.eu leiser.snisprogram@parbo.net

DCE Tanzanie	RYAN	Fergal	fergalryan@yahoo.com
DCE Zambia	VILLA CHACON	Juan	juan.villa-chacon@ec.europa.eu
DCE Zimbabwe	KALENGA	Linda	linda.kalenga@ec.europa.eu
DCE Zimbabwe	ROSSETTI	Emilio	emilio.rossetti@ec.europa.eu
AIDCO C1	LAZAREWICZ	Natalia	natalia.lazarewicz@ec.europa.eu
AIDCO C4	GONZALO PUEBLA	Francisca	francisca.gonzalo-puebla@ec.europa.eu
AIDCO C5	CARRERO AGUADO	Laura	laura.carrero-aguado@ec.europa.eu
AIDCO F	NAGODA	Jérémy	jeremy.nagoda@ec.europa.eu
AIDCO F1	MONTAGNER	Maxime	maxime.montagner@ec.europa.eu
AIDCO F1	GHILLAIN	Pierre	pierre.ghilain@ec.europa.eu
AIDCO F2	PIRCHNER	Markus	markus.pirchner@ec.europa.eu
DEV A2	LAKOVA	Ivanka	ivanka.lakova@ec.europa.eu
DEV A2	VILLEMAGNE CROS	Carine	carine.villemagne-cros@ec.europa.eu
RELEX A2	PIERARD	Cedric	cedric.pierard@ec.europa.eu
AIDCO E4	ANDRE	Corinne	corinne.andre@ec.europa.eu
AIDCO E4	DEBONGNIE	André	andre.debongnie@ec.europa.eu
AIDCO E4	DELLICOUR	Dominique	dominique.dellicour@ec.europa.eu
AIDCO E4	EL-KUM MOLINA	Susana	susana.el-kum-molina@ec.europa.eu
AIDCO E4	ROFI	Daniela	daniela.rofi@ec.europa.eu
Expert	FALISSE	Michel	falisse@scarlet.be
Expert	FLORIDI	Maurizio	mfloridi@yahoo.fr
Expert	SANZ CORELLA	Beatriz	beatrizs@pangea.org
Expert	VERDECCHIA	Stefano	s.verdecchia@devcapacity.it