

Évaluation réalisée par le F3E

**Rapport final – 337Ev**

EVALUATION DE L'INSTRUMENT DE FINANCEMENT « CONVENTION-PROGRAMME» A  
DESTINATION DES PROJETS D'INITIATIVE ONG

RAPPORT PRINCIPAL

Mai 2014

JM Bonis-Charancle ; Martin Vielajus ; Youssouf Cissé ; Christopher Stalker

**Contacts**

[jmbc@sympatico.ca](mailto:jmbc@sympatico.ca)

[vielajusm@yahoo.fr](mailto:vielajusm@yahoo.fr)

Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

F3E • 32, rue Le Peletier 75009 Paris, France • T 33 [0]1 44 83 03 55 • F 33 [0]1 44 83 03 25 • f3e@f3e.asso.fr • www.f3e.asso.fr

Association loi 1901 • Organisme de formation professionnelle n° 1 175 33 664 75 depuis le 30 06 2000 • N° Siret : 410050678 00029 • Code APE : 913 E

## TABLE DES MATIERES

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Presentation de l'instrument    Convention programme.....</b>	<b>8</b>
Caractéristiques de la Convention-Programme .....	9
Condition d'éligibilité de la Convention - Programme .....	11
<b>Panorama synthétique.....</b>	<b>12</b>
<b>Les Conventions Programmes engagées.....</b>	<b>12</b>
<b>Les utilisateurs .....</b>	<b>13</b>
<b>Les thématiques.....</b>	<b>15</b>
<b>Les zones géographiques.....</b>	<b>16</b>
<b>Aspects financiers .....</b>	<b>17</b>
Aspects Globaux .....	17
Montages financiers dans le cadre des CP .....	18
<b>Les usages de l'instrument .....</b>	<b>20</b>
<b>Orientation « Acteurs » .....</b>	<b>21</b>
Transformation du modèle organisationnel de l'ONG .....	21
Renforcement des dynamiques partenariales .....	22
<b>Orientation « thématique ».....</b>	<b>22</b>
Mise en coherence des actions .....	22
Construction d'une Expertise visible .....	23
<b>Les effets de l'instrument.....</b>	<b>25</b>
<b>Mise en cohérence des activités et changement d'échelle .....</b>	<b>25</b>
L'approche de l'ICP.....	25
Un facteur de mise en coherence .....	28
Un levier moins fort de changement d'échelle .....	30
<b>Developpement des Compétences.....</b>	<b>33</b>
Pour l'ONG porteuse : le Renforcement des équipes et l'accompagnement de la transformation des modèles institutionnels.....	33
Pour l'ONG porteuse : le renforcement de la position d'ONG « experte ».....	36
Pour les partenaires du Sud, un renforcement plus fort sur l'orientation « acteurs » que sur l'orientation « expertise » .....	37
<b>Apprentissage et partage.....</b>	<b>42</b>
L'approche de la capitalisation.....	42
<b>Conclusion sur les effets .....</b>	<b>49</b>

<b>Fonctionnement de l'instrument.....</b>	<b>50</b>
<b>Enjeux transversaux .....</b>	<b>50</b>
Partenariat, dialogue.....	50
Redevabilité.....	58
Eligibilité et niveau de cofinancement .....	60
<b>Etapes et outils .....</b>	<b>66</b>
Conception et Instruction.....	66
Suivi et reporting .....	68
Evaluation.....	69
<b>Synthèse et prospective .....</b>	<b>73</b>
<b>Cadre de la réflexion prospective : L'accompagnement des ONG; nouveaux modèles, nouveaux enjeux</b>	<b>73</b>
<b>Le perimetre de la Convention-programme, au regard des autres instruments.....</b>	<b>74</b>
Resserrement du périmètre de l'ICP .....	74
la convention de partenariat stratégique     Un nouvel instrument orienté sur le renforcement des acteurs	79
Les projets multi-pays .....	83
<b>Penser l'amélioration de l'ICP .....</b>	<b>84</b>
Adapter les outils à la dimension programme .....	84
Renforcer la dynamique d'échange et de mutualisation entre les ONG .....	86
Instaurer Des relations plus étroites entre ONG et AFD .....	88
Un suivi régulier de l'instrument.....	88
Un instrument pour qui? .....	89
<b>Reconsidérer la vision et les objectifs de l'instrument COvention-programme .....</b>	<b>91</b>
Des programmes cohérents pour produire des résultats mesurables.....	92
Un Renforcement de l'expertise valorisé par une influence grandissante .....	92
Cap au Sud.....	94
Un dialogue stratégique renforcé ; Des organisations apprenantes.....	95
<b>Synthèse des Recommandations .....</b>	<b>96</b>
<b>Redéfinir le périmètre de l'instrument.....</b>	<b>96</b>
<b>Renforcer l'expertise thématique des ONG et leur partenaires .....</b>	<b>96</b>
<b>Préciser les outils d'apprentissage et renforcer leur partage.....</b>	<b>97</b>
<b>Renforcer le dialogue stratégique .....</b>	<b>97</b>
<b>Faire évoluer les outils.....</b>	<b>98</b>

## TABLEAUX ET FIGURES

### Tableaux

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE L'ICP .....	10
TABLEAU 2 : ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DE L'ICP .....	11
TABLEAU 3 : CATÉGORISATION DES ORGANISATIONS UTILISATRICES DE L'ICP.....	14
TABLEAU 4 : THÈMES DES CP; PÉRIODE MAE ET PÉRIODE AFD .....	15
TABLEAU 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CP; 2000-2013 .....	16
TABLEAU 6 : IMPORTANCE DE L'ICP DANS LE BUDGET DE LA DPO; 2009-2013.....	18
TABLEAU 7 : CATÉGORIES ET EXEMPLES DE PRODUITS DE CAPITALISATION .....	46
TABLEAU 8 : CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ POUR L'ICP .....	63

### Figures

FIGURE 1 : 2 ORIENTATIONS ET 4 LEVIERS DE RENFORCEMENT DE L'ICP	20
FIGURE 2 : LE CONTINUUM DES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT	26
FIGURE 3 : CAPITALISATION : GROUPES CIBLES ET FOCUS DE CAPITALISATION	43
FIGURE 4 : DU PROJET AU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL : L'ICP RECADRÉ	75
FIGURE 5 : COMBINAISON D'INITIATIVES ET RÉSULTATS MESURABLES AU SEIN D'UNE CP À FORTE COHÉRENCE	77
FIGURE 6 : ÉVOLUTION DE L'ICP; ÉQUILIBRAGE ENTRE INSTRUMENTS.	79
FIGURE 7 : : DU PROJET AU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL : LES CONVENTIONS DE PARTENARIAT STRATÉGIQUE	80
FIGURE 8 : DU PROJET AU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL : LES PROJETS MULTI-PAYS.	84
FIGURE 9 : LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU CONCEPT DE PROGRAMME	85
FIGURE 10 : QUELS NOUVEAUX PILIERS POUR L'INSTRUMENT ICP?	91

## Sigles et acronymes

ACF	Action contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
AFDI	Agriculteurs Français pour le Développement International
ANE	Acteurs Non Etatique (Ligne de financement de la Commission Européenne)
APD	Aide Publique au Développement
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
BICE	Bureau International Catholique pour l'Enfance
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CE	Commission Européenne
CFSI	Comité Français de la Solidarité Internationale
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CIEDEL	Centre d'information et d'études sur le développement local
CIT-OSC	Cadre d'intervention Transversal – l'AFD et les organisations de la société civile
CNSL	Comité National de Solidarité Laïque
CP	Convention Programme
CPS	Convention de partenariat stratégique
C-Sud	Coordination Sud
DAC	Development Assistance Committee (OCDE)
DANIDA	Agence danoise pour le développement international (Danida)
DEVCO	Développement et coopération EuropeAid (Direction de la Commission Européenne)
DFID	Department For International Development (département britannique de la
DGM	Direction Générale de la Mondialisation (Ministère des Affaires Etrangères et Européenne)
DPO	Division du Partenariat avec les ONG de l'Agence Française de Développement
DRSP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EDM	Entrepreneurs du Monde
EVA	Division Evaluation et Capitalisation (EVA)
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Outil de financement de l'AFD)
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
F3E	Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des
GRDR	Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural
GRET	Groupe de Recherche et d'Etude Technologique
HI	Handicap International
ID	Initiative Développement
IECD	Institut Européen de Coopération et Développement
LOP-DSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAAIONG	Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG
MDM	Médecins du Monde
MFR	Maisons Familiales Rurales
MIC	Middle Income Countries

NTI	Nouvelles Technologies de l'Information
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
OXFAM	Oxford committee for famine relief
PCPA	Programme Concerté Pluri-Acteurs
PMA	Pays les Moins Avancés
PMP	Projet Multi Pays
PPA	Partnership Program Agreement
PPP	Pays Pauvres Prioritaires
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SC	Société Civile
SCAC	Services de Coopération et d'Action Culturelle
SIDA	Swedish International Development Agency
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development (USAID)

## INTRODUCTION

La « Convention Programme » est l'un des instruments majeurs de l'Aide Publique au Développement française en matière de financement des ONG. Cet instrument, mis en place en 2000, a permis de financer, entre 2000 et 2013, 24 ONG, pour un montant global de cofinancement public de 87 Millions d'Euros.

La présente évaluation cherche à établir un bilan de l'Instrument Convention-Programme (ICP) à plusieurs niveaux : à la fois sur les caractéristiques des conventions programmes réalisées (panorama), sur les processus qui entourent l'instrument (élaboration ; mise en œuvre ; suivi ; évaluation ; capitalisation) et sur les effets de l'instrument sur ses utilisateurs. Cette évaluation s'est également donnée pour objectif de réfléchir de manière prospective à la pertinence de l'instrument pour demain, à son positionnement, et à son amélioration. L'évaluation couvre l'ensemble de la période de mise en œuvre de l'ICP, de 2000 à 2013.

Au centre des réflexions de ce rapport se trouvent plusieurs enjeux majeurs :

- **L'évolution des ONG françaises et de leurs modèles d'intervention**

Le contexte d'intervention des ONG françaises est en profonde évolution : développement rapide des ONG humanitaires et des ONG actives sur le continuum URD, montée en puissance de la société civile du Sud, renforcement des logiques de réseaux, etc. Cette évolution du contexte pousse les ONG – et notamment les ONG de développement – à réinventer leurs modèles d'intervention, d'organisation, et de partenariat.

Pour considérer la nature du soutien proposé par l'ICP, l'enjeu sera donc notamment de réfléchir en termes de progression durable des ONG : évitant de contribuer à faire simplement survivre quelques années de plus la fragilité de certains modèles, et encourageant l'émergence de modèles et de positionnements innovants. Sur ce plan des modèles, l'enjeu sera également de faire le bilan de la contribution de l'ICP en ce qui concerne l'évolution des relations entre société civile du Nord et société civile du Sud.

L'enjeu sera également de réfléchir au type de développement des compétences et de changements d'échelle des projets attendus par un instrument tel que la Convention-Programme. S'agit-il de promouvoir une multiplication du nombre de projets, de zones d'intervention, de partenaires ? Quelles types de compétences s'agit-il de renforcer, à la fois au sein de l'ONG porteuse du programme et de ses partenaires ?

- **Le passage à une approche programmatique**

L'ICP est l'un des instruments qui incite les ONG françaises à dépasser la logique « projet » pour articuler un ensemble d'initiatives dans le cadre de « programmes » plus larges. Cette promotion de la logique programme est une tendance de fond, qui émerge en parallèle chez la plupart des bailleurs. Or la notion de « programme » peut être, en réalité, très exigeante en terme de mise en cohérence des activités, d'outil de suivi et de mesure des résultats, etc.

Il s'agira de comprendre comment l'ICP a abordé ce passage à la logique programme, et de réfléchir à la manière de redéfinir cette notion pour le futur.

- **Les relations société civile et AFD/MAE**

Un instrument tel que l'ICP est, par nature, un vecteur de rapprochement et de renforcement du dialogue entre l'AFD/MAE et les ONG bénéficiaires. L'enjeu est de comprendre la nature du dialogue qu'il a permis d'engager jusqu'à présent, et le type de dialogue à engager pour demain. S'agit-il avant tout d'échanger autour des stratégies institutionnelles des ONG ? Autour du contenu de leurs activités ? Autour des résultats de leurs travaux de recherche et de capitalisation ? Cette réflexion nous amènera à distinguer les différents types d'acteurs et d'espaces possibles de ce dialogue.

L'enjeu est également d'analyser la nature des outils de conception et de suivi de ces CP, par l'AFD/MAE. Il s'agira de comprendre dans quelle mesure ces outils sont adaptés à la nature spécifique de l'ICP, et dans quelle mesure ils permettent de renforcer la visibilité et la lisibilité de ces programmes vers l'extérieur.

- **Le développement des outils d'apprentissage et de pilotage**

La particularité de l'ICP est de dédier une place importante aux activités transversales, au-delà de la réalisation des projets. Il encourage notamment le développement de nouveaux outils d'apprentissage (recherche, capitalisation) et de pilotage (suivi-évaluation, évaluation). Or, la période que nous couvrons correspond globalement à un développement rapide de ces exercices et à leur systématisation. Il s'agira donc d'analyser la montée en puissance de ce type d'activités dans le cadre de l'ICP, et les limites qu'elles rencontrent aujourd'hui. Il s'agira également de s'interroger sur le rôle de promotion et d'accompagnement de l'AFD/MAE dans ce type de processus.

Dans ce rapport, nous abordons ces différents enjeux, en nous nourrissant des constats de l'expérience de 13 ans de convention programme pour esquisser les grandes lignes de l'instrument de demain. Cette évaluation a été réalisée entre septembre 2013 et mai 2014. Les détails sur la méthodologie et le déroulement de l'évaluation figurent dans les annexes de ce rapport.

## PRESENTATION DE L'INSTRUMENT CONVENTION PROGRAMME

L'instrument Convention Programme a été conçu au début des années 2000, dans le cadre d'une réflexion qui portait sur le soutien public à la coopération non gouvernementale, ainsi que sur les relations entre acteurs publics et ONG dans ce domaine.

Cette réflexion est inscrite dans un document, le *Vade Mecum*, dont le volume 2 introduit trois nouveaux instruments: la convention programme<sup>1</sup>, le programme inter-associatif et le PCPA. Ces trois instruments font entrer le financement public des ONG dans l'ère des approches programmatiques. Ils apparaissent comme une réponse à certaines limites de l'action des ONG, identifiées notamment lors des évaluations de la génération précédente d'instruments (Programmes Prioritaires et Conventions d'Objectifs). Parmi ces limites, on retrouve notamment: le saupoudrage et la dispersion; le manque d'incitation à la concertation; l'instabilité financière des associations; l'absence de capitalisation; et une relation entre société civile et pouvoirs publics qualifiée de relation d'aide, sans débat ni partenariat<sup>2</sup>.

### Encadré : Caractéristiques initiales des CP, PCPA et PIA

**Les conventions programme**, les programmes inter-associatifs, et les programmes pluri-acteurs présentent les caractéristiques communes suivantes :

- Ils ont un impact plus important et une meilleure visibilité notamment en matière de renforcement des sociétés civiles du sud<sup>3</sup>
- Ils correspondent à un ensemble d'actions de coopération formant un tout cohérent et présentant une dimension significative,
- Ils permettent aux associations et autres partenaires d'apprendre à travailler ensemble,
- Ils conduisent les associations à passer à une dimension plus importante, à mieux se faire connaître et à accéder ainsi à d'autres financements, notamment multilatéraux,
- Ils doivent permettre de structurer une relation plus partenariale entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et les associations,
- L'élaboration de ces opérations doit tenir compte des programmes bilatéraux du ministère des Affaires étrangères et des documents stratégiques pays des postes
- Ils impliquent davantage les services techniques du MAE et les Services de coopération et d'action culturelle des ambassades de France,
- Faisant l'objet d'une évaluation obligatoire, ils doivent permettre une capitalisation susceptible d'apporter des enseignements sur la méthodologie, et d'actualiser normes, méthodes et démarches d'intervention.

---

<sup>1</sup> La convention programme fait suite à la convention d'objectifs

<sup>2</sup> A ce sujet, lire par exemple la Synthèse des évaluations des programmes prioritaires burundi, Burkina Faso, Palestine, Vietnam ; Ch. Mestre ; CIEDEL ; 2001

<sup>3</sup> En gras dans le Vade Mecum

## CARACTÉRISTIQUES DE LA CONVENTION-PROGRAMME

Le Vade Mecum précise les caractéristiques des conventions programme :

### Encadré: Caractéristiques spécifiques initiales des Conventions Programme

**Définition** : Etablie pour une durée de trois à quatre ans, la convention programme est un ensemble cohérent d'actions (réalisations, formations, séminaires, mises en réseaux...) regroupées pour constituer une intervention globale de développement mise en œuvre par une association de solidarité internationale dans une ou plusieurs zones géographiques définies.

La convention programme est cofinancée par le ministère à hauteur de 50 % maximum de son budget global et ne peut être renouvelée qu'une seule fois.

Outre la finalité de renforcement des sociétés civiles du Sud, la convention-programme poursuit par ailleurs les **objectifs** suivants :

- encourager la mise en place d'actions articulées et présentant une dimension significative,
- mettre en place les conditions permettant à une association de développer ses compétences, dans un domaine thématique ou géographique donné, grâce notamment à la mise en œuvre d'actions coordonnées,
- structurer une relation de partenariat entre le MAE et une association dont l'expérience et les qualités d'intervention sont reconnues ; renforcer de cette manière la relation avec les SCAC ainsi qu'avec les services techniques et géographiques du ministère,
- favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord.

(Source: Vade Mecum Volume 2)

**Plusieurs éléments sont importants dans la présentation de cette vision initiale:**

- **les actions articulées renvoie à la notion de cohérence (« un tas de briques ne fait pas une maison <sup>4</sup> »),**
- **la dimension significative renvoie à une recherche de « changement d'échelle »,**
- **le développement des compétences renvoie à la professionnalisation et à l'appui à l'émergence de « champions ». Même si ces concepts ne sont pas définis en détail, ils dessinent et proposent une progression pour les ONG utilisatrices.**

L'instrument Convention Programme est transféré à l'AFD le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le Vade Mecum est toujours alors le guide qui encadre cet instrument. En 2012, l'AFD publie un « Guide »<sup>5</sup> qui revient sur les différents instruments et en précise notamment les objectifs et les conditions d'éligibilité.

---

<sup>4</sup> B. Lecomte, cité dans Synthèse des évaluations des programmes prioritaires Burundi, Burkina Faso, Palestine, Vietnam ; Ch. Mestre ; CIEDEL ; 2001

<sup>5</sup> « Projets à l'initiative des organisations non gouvernementales; Le cofinancement des projets et programmes de 'terrain'; Interventions dans les pays » - Dans la suite de ce document nous parlons du « Guide AFD »

**Tableau 1 : Évolution des objectifs de l'ICP**

Vade Mecum 2000	Guide AFD 2012
Encourager la mise en place d'actions articulées et présentant une dimension significative,	Permettre la mise en place par l'ONG d'actions articulées (actions de terrain, mise en réseau, capitalisation, évaluation, plaidoyer, etc.) et présentant une dimension significative.
Mettre en place les conditions permettant à une association de développer ses compétences, dans un domaine thématique ou géographique donné, grâce notamment à la mise en œuvre d'actions coordonnées,	Permettre à l'ONG de développer ses compétences, dans un secteur ou une zone géographique donnée dans lequel l'ONG a démontré ses capacités, grâce notamment à la mise en œuvre d'actions coordonnées et à la capitalisation.
Structurer une relation de partenariat entre le MAE et une association dont l'expérience et les qualités d'intervention sont reconnues ; renforcer de cette manière la relation avec les SCAC ainsi qu'avec les services techniques et géographiques du ministère,	Permettre une relation de partenariat approfondie entre l'AFD et une ONG dont l'expérience et l'expertise sont reconnues et renforcer de cette manière les relations de l'ONG avec les agences et les services techniques et géographiques de l'AFD.
Favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord.	Prévoir des travaux de capitalisation destinés à diffuser largement (au-delà de l'ONG concernée et de ses partenaires) les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres ONG du Nord.

Le tableau 1 montre que les objectifs ne sont pas modifiés sur le fond. Il s'agit plutôt de précisions. On note par exemple l'emphase qui est mise sur la capitalisation, qui fait l'objet d'un objectif spécifique mais qui est également mentionné dans deux autres objectifs.

Par ailleurs, au-delà de ces objectifs, notons que la finalité, ou la « toile de fond » de l'instrument convention programme est le renforcement de la société civile du Sud. Le Vade Mecum parle de la « *la finalité de renforcement des sociétés civiles du Sud* ». Cette formulation n'est pas reprise in extenso dans le guide AFD. Par contre on y retrouve indiqué, pour toutes les formes de projets et programmes, que « *l'objectif de renforcement de capacités et d'autonomisation du ou des partenaires locaux (...) doit être central* ».

**Doté d'une finalité Sud et d'objectifs qui visent principalement les ONG françaises, l'ICP est donc un instrument pour qui le renforcement de la société civile française est à la fois un moyen et une fin.**

## CONDITION D'ÉLIGIBILITÉ DE LA CONVENTION - PROGRAMME

Il y a peu d'évolution dans les conditions d'éligibilité au sein de la Convention-Programme, comme en témoigne le tableau suivant.

**Tableau 2 : Evolution des conditions d'éligibilité de l'ICP**

Vade Mecum	Guide AFD 2012
L'association doit avoir un budget annuel supérieur ou égal à 1,5 M€	Pas de modification
Le budget annuel de la convention programme ne doit pas dépasser le tiers du budget annuel total de l'association, calculé sur les trois derniers exercices	Pas de modification
Sur les trois dernières années, la part moyenne des fonds accordés par le ministère des Affaires étrangères ne doit pas dépasser 35% du budget annuel de l'ONG consacré à la solidarité internationale.	Sur les trois dernières années, la part moyenne des fonds accordés par le ministère des Affaires étrangères et ou l'AFD ne doit pas dépasser 35% du budget annuel de l'ONG consacré à la solidarité internationale.
L'association doit avoir bénéficié dans les cinq dernières années d'au moins deux financements ou cofinancements du ministère des Affaires étrangères (Mission pour la Coopération non gouvernementale, Services de coopération et d'action culturelle, Direction de la coopération technique ou Délégation à l'action humanitaire) pour un total supérieur à 600.000 €.	L'association doit avoir bénéficié dans les six dernières années d'au moins deux financements ou cofinancements du ministère des Affaires étrangères et ou de l'AFD pour un total supérieur à 600.000 € et doit mettre en œuvre des projets de taille significative sur le terrain.
La convention programme est cofinancée par le ministère à hauteur de 50 % maximum de son budget global	La part de financement de l'AFD ne pourra pas excéder 60% du budget total du programme
L'association bénéficiaire de la convention programme est responsable de la capitalisation, ayant formulé les hypothèses de recherche-action. Elle associe à ce travail des partenaires extérieurs (instituts de recherche, universités...). Le travail de capitalisation est mis en place dès le démarrage de l'opération et poursuivi avec régularité pendant son déroulement	La convention programme doit prévoir des actions transversales de capitalisation à diffusion interne et externe et de communication. Le budget du programme doit prévoir le coût de ces actions, qui doivent être un volet important de la convention programme
	Les actions de recherche et la diffusion de leurs résultats sont encouragées
Chaque convention programme fait l'objet d'une évaluation externe engagée dans la dernière année d'exécution du programme, au plus tard six mois avant la clôture de la convention programme. Les conclusions de l'évaluation font l'objet d'une restitution publique et, éventuellement, d'une publication.	Toute convention-programme fait l'objet d'une évaluation finale externe dont le coût total est inclus dans le budget
	L'ONG doit présenter un document stratégique validé en assemblée générale. La thématique ou la zone géographique de la convention programme doit apparaître comme une des priorités stratégiques de l'ONG.

Parmi les changements, notons le passage de 50 à 60% de taux de co-financement public. Notons également la demande pour un Document d'Orientation Stratégique, qui illustre à la fois l'exigence de professionnalisation de l'ONG, mais aussi la volonté de suivre son cheminement institutionnel.

## PANORAMA SYNTHÉTIQUE

Cette section est une synthèse d'un autre produit de l'évaluation, « Le Panorama 2000-2013 », qui est inclus dans les annexes. Nous avons retenu pour ce résumé des éléments qui facilitent la compréhension des analyses que nous développons dans ce rapport.

### LES CONVENTIONS PROGRAMMES ENGAGÉES

Entre 2000 et 2013 l'instrument Convention Programme (ICP) a octroyé 63 financements. Le nombre de conventions programmes (CP) est cependant inférieur, plusieurs financements pouvant venir abonder une même convention.<sup>6</sup>

**Le nombre d'organisations utilisatrices** croît régulièrement de 2001 à 2013, de même que le nombre de CP en cours. En 2013, 19 ONG portent 24 CP en cours.

**La durée** classique d'une convention programme est de 3 ans (cependant certaines conventions programmes ont une durée de 2 ans et d'autres de 4 ans). La durée moyenne des conventions programmes augmente au cours de la période AFD pour atteindre 3.4 ans en 2013. Le format « 3 ans » est actuellement moins dominant.

**Le nombre de renouvellement** varie. Peu de conventions programme respectent le format initialement prévu dans le Vade Mecum (« *ne peut être renouvelée qu'une seule fois* »). Certaines organisations (notamment AFDI et AVSF) ont plus ou moins toujours eu une convention programme en cours depuis 2001. Par ailleurs, certaines organisations cumulent plusieurs CP en même temps sur des thématiques différentes (en 2103 c'est le cas de 5 organisations : Essor; IECD; InterAide; MDM et Handicap International).

---

<sup>6</sup> Le total passe de 63 (maximum) à 40 (minimum) selon que l'on considère les signatures de contrats ou que l'on regroupe les contrats annuels et les phases successives d'une même convention.

## LES UTILISATEURS

24 organisations (cf. tableau 3 ci-après) ont utilisé l'instrument entre 2001 et 2013. Il existe une grande diversité de profils d'organisations au sein de ce groupe d'utilisateurs :

- Une première distinction utile sépare les organisations actives principalement à l'international (hors EAD) et les organisations actives à la fois en France et à l'international. Parmi les organisations actives principalement à l'international (les ASI), une seconde distinction est faite entre les ASI de développement et les ASI humanitaires (ou actives sur le continuum URD).
- Sur le plan de l'origine, une distinction s'impose entre les organisations plus anciennes (création avant 1970) et les organisations plus récentes (organisations créées dans la mouvance du sans-frontiérisme par exemple). Parmi les organisations anciennes, on trouve des organisations liées à l'Eglise (CCFD et Secours Catholique - Caritas par exemple) et des organisations laïques, en lien ou pas avec des mouvements fédératifs ou syndicaux (CNSL ou UNMFREO par exemple).
- Le paysage est également très diversifié en ce qui concerne les modes d'organisation. On rencontre des associations « individuelles », des branches françaises d'organisations internationales, et divers types de collectifs (fédérations, réseaux) regroupant des organisations françaises (et parfois étrangères).

Notons que la période 2001-2013 est marquée par plusieurs événements importants sur le plan institutionnel : fusion VSF et CICDA en 2004; restructuration de Eau Vive et du GRDR sous forme de collectif Nord/Sud; renforcement des réseaux internationaux tels que SC-Caritas; ACF; HI; implantation en France de franchises d'organisations internationales (Care-France; Oxfam Agir ici; Peuples Solidaires-ActionAid)<sup>7</sup>.

En ce qui concerne la taille, on trouve parmi les organisations porteuses des CP :

- des structures de très grande taille (budget supérieur à 50 millions),
- de grande taille (budget supérieur à 15 millions),
- de taille moyenne (entre 5 et 15 millions)
- et de petite taille (moins de 5 millions).

Nous estimons au stade actuel, qu'environ 50% des organisations françaises ayant un budget supérieur à 5 M€ utilisent l'instrument.

---

<sup>7</sup> Ce groupe n'est pas utilisateur de l'instrument pour le moment.

**Tableau 3 : Catégorisation des organisations utilisatrices de l'ICP.**

	ASI Développement	ASI Humanitaires	Organisations actives à la fois en France et à l'international
Plus que 50M€		HI ACF	SC-Caritas MDM
Entre 15 et 50M€	CCFD Aide et Action AVSF		Aides Sidaction
Entre 5 et 15M€	InterAide IECD CIDR Groupe Développement AFDI Eau Vive GRDR CFSI CNSL BICE		
Moins que 5M€	ID Essor EDM Santé Sud		UNMFREO

Il y a approximativement une centaine d'ONG qui sont financées par la DPO et dont les ¾ ne sont pas utilisatrices de l'ICP. On retrouve parmi les non utilisatrices toutes les catégories mentionnées ci-dessus. Les interviews permettent de distinguer différentes raisons de non-utilisation de l'instrument, pour les ONG potentiellement éligibles à cet instrument :

- Certaines ONG considèrent que l'instrument n'est pas adapté à leurs modes d'intervention. C'est le cas du GRET par exemple (qui a fait deux pré-propositions de CP qui n'ont pas débouché). Cette organisation met notamment en avant le fait que l'ICP se construit sur une logique thématique qui convient mal à son approche multithématique et risquerait de déséquilibrer les activités au profit d'une thématique spécifique.
- Certaines ONG ne se sentent pas tout à fait au niveau de l'instrument sur le plan de la professionnalisation (maîtrise de la gestion de projets notamment); c'est le cas de la Chaîne de l'Espoir. L'utilisation de l'Instrument peut être un objectif à moyen terme.
- Certaines organisations ne souhaitent pas entrer avec l'AFD dans le type de dialogue qui est requis par l'ICP. L'intimité entre AFD et ONG que suppose l'ICP, et l'ouverture d'un

dialogue autour de la stratégie institutionnelle de l'ONG, ne sont pas adaptés à ces organisations. Dans ce groupe, le droit d'initiative est non négociable.

- Enfin certaines organisations sont sur en chemin vers la CP et se sentent prêtes (cas du Samu Social International, par exemple dont la proposition de CP s'est finalement transformée en PMP<sup>8</sup>), du fait que l'organisation ne répondait pas tout à fait à certains critères (DOS notamment) : « *on réfléchissait au passage au niveau programme et à la capitalisation transversale* ».

## LES THÉMATIQUES

Nous avons regroupés les CP dans 5 secteurs thématiques :

- Développement rural / développement local /eau potable et assainissement
- Entreprise / micro-finance
- Santé / social / handicap
- Éducation / formation professionnelle
- Droits humains / gouvernance / société civile

Sur la période 2001-2013, le thème le plus régulièrement au centre des CP est le thème « Développement rural / développement local /eau potable et assainissement (DR-DL-EPA) ». Le tableau ci-après montre l'évolution de la répartition entre les thèmes dans le temps.

(Notons au préalable que ce découpage thématique reste nécessairement sommaire, par rapport au positionnement réel des conventions-programmes qui peuvent se situer souvent au croisement de deux thématiques.)

**Tableau 4 : thèmes des CP; période MAE et période AFD**

	secteur rural et dévpt local	Entreprise/ Finance	Santé Social Handicap	Education FIP	Droits Gouvernance
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>11</b>
Total 2000-2008	11	3	4	3	4
Total 2009-2013	10	4	9	5	7

<sup>8</sup> Projet Multi-Pays

L'importance relative du thème « Développement Rural; Développement Local; Eau potable Assainissement » est en diminution. C'était le thème prioritaire entre 2000 et 2008, il est maintenant rattrapé par deux thèmes qui ont pris de l'importance : « Santé Social Handicap » et « Droits Gouvernance ». **Le thème « Droits Gouvernance » est particulièrement présent** : si l'on prend en compte les CP qui sont à cheval entre deux thématiques (dont celle des droits et de la gouvernance), on constate que ce thème est considéré dans près de 40% des CP durant la période 2009-2013. Nous notons que les nouveaux entrants de la période 2010-2013 ont fortement contribué à cette augmentation de la prise en compte de la thématique « Droits; gouvernance » (sur les neuf nouveaux entrants, 5 ont proposé des CP sur cette thématique : BICE; Groupe Développement Acting for Life; ID, Santé Sud et Sidaction).

## LES ZONES GÉOGRAPHIQUES

**La géographie des conventions programmes est dominée par l'Afrique de l'Ouest : les trois quarts des CP ont pour terrain géographique au moins l'Afrique de l'ouest.** Ce focus aligne fortement l'instrument avec la stratégie française des partenariats différenciés<sup>9</sup> (et notamment le focus sur les 16 pays pauvres prioritaires).

Cependant, les autres zones géographiques sont également concernées de manière assez importante :

- 30% des conventions programmes concernent l'Asie du Sud Est
- 33% concernent l'Afrique centrale.

Le tableau ci-après indique la représentation géographique par région sur la période 2000-2013.

**Tableau 5 : répartition géographique des CP; 2000-2013**

Afrique Ouest	AO hors PPP	Afrique du Nord	Med	Afrique Centrale	Afrique de l'Est	Afrique australe	Mada gascar	Vietnam; Cambodge; Laos	Autres Asie	Caraïbes	Am Centrale	Am Sud
76%	32%	11%	5%	33%	13%	13%	21%	29%	19%	17%	11%	17%

Si les CP sont, par nature, multi-pays, il est toutefois possible de distinguer, d'un côté, des CP régionales « mono-zones », et de l'autre, les CP « multizones » mêlant les pays d'interventions de différentes régions. **On constate une augmentation du pourcentage de CP multizones de 50% au cours de la période 2004-2008, à 75% au cours de la période 2009-2013.**

<sup>9</sup> Cf. annexe 1

Lorsque les CP sont mono-zones, l'espace concerné est l'Afrique de l'Ouest. Les CP multizones touchent des géographies très diverses en fonction des types de partenariats et des priorités de l'ONG. Dans les CP multizones, on trouve, dans le cadre de stratégie plus ou moins explicite, une association de pays situés à plusieurs niveaux de la stratégie des partenariats différenciés (pays pauvres prioritaires; pays fragiles ; Afrique et Méditerranée et pays à revenus intermédiaires).

Certaines organisations associent stratégiquement dans leurs CP des PPP et d'autres pays dans ils souhaitent intervenir (et souvent interviennent depuis longtemps), C'est le cas, par exemple, de la CP « Renforcement de l'autonomie et des capacités productives des agricultures familiales en zones rurales isolées d'Afrique subsaharienne » qui se déroule en Ethiopie, Madagascar, Malawi et Sierra Leone.

Lorsque l'on considère l'espace géographique organisation par organisation, on constate que certaines restent fidèles à une zone (ou à une multizone) tandis que pour d'autres organisations, on constate une plus grande flexibilité de la zone d'intervention couverte :

- zone stable : Eau Vive; Essor; A&A; CNSL; IECD.
- plus grande variabilité : HI; MDM.

Cette stabilité témoigne d'usages différents de la Convention. La stabilité des zones d'intervention va de pair notamment avec l'importance donnée à l'accompagnement de long terme d'acteurs spécifiques (usage de type « Accompagnement des dynamiques partenariales »).

## ASPECTS FINANCIERS

### ASPECTS GLOBAUX

**Sur une période de 13 ans, l'instrument convention programme a mobilisé 87 M€ (28 M€ durant la période MAE et 59 M€ dans la période AFD). Les engagements sont plus importants ces dernières années (13.8 M€ par année sur la période 2010-2013). Pour la période 2009-2013 (« période AFD »), les engagements conventions programmes ont représenté 27% des engagements de la DPO (avec des disparités fortes par année).**

**Tableau 6 : Importance de l'ICP dans le budget de la DPO; 2009-2013**

Millions d'€	DPO	ICP	% CP dans budget DPO
2009	40	4.2	0.11
2010	41.24	13.2	0.32
2011	43.2	8.2	0.19
2012	44.6	25.4	0.57
2013	49	7.2	0.15
	<b>218.04</b>	<b>58.2</b>	<b>0.27</b>

Parmi les 24 ONG françaises qui ont utilisé l'instrument, 5 organisations ont reçu plus de 5 M€ chacune : AVSF (13.2 M€); MDM (10.4 M€); AFDI (8.3 M€); HI (6.1 M€); GRDR (5.2 M€). **Ces 5 organisations ont reçu collectivement 50% des fonds des CP.**

Au cours de la période 2004-2007, l'instrument convention programme draine 5% de l'APD française transitant par les ONG françaises<sup>10</sup>. Ce pourcentage est en augmentation pour la période 2009-2013 (nous l'estimons autour de 8%).

---

#### MONTAGES FINANCIERS DANS LE CADRE DES CP

**Il y a une évolution à la hausse à la fois du budget moyen des CP et de la contribution publique.** Cependant les tendances ne sont pas bien établies.

Sur la période 2007-2013, le budget moyen des CP est de 4.15 M€, avec une contribution publique moyenne de 1.62 M€, soit 39% (sur 3 ans)<sup>11</sup>. Le taux de cofinancement public a augmenté depuis le passage de 50 à 60% : il passe de 33% en 2010-2011 à 46% en 2012-2013.

Dans le cas de certaines organisations, l'analyse laisse penser que le co-financement public, par sa stabilité, s'apparente à un soutien institutionnel. C'est le cas notamment d'AVSF qui reçoit à travers l'ICP un montant annuel quasiment stable depuis 2009, de l'ordre de 1.45 M€.

Le cofinancement public des CP est le point d'ancrage du montage budgétaire des CP (« *on part de lui et on complète* »). On peut rencontrer en réalité trois types principaux de montage :

- Le montage principal consiste à compléter avec des financements provenant des projets qui sont concernés par la convention programme.

---

<sup>10</sup> Notre source pour établir ce pourcentage est le « Bilan provisoire de l'étude APD ». 2007. AFD

<sup>11</sup> C'est en 2012 que le co-financement public moyen est le plus élevé; il est de 2.2 M€ par CP financé

- Dans un second type de montage, on observe aussi une part de financement importante provenant de sources françaises (c'est le cas par exemple lorsque la CP mobilise un réseau de membres qui contribue au budget. Exemple AFDI).
- Dans un troisième type, le moins fréquent, le financement fait apparaître plusieurs sources qui financent transversalement la convention programme (par exemple, SIDA <sup>12</sup> finance la coordination régionale ACF, un élément important de la CP « Sécurité nutritionnelle en AO »).

---

<sup>12</sup> SIDA : Swedish International Development Agency

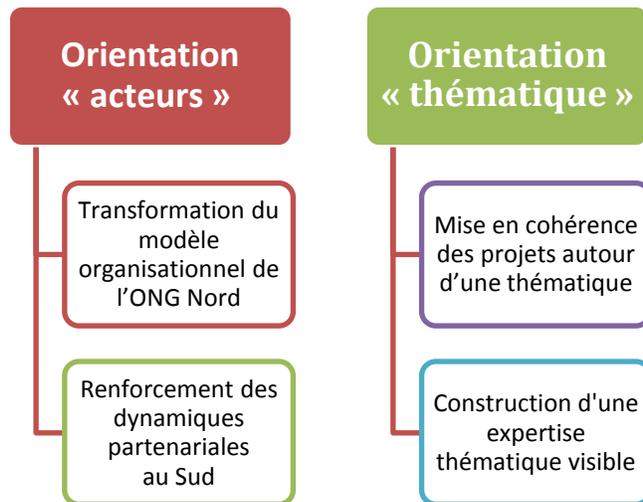
## LES USAGES DE L'INSTRUMENT

L'instrument a des objectifs affichés, mais fait preuve de souplesse dans l'appréciation de leur prise en compte. Cette flexibilité a permis que chaque ONG compose avec l'instrument en fonction de son profil et de ses besoins. Dans cette section nous faisons ressortir deux orientations principales qui ont émergé de l'ICP :

- **Travailler sur les acteurs:** pour faire évoluer leurs modes d'organisation, leurs modes d'intervention, leurs relations partenariales, leur mise en réseau, etc.
- **Creuser des thématiques:** en mettant en cohérence les activités de terrain autour de cette thématique, en développant de nouvelles expertises, etc.

L'ICP est apparu comme un facteur de renforcement dans ces deux domaines. En examinant les usages, on constate qu'en fonction du profil de l'ONG et de ses partenaires, des équilibres différents ont été établis entre ces deux orientations.

Figure 1 : 2 orientations et 4 leviers de renforcement de l'ICP



Ces quatre leviers sont comme les pieds d'une table : on les retrouve dans la plupart des CP, mais dans des proportions en réalité très différentes. Chaque CP tend à privilégier l'un de ces leviers, qui devient dominant; c'est ce qui nous permet de caractériser différents usages de l'instrument Convention-Programme.

## ORIENTATION « ACTEURS »

**L'ICP peut jouer un rôle central dans l'accompagnement organisationnel des acteurs mobilisés dans le programme** (le renforcement de leurs équipes, l'évolution de leur fonctionnement, de leurs capacités à se mettre en réseau, à faire évoluer leurs relations partenariales, etc.) à travers deux leviers principaux (les ONG étant généralement engagées en parallèle sur ces deux leviers):

- Accompagner l'évolution du modèle organisationnel de l'ONG française porteuse de la CP
- Accompagner le renforcement du réseau des partenaires et du mode de collaboration avec ces partenaires.

## TRANSFORMATION DU MODÈLE ORGANISATIONNEL DE L'ONG

**La CP peut permettre de financer la réflexion collective sur le modèle organisationnel de demain**, de repenser les modes d'intervention, de faire évoluer le positionnement et les équipes et d'affiner les outils collectifs d'apprentissage et de suivi-évaluation, etc.

Ce levier de renforcement a été utilisé surtout par les **ONG « pionnières »** de l'ICP, ayant intégré l'instrument comme **un outil au cœur de leur modèle**, sur le long terme (avec des renouvellements successifs de la CP pouvant s'étendre sur plus de 10 ans).

**Leurs conventions couvrent une très grande partie des activités de l'organisation**, et se placent donc au cœur de la stratégie de l'ONG.

### Exemple :

- La CP a permis à AVSF de travailler, au cours de ces dernières années, sur la déconcentration de son organisation, l'autonomisation d'une série de coordinations nationales et les processus d'échanges entre les coordinateurs nationaux,
- La CP a permis à Aides d'initier une importante réorganisation interne, en créant une direction et une équipe internationale, et positionnant le volet international comme une des grandes dimensions de l'activité de Aides.
- La CP a permis à l'AFDI de fédérer ses membres autour une action commune, et de faire évoluer en profondeur son fonctionnement interne, son système de suivi-évaluation, etc.
- La CP a permis à Eau Vive d'avancer dans la création d'une Fédération Eau Vive, en transformant les relations partenariales, en améliorant les dispositifs d'appui, etc.

## RENFORCEMENT DES DYNAMIQUES PARTENARIALES

**La CP peut permettre l'accompagnement des partenaires du Sud**, dans leur organisation, leur structuration, leur collaboration, leur mise en réseau, etc. Elle a également permis (et de manière croissante) l'accompagnement de la concertation et du dialogue avec les pouvoirs publics.

Ce levier est notamment central pour les ONG de type **fédérations, réseaux, collectifs** ayant pour défi de mettre en liens et en cohérence l'activité de leurs membres. Les partenaires du Sud concernés sont également souvent des collectifs (organisations faitières, réseaux, etc.)

Cet usage correspond souvent à des **CP pensées sur le long terme**, comme un accompagnement progressif des acteurs dans l'évolution de leur fonctionnement.

### Exemples

- La CP a permis au Secours Catholique Français de renforcer les capacités des têtes de réseaux Caritas nationaux et régionaux, et de faire émerger le rôle d'appui-conseil des Caritas nationaux.
- La CP a permis à Solidarité Laïque de renforcer et de structurer une dynamique sous régionale (Afrique de l'Ouest) sur les problématiques éducatives
- La CP a permis au CFSI de soutenir les pratiques innovantes de coopération entre les organisations membres du CFSI et leurs partenaires en faveur du développement d'un dialogue société civile / pouvoirs publics

## ORIENTATION « THÉMATIQUE »

**L'ICP peut également jouer un rôle central dans le renforcement de l'ONG et ses partenaires autour d'une thématique spécifique.** Autour de cette orientation « Thématique », on peut repérer deux dimensions principales :

- La mise en cohérence autour d'une thématique
- Le développement d'expertise autour de cette thématique

## MISE EN COHERENCE DES ACTIONS

**La CP peut permettre de renforcer le passage d'une logique « projet » à une logique « programme » à travers la définition d'une thématique et d'une vision commune entre les projets.** Il s'agit de permettre à l'ONG de renforcer la cohérence entre les projets (tout en

bénéficiant d'une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de ces différents projets de terrain) ; et de promouvoir les échanges entre les porteurs de projets.

Notons que lorsque ce levier est central pour la CP, le **périmètre géographique est souvent resserré autour d'une région** (notamment Afrique de l'Ouest), soit pour permettre aux différentes initiatives nationales de renforcer leur cohérence, de permettre un pilotage commun ; soit parce qu'il s'agit de la région d'intervention prioritaire de l'ONG concernée.

Il s'agit de l'un des leviers principaux de la CP, sur lequel se retrouvent beaucoup d'organisations. Cet accompagnement semble **particulièrement important pour les organisations de taille moyenne, de type association « individuelle »**<sup>13</sup> de solidarité internationale, actives plutôt dans le champ du développement (on trouve cependant aussi d'autres profils d'organisations sur ce levier).

Lorsque ce levier est prioritaire, le **renforcement des capacités de l'ONG porteuse** elle-même, et notamment le travail sur l'évolution de son fonctionnement, ses modes d'organisation et de partenariats sont souvent **plus périphériques**.

#### **Exemples :**

- La CP a permis de mettre en lien l'ensemble des activités du BICE autour de sa thématique « Enfance sans barreaux », et notamment de placer dans une dynamique commune les partenaires africains et latino-américain du projet.
- La CP a permis à l'IECD de développer un réseau de centres d'appui à la Très Petite Entreprise dans trois pays d'Afrique sub-saharienne, notamment à travers une diversité de formations, d'échanges et d'accès à des services d'information
- La CP a permis à Aides et Action de travailler sur l'amélioration et la diversification de l'offre éducative dans sept pays d'Afrique de l'ouest, à travers notamment le développement d'espaces de concertation, d'outils de sensibilisation et de formations.

---

## CONSTRUCTION D'UNE EXPERTISE VISIBLE

**La CP peut permettre de renforcer une expertise et une visibilité autour d'une thématique particulière.** Il s'agit, par le recueil d'information de terrain, le croisement des expériences et la mise en dialogue des partenaires, de faire émerger une thématique et de devenir un acteur incontournable du débat international dans ce domaine.

---

<sup>13</sup> Par association "individuelle" nous désignons une association qui n'est pas la maison-mère, une branche, une filiale ou une franchise d'une structure plus large.

Ce levier de renforcement est important notamment pour les **ONG de taille importante**, bénéficiant d'une diversité de financement, et faisant de la CP un moyen de monter en puissance sur un domaine d'action spécifique. Un focus sur ce type de levier peut amener ces organisations à faire un **usage plus ponctuel** de l'ICP, en réorientant la thématique abordée lors du renouvellement de la convention.

Ce levier s'accompagne généralement d'une **place importante des activités de recherche**, de capitalisation, de communication et de diffusion, qui apparaissent comme des moyens de « matérialiser » l'expertise et de renforcer la visibilité.

Il tend à pousser les ONG à concentrer leur CP sur des **thématiques plus resserrées**, afin de pouvoir développer une expertise particulière dans ce domaine.

En revanche, le périmètre géographique de ces CP est souvent **multizone**, afin de permettre aux activités transversales de croiser des données et des pratiques issues de contextes très divers, et de renforcer par ce biais une expertise globale de l'organisation.

**Exemples :**

- La CP a permis à MDM de développer son expertise internationale en matière de promotion de la Santé Sexuelle et Reproductive, et de s'orienter plus spécifiquement, pour sa prochaine convention, sur l'enjeu plus spécifique des grossesses non désirées.
- La CP a permis à Handicap International d'affiner les modes d'assistance aux victimes de conflit, notamment en développant son plaidoyer international et national, mais aussi sa recherche sur la pérennité des services de réadaptation (chercheur externe).

**On peut faire le constat d'un certain équilibre dans la répartition des ONG porteuses vers l'un ou l'autre des 4 leviers** (environ 4 à 6 ONG concentrées autour de chacun de ces leviers).

## LES EFFETS DE L'INSTRUMENT

Dans cette section nous nous intéressons aux effets de l'Instrument sur ses utilisateurs. Pour structurer cette analyse, nous proposons de les examiner principalement en lien avec les grands objectifs de l'instrument :

- Mise en place d'actions articulées et présentant une dimension significative.
- Développement des compétences dans un domaine thématique ou géographique donné.
- Développement des travaux de capitalisation, destinés à diffuser les enseignements des opérations conduites.
- Renforcement de la relation de partenariat entre l'AFD/MAE et les ONG (ce point est traité dans le chapitre suivant).

**Derrière ces objectifs se dessine une vision spécifique du développement des ONG et de la relation entre l'AFD/MAE et la société civile. C'est une certaine progression de la société civile française que l'instrument cherche à favoriser, et c'est donc à cet aune que ses effets doivent être regardés.**

Avant d'entrer dans l'analyse détaillée des objectifs et de leurs effets, il est important de noter qu'il ne semble pas y avoir aujourd'hui de « crise » de ces objectifs (comme le démontre l'enquête). Les objectifs sont toujours considérés comme pertinents par la plupart des interlocuteurs, à la fois du côté des ONG, et du côté de l'AFD et du MAE.

## MISE EN COHÉRENCE DES ACTIVITÉS ET CHANGEMENT D'ÉCHELLE

Le premier objectif de l'ICP est formulé de la manière suivante :

*« Permettre la mise en place par l'ONG d'actions articulées (actions de terrain, mise en réseau, capitalisation, évaluation, plaidoyer, etc.) et présentant une dimension significative » (Guide AFD).*

## L'APPROCHE DE L'ICP

**L'ICP permet d'inciter les ONG à dépasser la logique « projet » pour articuler un ensemble d'initiatives dans le cadre de « programmes » plus larges. Ce passage à la logique programme est une tendance de fond, qui émerge en parallèle chez la plupart des bailleurs et qui recoupe des approches assez différentes.**

Nous proposons d'analyser cette logique « programme » dans une sorte de continuum, au sein duquel se situent les différentes approches des bailleurs. Ce continuum va du soutien classique au « projet » jusqu'à la mise en place d'un « soutien institutionnel ». Dans ce continuum, les bailleurs changent progressivement de posture dans l'accompagnement de l'ONG : à la fois dans ce qu'ils soutiennent et dans la manière de le soutenir : **le financement est-t-il directement lié au soutien des projets ? Est-il ouvert aux activités transversales ? Porte-t-il également sur le renforcement plus global de l'ONG ? Etc.**

Figure 2 : le continuum des instruments de financement



Dans ce continuum, l'ICP se présente comme un instrument mixte, qui emprunte à la fois au programme et au partenariat institutionnel. Il pousse l'ONG à articuler les activités du programme autour d'une thématique spécifique avec le soutien d'activités transversales. Pourtant (nous le verrons plus en détail dans la partie suivante) certaines CP tendent également aujourd'hui à se rapprocher, de facto, du modèle de « partenariat institutionnel » (ce qui amène les pouvoirs publics (MAE puis AFD) et les ONG à réfléchir à un nouvel outil capable d'assumer plus pleinement cette fonction : la « Convention de Partenariat Stratégique »).

L'approche « mixte » de l'ICP se distingue des instruments que l'on retrouve chez différents bailleurs européens. L'exemple de l'instrument *Partnership Programme Agreements* du DFID est intéressant à analyser dans ce sens :



### **Mise en perspective : la vision du « Programme » du DFID Les Partnership Programme Agreements (PPAs)**

Les PPAs du DFID permettent d'interroger l'approche « programme » de l'ICP et le mode de financement qu'elle implique. Les PPAs sont construits autour de deux éléments majeurs :

- **Un financement « stratégique » flexible** pour les ONG partenaires : c'est à dire non lié au financement de projets spécifiques (financement non « tracé » vers le soutien à des activités spécifiques). Il apparaît donc, davantage que l'ICP, comme une contribution générale aux activités de l'ONG. Notons d'ailleurs que la modalité de financement « stratégique » des ONG prend une place de plus en plus importante au sein du DFID.
- **Une exigence de présentation de la « performance » de l'ONG** : c'est à dire la présentation des résultats (« *outcomes* ») et impacts de ses actions au sein d'un *Performance Framework* annuel. Notons d'ailleurs que, selon le DFID et ses partenaires, les PPAs apparaissent comme des vecteurs important de renforcement des capacités des ONG en matière de suivi-évaluation.

Si ces dernières années ont été marquées, pour le DFID, par une tendance croissance à favoriser des approches programmes assez larges (programmes stratégiques et de long terme), le constat du DFID est que les ONG restent encore largement focalisées sur les effets de court terme de leurs activités, et peinent à prendre en compte les impacts de plus long terme de leurs actions.

## UN FACTEUR DE MISE EN COHERENCE

L'enquête signale que l'ICP est perçu comme un « facteur majeur de cohérence des interventions » pour les ONG Nord et leurs partenaires au Sud.

## L'ICP BOUSCULE LES ORGANISATIONS VERS PLUS DE PRIORISATION THÉMATIQUE ET COLLABORATION INTERNE

Pour beaucoup des ONG utilisatrices, l'ICP a souvent été le premier instrument les poussant à renforcer la cohérence globale de leurs interventions (même si d'autres facteurs ont poussé au renforcement de cette cohérence au cours de ces 10 dernières années). Ce point est notamment signalé par MDM, Essor et bien d'autres organisations.

L'ICP a bien souvent permis aux ONG utilisatrices d'évoluer au-delà du strict cadre du programme concerné:

- **Il a poussé les ONG à renforcer la collaboration interne.**

Beaucoup d'ONG témoignent de la manière dont l'engagement dans une CP les a poussés à accroître le dialogue interne entre services, entre porteurs de projets et personnes en charge des activités transversales, entre les différents départements géographiques, etc. On retrouve cette évolution notamment chez MDM et SCF :

*« Initialement, notre organisation était dans une logique projet. Les CP ont renforcé les réflexions transversales. L'un des défis a été la collaboration entre les responsables de projets, postes plus transversaux. »*

*« Si on avait pas cet outil, on aurait une posture beaucoup plus rigide, centrée sur nos projets »*

- **Il a poussé les ONG à aller plus loin dans la formalisation et la priorisation des axes thématiques structurant leurs activités.** Les témoignages convergent sur l'impact important de l'ICP dans le renforcement de la visibilité d'un ou plusieurs axes stratégiques forts au sein des ONG porteuses.

Ce rôle de levier de l'instrument, sur la cohérence et la visibilité de quelques thématiques prioritaires, touche à la fois des ONG de taille moyenne et de taille importante. Elle est notamment mise en avant par ESSOR et Eau Vive :

*« Nous nous sommes spécialisés autour de 3 pôles à partir de 2007-2008. La CP est tombée à pic, on a cessé de faire un peu de tout ».*

*« Au début, nous faisons tous les métiers dans un nombre limité de villages. C'était difficile à gérer en termes de coordination et d'accès à des financements sectoriels. On a progressivement recentré notre métier ».*

## L'ICP PROMOTEUR DES ÉCHANGES SUD-SUD

---

Au-delà de l'effet de priorisation stratégique et de dialogue interne accru au sein de l'ONG porteuse, l'ICP a également eu des effets très positifs en matière d'échange de pratiques entre les acteurs impliqués sur les différents terrains de la CP (à la fois les coordinateurs locaux au sein de l'ONG et les porteurs de projets partenaire de l'ONG). **Cet échange entre les terrains est une dimension reconnue et appréciée de l'instrument. Il apparaît, pour les partenaires, comme la dimension la plus visible du volet des « activités transversales ».**

Reste à considérer trois questions dans ce domaine : à qui cet échange s'adresse-t-il? Quand est-il considéré comme le plus utile? Quel sont les effets de ces échanges sur la cohérence des actions ?

Si cet échange est reconnu par tous, sa capacité à être facteur d'apprentissage et de renforcement de la cohérence semble assez variable. **L'échange apparaît assez efficace pour les CP « régionales », mais il pose un défi plus grand aux CP multirégionales.** Étant donné la diversité des contextes et des partenaires, on constate qu'il a souvent été difficile de penser l'échange de manière très « globale ».

*« Avec l'appui de la CP, il y a eu une mise en relation accrue des acteurs du réseau d'Afrique de l'Ouest, des liens nouveaux avec un réseau en Asie actif sur les questions d'éducation, et avec une diversité d'acteurs en France. Nous sommes dans une logique de réseau et d'ouverture. »*

*« Au niveau de l'Amérique Latine on échange beaucoup de pratiques. Avec les partenaires africains, l'échange d'expériences était intéressant, mais sur des petites choses. Ils sont dans un contexte trop différent. »*

De fait, l'échange multirégional, a plus souvent eu tendance à se réaliser entre des acteurs internes à l'ONG porteuse : coordinateurs nationaux et régionaux de l'ONG (c'est le cas par exemple pour AVSF ou pour MDM). En parallèle, ces ONG cherchent à **conserver ou à recréer des espaces d'échanges régionaux** avec les partenaires, afin de retrouver une proximité géographique et une proximité de contextes entre les partenaires.

**Au-delà de l'échange entre les partenaires, l'ICP a souvent contribué aussi, plus largement, à embarquer les partenaires des ONG porteuses dans une dynamique d'action commune,** une vision partagée des objectifs du programme, et dans certains cas, une approche « mutualiste » du financement du programme :

Nous notons que le niveau de « familiarité » entre les partenaires au Sud et la CP (la connaissance de l'instrument CP et sa spécificité, la vision du périmètre du programme, le rôle des partenaires dans la répartition des financements, etc.) varie beaucoup d'une ONG à l'autre.

*« L'AFD apporte de l'argent, qu'on doit se répartir entre tous les pays d'Amérique Latine et d'Afrique impliqués dans le programme. C'est une forme d'économie solidaire. Une bourse commune dans laquelle chacun peut piocher en fonction de ses besoins et ses ressources. »*

UN APPROFONDISSEMENT PLUS QU'UNE MULTIPLICATION DES ACTIVITÉS

**L'ICP a rarement poussé les ONG à multiplier les pays d'interventions sur lesquels elles étaient auparavant mobilisées**, et n'a pas donné lieu à une multiplication des pays lors du renouvellement de la CP (en dehors de quelques exceptions parmi lesquelles Eau Vive au Togo; CIDR au Ghana). Pour de nombreuses organisations, la situation est relativement stable sur ce plan : par exemple, AVSF était présent en 2005 dans 19 pays et est aujourd'hui présent dans 20.

On peut constater, dans une partie des documents de présentation, la volonté de mettre en avant la croissance attendue du nombre des bénéficiaires, et des résultats de développement, au regard des programmes antérieurs. Cette volonté répond à la demande de l'AFD de mettre en avant la progression des activités et de leurs effets. Une attention croissante est également portée, dans le reporting, à la dimension « significative » des projets menés au regard de leurs résultats attendus (nombre de bénéficiaires, nombre de partenaires, etc.)

En revanche, on ne peut pas faire le constat d'une multiplication systématique des partenaires ou du nombre de projets entraînés par le soutien de la CP. De manière générale, l'instrument semble davantage avoir permis d'approfondir une série de projets existants que d'avoir agi comme un outil d'expansion/extension des activités pour les ONG. L'enquête le montre clairement : **l'instrument est associé à un positionnement plus précis des organisations (expertise + stratégie) plutôt qu'à la croissance des organisations (extension géographique + croissance des financements).**

**Quelle évolution du périmètre géographique des CP ?**

Sur ce plan, on observe deux types de Convention-Programmes assez distincts : les programmes régionaux (souvent centrés sur l'Afrique de l'Ouest) qui réunissent de 3 à 6 pays d'une même zone, et les programmes multi-régions, qui peuvent réunir jusqu'à une vingtaine de pays, dans tous les continents. Les ONG porteuses ont fait preuve, au cours de ces dernières années, d'une tendance croissante à construire des programmes multirégionaux (entre 2005 et 2008, 50% des CP étaient multirégionales, aujourd'hui elles le sont à près de 75%), la plupart du temps en incluant un plus grand nombre de pays d'intervention de l'ONG, beaucoup moins souvent dans le cadre de stratégie d'expansion géographique.

Cette approche multizone a pu apparaître comme un vecteur de visibilité et un indice de cohérence. Elle pourrait cependant recéder maintenant que le critère « 30% »<sup>14</sup> est appliqué de manière plus méthodique). De plus, la plupart des ONG porteuses (notamment celles qui ont pu expérimenter le mono-zone et le multi-zone) font le constat de la limite des programmes multirégionaux en matière d'échange entre partenaires et de construction d'une expertise commune.

Plus largement, on constate une inquiétude, partagée notamment par les agences et les ambassades, autour du danger d'une « dilution » des financements dans un nombre trop grand d'actions et de pays au sein des programmes. Cette dilution des financements, se traduisant par des montants relativement faibles sur une grande diversité de projets, pose la question de la place du suivi local des projets et de la mobilisation des agences locales pour accompagner leur pérennisation.

#### UN EFFET ASSEZ PEU MARQUÉ SUR LA CROISSANCE BUDGÉTAIRE

---

En moyenne, le budget des ONG concernées par les CP a plus ou moins doublé entre 2000 et 2013 (malgré quelques heurts au cours de cette période, notamment autour de 2008). Notons toutefois qu'une diversité d'organisations de même type, non financées par l'instrument, ont également cru au cours de cette période.

**Le témoignage des ONG ne fait généralement pas de l'ICP un levier majeur de croissance; même si certaines organisations mettent en avant l'intérêt majeur de ce financement « de base » pour renforcer leur crédibilité et obtenir le financement d'autres bailleurs.** Notons d'ailleurs que certaines organisations ont pu financer, sur la base de la CP, de nouveaux postes de responsable des partenariats, qui ont permis d'obtenir de nouvelles ressources financières (notamment privées). Notons également que cette **croissance budgétaire est rarement présentée comme un objectif affiché de la part des ONG concernées, qui mettent aujourd'hui davantage en avant la volonté de stabilisation et de pérennisation des ressources.** Certaines organisations, comme Inter Aide, ont sur ce plan une stratégie claire qui associe développement de nouveaux champs de compétence et essaimage, de sorte que l'association-mère reste de taille relativement constante.

*« La CP nous aide à être compétitif face aux autres ONG vis-à-vis des gros bailleurs (notamment des fonds européens), en nous permettant de travailler hors projet, de renforcer la capacité technique des coordinateurs, etc. »*

Du côté des partenaires du Sud, l'ICP apparaît davantage comme permettant de couvrir les périodes d'absences de financement

---

<sup>14</sup> Le budget annuel de la convention programme ne doit pas dépasser le tiers du budget annuel total de l'association, calculé sur les trois derniers exercices. Une des conséquences directes de l'application de cette mesure risque d'être d'inclure moins de pays.

« projets » des autres bailleurs, et du fait du caractère de « label » qu’offre le financement AFD pour les projets locaux, vis-à-vis des pouvoirs publics locaux et nationaux et des autres bailleurs (notons que ce deuxième point n’est pas spécifique à l’ICP et concerne le financement AFD de manière plus global).



## **SYNTHESE**

### **MISE EN COHERENCE ET CHANGEMENT D’ECHELLE**

L’approche « programme » soutenue par le MAE puis l’AFD a permis de renforcer la cohérence des activités portées au sein des programmes, notamment en favorisant la priorisation stratégique au sein des ONG porteuses et en développant l’échanges entre les partenaires. On note que cet échange et cette dynamique commune sont largement dépendants de trois éléments : le profil organisationnel de l’ONG, la dimension régionale ou multirégionale de la CP et le niveau de resserrement thématique du programme.

L’ICP n’est que faiblement apparu comme un levier de multiplication des actions et des partenaires, ou d’extension géographique de ces actions. Il est surtout apparu comme un outil d’approfondissement (qualité, professionnalisation, transformation des dynamiques partenariales, etc.) et d’augmentation du nombre des bénéficiaires des actions.

En matière financière, l’ICP est assez peu reconnu par les ONG porteuses comme un levier majeur d’acquisition de nouvelles sources de financement, même si la flexibilité et la durée du financement sont effectivement perçues comme une base utile pour être compétitif face aux autres ONG. Pour les partenaires du Sud, ce rôle de levier est davantage reconnu, à la fois du fait de la flexibilité et de la reconnaissance qu’offre ce financement.

## DEVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

Dans ce domaine, l'ICP a pour objectif de :

*« Permettre à l'ONG de développer ses compétences, dans un secteur ou une zone géographique donnée dans lequel l'ONG a démontré ses capacités, grâce notamment à la mise en œuvre d'actions coordonnées et à la capitalisation » (guide AFD).*

**Tel qu'il est formulé, l'objectif ICP appelle un commentaire important : il est centré sur l'ONG porteuse, plus que sur ses partenaires.** Nous proposons d'aborder cet objectif large du développement des compétences à partir des deux leviers de renforcement de l'ICP présentés dans la partie précédente :

- Le levier « acteur » : renforcement de l'ONG porteuse, et de son mode d'organisation
- Le levier « expertise » : construction d'une expertise visible autour d'une thématique.

Nous analyserons successivement, dans cette partie, l'effet de l'ICP sur ces deux leviers, pour les ONG porteuses puis pour les partenaires au Sud.

### POUR L'ONG PORTEUSE : LE RENFORCEMENT DES ÉQUIPES ET L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSFORMATION DES MODÈLES INSTITUTIONNELS

#### RENFORCEMENT DES ÉQUIPES

**Les CP s'accompagnent d'un renforcement des ressources humaines des ONG porteuses.** Ce renforcement concerne à la fois une série de fonctions-ressources relativement nouvelles pour certaines ONG (référénts techniques; activités transversales; communication-marketing) et des fonctions de gestion de programme (responsable de la CP au siège; coordonnateur au siège ou terrain).

**Les fonctions-ressources sont en général placées dans les sièges.**

Pour certaines organisations, comme ID, c'est la conséquence directe de la dimension multizone des CP.

*« Dans le cas d'une CP multizones, il n'est pas viable de mettre des RH autre part qu'au siège ».*

Parmi ces différentes fonctions-ressources, on constate notamment l'émergence de deux profils nouveaux dans les ONG porteuses, en lien direct avec l'instrument, et qui touchent directement à la volonté de renforcement de la connaissance et de l'expertise au sein des organisations :

- **Des experts (référénts thématiques/techniques):** experts sur un thème d'intervention spécifique, ils permettent de nourrir de manière transversale les différents projets mobilisés sur ce thème, et jouent souvent un rôle central dans le suivi, le développement d'outils nouveaux (guides, etc.) et dans l'animation des échanges. Ces référents peuvent jouer un rôle de co-pilotage des programmes, en binôme avec un poste de coordinateur plus opérationnel. Ils sont, selon les ONG, financés plus ou moins directement par la CP. Ces référents jouent aussi un rôle important dans le développement du dialogue sectoriel de l'ONG avec ses partenaires. On retrouve notamment ce type de profil chez Médecins du Monde :

*« A chacune des deux conventions est lié un référent technique. En théorie ce sont des experts dans une position de consultation, mais en pratique ils jouent un rôle central dans le suivi des indicateurs et de certains dossiers techniques, le développement d'outils et de guides, la définition du contenu des ateliers d'échange, le plaidoyer, etc. »*

- **Des gestionnaires de connaissance (coordinateurs de la formation et la capitalisation).** Moins directement experts d'une thématique particulière, ils jouent plutôt un rôle de « *knowledge management* » au sein de l'organisation, accompagnent les dynamiques de partage/diffusion des expériences et ont la responsabilité de la production dans le domaine de la capitalisation. On retrouve notamment ce type de profil nouveau chez Entrepreneurs du Monde, ID, Inter Aide, etc.

Ce renforcement des équipes est perçu comme un effet très positif du financement de l'instrument, et de la souplesse qu'il offre entre financement de projets et financement plus global de l'organisation.

**Pérennisation des postes et des capacités :** les positions créées ex-nihilo dans le cadre des CP sont en général destinées à être pérennisées, ce que l'on constate dans plusieurs cas. Certaines ONG indiquent cependant clairement que la continuité des postes dépend du financement CP. L'ambition dans ces cas-là est de maximiser l'impact du poste pendant qu'il existe. Dans le cas de certaines organisations, la présence d'un référent sur un sujet donné permet un « saut qualitatif » de l'ensemble de l'organisation. Dans ce cas, la pérennisation est assurée par l'appropriation large dans l'organisation d'outils (dans le domaine du suivi-évaluation par exemple) ou de connaissances. Un bilan exhaustif sur cette question est difficile à réaliser actuellement étant donné que de nombreuses CP sont en cours encore aujourd'hui.

**Au-delà du renforcement des équipes, le financement des CP a soutenu plus globalement l'évolution des modèles institutionnels des ONG porteuses : c'est une dimension moins clairement affichée des objectifs de l'ICP, qui dépasse le simple renforcement des compétences.**

Cinq exemples différents illustrent cet accompagnement:

- *Aides* s'est engagé dans sa première CP en 2005. Avant ce premier programme, le financement de l'action internationale pour l'association restait très morcelé et Aides avait essentiellement un positionnement de bailleur. Le soutien de la CP a permis une réorganisation interne de l'association, avec la création d'une équipe et d'une direction internationale. Elle a également permis à Aides de définir son positionnement sur l'action internationale, et de faire de cette action l'un des grands volets d'activités de l'association.
- *Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières* utilise l'ICP en continu depuis que l'instrument existe. Le soutien de la CP a appuyé l'évolution institutionnelle durant toute cette période, de la fusion de VSF et CICDA au fonctionnement des coordinations nationales et de postes ressources au siège. Aujourd'hui la CP appuie la réorganisation du réseau, et notamment la phase pilote de déconcentration des compétences vers 5 coordinations nationales.
- *Dans le cas de Eau Vive*, l'ICP accompagne un recentrage au Sud dans le cadre de la création des Eau Vive nationales dans 4 pays et de Eau Vive International.
- *Dans le cas du GRDR*, le recentrage au Sud passe par des Conseils d'orientation et de suivi qui sont mis en place dans les territoires pour porter localement le projet associatif du GRDR.
- *ACF* utilise l'ICP pour renforcer son positionnement sur le continuum urgence-développement et dans le cadre d'une stratégie de rapprochement des pouvoirs publics.

**Ce rôle d'accompagnement des transformations organisationnelles est devenu un élément central de l'ICP pour beaucoup d'ONG.** Il s'agit à la fois d'accompagner l'évolution des métiers, la répartition des compétences, l'autonomie des différents espaces de pilotage, et la gouvernance globale de l'organisation.

Le constat principal est donc que l'effet de l'instrument dépasse largement le développement de compétences isolées. **Les CP participent en général de manière très directe au plan de développement institutionnel de l'organisation.** En prenant cette direction, l'ICP s'éloigne d'une définition classique du concept de « programme » (ensemble d'interventions contribuant de manière cohérente à un même but) pour s'approcher davantage de l'accompagnement de type « partenariat institutionnel ». Nous revenons sur cette évolution dans la dernière section de ce rapport (« Synthèse et Analyse Prospective »).

*« Avant, Aides était une ONG nationale. Tant qu'on restait, à l'international, sur des petits projets ponctuels, ce n'était pas un vrai sujet pour l'association. La CP a accompagné une profonde réorganisation interne ».*

**Pour un nombre important d'ONG utilisatrices, l'ICP a accompagné un resserrement du champ de compétences et une spécialisation.** Cette spécialisation est une des dynamiques importantes de la professionnalisation des ONG-Fr entre 2000 et 2013.

La volonté de spécialisation des ONG-D est à analyser en lien direct avec une autre lame de fond au cours de la dernière décennie, celle du renforcement de la société civile du Sud et de sa montée en puissance, à la fois dans la fourniture des services de bases aux populations, dans l'affirmation de son rôle politique, et dans le renforcement de son expertise. Cette évolution a amené les ONG du Nord à se repositionner vis-à-vis de leurs partenaires, à repenser le cadre de leur spécialisation : si les ONG du Nord cherchent à se placer dans une position d'appui à la société civile du Sud, elles sont également inquiètes d'une évolution qui les entrainerait vers une position de bailleur intermédiaire, attractive pour peu d'entre elles.

De fait, **de nombreuses ONG revendiquent aujourd'hui une volonté de développement de leur expertise, perçu comme un moyen de mieux accompagner les partenaires au Sud, un moyen de participer au dialogue politique (ex : CCFD; BICE), mais aussi un moyen de s'ouvrir vers de nouvelles sources de financement (vente de prestations, conseil).**

*« Les ONG-Nord doivent conserver une expertise. Si elles sont seulement des financeurs, elles n'ont pas de valeur ajoutée. Si on veut favoriser des mises en lien, il faut connaître le sujet ; on veut faire partie du dialogue ».*

Notons que cet élément de vision, « *la durabilité passe par un maintien de l'expertise* », fait partie d'une tendance qui va bien au-delà de la France. Elle s'observe également dans de larges ONG internationales et dans les Fondations. Le renforcement de l'expertise dans les sièges fait aujourd'hui partie de la stratégie institutionnelle de nombreuses ONG, qui cherchent à établir des équilibres stratégiques entre des sièges dotés d'une expertise forte et différents modèles de régionalisation. A titre d'exemple, le modèle d'une grande ONG internationale du domaine de l'environnement est décrit comme tel : « *a decentralised and empowered network with a small and strong center to provide consistency and coherence in a complex world* ».

L'ICP a effectivement permis d'encourager le développement d'expertise au sein des ONG porteuses au Nord :

- MDM est allé plus loin dans le domaine de la santé sexuelle et reproductive
- EDM développe un nouveau champ de compétence en énergie, complémentaire avec son champ d'expertise principal.

*« Pour nous, la CP est utilisé avant tout pour développer une thématique et créer des synergies entre les pays du programme, sur cette thématique. Elle soutien des activités d'échanges, de recherche de capitalisation, qui sont difficiles à financer par ailleurs. ».*

*« La CP c'est l'acquisition de compétences ; on était sur développement local depuis longtemps mais sans vision, projet après projet. La CP nous permet une réappropriation de notre expertise en développement local ».*

- Le CIDR a testé son modèle ESOP dans le cadre d'une CP et le diffuse dans le cadre d'une autre CP.
- AVSF développe son approche de prise en compte du changement climatique dans sa CP en cours.
- L'ICP nourrit les compétences d'ID dans le domaine du développement local.

POUR LES PARTENAIRES DU SUD, UN RENFORCEMENT PLUS FORT SUR L'ORIENTATION « ACTEURS » QUE SUR L'ORIENTATION « EXPERTISE »

Nous avons, ci-dessus, présenté les effets de l'ICP sur les ONG porteuses autour des deux orientations de renforcement de l'ICP : « acteurs » et « thématique », en faisant le constat d'un renforcement assez fort, sur chacune de ces orientations. Qu'en est-il des effets sur les partenaires au Sud?

**Nous attirons l'attention sur le fait que la question de l'effet de l'ICP sur les partenaires au Sud est complexe, du fait que cet instrument n'est pas forcément identifié par les partenaires au Sud (ce qui ne veut pas dire qu'il n'a pas d'effet sur eux).** Cette limite établie, nous rendons compte ci-après des constats et analyses que l'enquête et les entretiens permettent d'établir.

**L'enquête permet de voir que les partenaires au Sud associent l'ICP surtout au renforcement des capacités de leur organisation et à la cohérence de leurs interventions. Ils associent moins l'ICP au changement d'échelle, à la stabilité financière et encore moins à l'obtention de nouvelles sources de financement.**

Les fiches de communication permettent de voir que les acteurs Sud sont très souvent au centre des CP. Cette impression culmine dans certaines CP dont le titre mentionne spécifiquement les partenaires Sud. C'est le cas des CP de Santé Sud et du Secours Catholique par exemple :

- Santé Sud : Des droits à défendre pour les populations vulnérables. Appui à la professionnalisation de structures publiques et associatives (Tunisie, Algérie, Maroc, Liban)
- Secours Catholique : Promotion d'organisations des sociétés civiles africaines par le développement institutionnel et organisationnel du réseau Caritas 2011/2014 (Bénin, Burundi, Burkina Faso, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger, République Démocratique du Congo, Sénégal, Tchad)

Nous proposons de reprendre, pour les partenaires Sud, la lecture de renforcement des compétences à partir des deux orientations « Acteurs » et « Thématique ».

#### ORIENTATION THÉMATIQUE : UN DÉVELOPPEMENT LIMITÉ DE L'EXPERTISE AU SUD

---

L'analyse des programmes et l'échange avec les partenaires sur les différents terrains de l'étude révèle que le financement CP permet avant tout le renforcement d'un premier niveau d'expertise :

- à travers le renforcement des outils de vulgarisation et de sensibilisation autour des thématiques portées par les partenaires;
- à travers le renforcement des capacités de plaidoyer des OSC Sud autour de cette thématique;
- à travers le développement d'un meilleur positionnement des partenaires face à la thématique concernée.

Ainsi par exemple, Eau Vive à travers l'ICP, a permis le renforcement des capacités de plaidoyer des membres de la Fédération en Afrique de l'Ouest (livre bleu, formation des adhérent et des équipes techniques), mais aussi un positionnement de « chef de file » dans la Coalition Eau (associations françaises du secteur de l'eau).

Plus rarement, certaines CP comprennent un volet clairement identifié de financement des équipes au sein des organisations partenaires. C'est le cas par exemple pour les CP d'Action Contre la Faim ou d'Eau Vive :

**Cependant, le financement CP permet plus « d'encadrer » l'expertise plus que de la générer. Il semble rarement avoir poussé les partenaires dans une position de leader visible autour de leurs thématiques. Sur ce plan de l'expertise, les partenaires Sud ont d'ailleurs tendance à considérer que l'ICP profite plus aux acteurs Nord qu'à eux.**

*« Avec la CP, nous avons inclus un volet important de renforcement de capacités pour passer de la mobilisation communautaire à la maîtrise des questions de nutrition. Des RH sont financées chez notre partenaire qui dispose désormais d'une expertise dans la nutrition. »*

Les CP avant tout centrées sur le levier thématique ont donc eu un effet sur les partenaires du Sud, mais on souvent conservé un écart entre ce qui est entendu par « expertise » au Nord et au Sud. **La position « d'ONG experte » demeure encore largement l'apanage de l'ONG porteuse,** les partenaires développant avant tout des outils pour valoriser et communiquer sur un premier niveau d'expertise.

Les ONG-Sud cherchent aujourd'hui à développer un niveau d'expertise plus poussé. Pour un répondant d'Afrique de l'Ouest, «*la prochaine étape, c'est l'ONG-Sud experte* ». Cette citation montre que les termes du partenariat Nord Sud sont loin de s'être stabilisés, et questionne, très

directement, la stratégie des ONG-Nord qui basent leurs futures relations Nord-Sud sur la formule « expert-opérateur ».

## ORIENTATION ACTEURS : UN RENFORCEMENT PLUS FORT DES MODES D'ORGANISATION

Plusieurs exemples montrent l'effet organisationnel de l'ICP sur les partenaires Sud.

Ainsi par exemple, le Secours Catholique concentre son appui des partenaires CARITAS autour de leur développement institutionnel et organisationnel, leur mise en réseau, etc. (sans chercher à appuyer directement les projets qu'ils mettent en œuvre).

*« Un accompagnement à la planification stratégique a été permis par la CP, ainsi qu'un renforcement de la démarche de professionnalisation et de qualification. Tout cela est inscrit dans le DIRO (développement institutionnel et renforcement organisationnel). »*

*« En 2011, on est reparti sur la construction des MFR en Colombie, mais sur une base plus solide. Avec des réunions pour mutualiser les avancées de chacun, un système de suivi, un plan d'étude, un plan de formation, etc. ».*

De son côté l'UNMFREO concentre son appui aux partenaires autour de la mise en place des associations MFR, le développement des compétences techniques et administratives de ces associations, la mise en lien de ces associations au sein d'une fédération.

**Dans certains cas, on note des initiatives de structuration innovantes de la société civile.** C'est le cas de Solidarité Laïque avec la construction d'un organe de décision transnational et la préparation de la prochaine CP dans un long processus d'échanges devant aboutir à une AG internationale de formulation <sup>15</sup>. Le financement est important pour les partenaires :

*« La CP est importante parce qu'elle finance la majeure partie (voire la totalité) des activités menées par le RODEB (partenaire local) et aussi le fonctionnement du réseau sur le plan national ».*

Le renforcement des partenaires au Sud est donc plus évident sur ce levier « Acteurs », à travers l'amélioration de leur fonctionnement, la progression de leur structuration et de leur mise en réseau, etc. Ce renforcement des partenaires du Sud apparaît de manière plus visible pour les CP centrées avant tout sur un usage de type « Renforcement des dynamiques partenariales ».

---

<sup>15</sup> UN modèle qui ressemble donc à celui du PCM, le PCPA Maroc animé par Solidarité Laïque.

## CONCLUSION

---

Malgré ces contributions, **l'ICP se distingue peu d'autres projets ou programmes en termes de renforcement de la société civile du Sud**. Et il n'est pas perçu, hors des acteurs directement impliqués, comme un instrument dont la préoccupation centrale serait la société civile du Sud. A ce propos, il est intéressant de constater que les SCAC questionnent l'appui aux sociétés civiles Sud dans le cadre des CP. Ils se posent parfois en promoteur de l'appui aux acteurs du Sud, tandis que l'AFD s'intéresserait plus aux acteurs Nord. Par exemple, pour un des COCAC rencontrés : *« Les ONG Nord savent que nous ne sommes pas un guichet. Alors le découpage qu'il y a, c'est AFD c'est appui aux ONG Nord, SCAC c'est appui aux ONG Sud »..*

L'ICP est donc victime d'un brouillage de son image (car son bilan en termes d'appui aux acteurs Sud n'est pas mauvais), qui découle notamment de son focus assumé sur la progression des ONG françaises. Dans le cas de l'ICP, la toile de fond du renforcement de la société civile du Sud est effectivement en arrière-plan, une situation que nous remettons en question dans la dernière section de ce rapport.

L'ICP devrait plus clairement chercher à formaliser le type de développement des compétences qu'il vise chez les partenaires du Sud, notamment en matière de renforcement de l'expertise. En effet, si le renforcement des modes d'organisations, de mise en réseau et de partenariats est un axe bien identifié de renforcement de la société civile du Sud pour certaines CP; l'axe de développement de l'expertise des partenaires mériterait d'être approfondi.



### SYNTHESE « COMPETENCES »

Le « développement des compétences » renvoie à deux leviers de renforcement évoqués précédemment : levier « acteurs » et levier « thématique ».

**Pour les ONG porteuse, au Nord, l'ICP a souvent permis un renforcement fort sur chacun de ces deux leviers :**

*Sur le levier « Acteur » :* Les CP participent en général de manière très directe au plan de développement institutionnel des ONG porteuses, notamment en accompagnant un renforcement des ressources humaines, particulièrement dans les sièges (mais aussi parfois dans les équipes terrain). L'ICP est ainsi associé à des recrutements de référents thématiques/techniques et de coordinateurs autour de la formation et la capitalisation. Au-delà du renforcement des équipes, L'ICP a soutenu plus globalement l'évolution des modes d'organisations des ONG porteuses. Ce rôle d'accompagnement des transformations organisationnelles est devenu un élément central de l'ICP pour beaucoup d'ONG. En prenant cette direction, l'ICP s'éloigne d'une définition classique du concept de « programme » pour se rapprocher du « partenariat institutionnel ».

*Sur le levier « Thématique » :* Pour un nombre important d'ONG utilisatrices, l'ICP a accompagné un resserrement du champ de compétences et une spécialisation. De nombreuses ONG revendiquent d'ailleurs aujourd'hui une volonté de développement de leur expertise, perçu comme un moyen de mieux accompagner les partenaires au Sud, un moyen de participer au dialogue politique, mais aussi un moyen de s'ouvrir vers de nouvelles sources de financement. Le principal risque associé à la spécialisation dans le cadre des conventions programmes est celui d'une déconnexion progressive entre les préoccupations du terrain et les sujets retenus pour le développement de l'expertise.

**Pour les partenaires au Sud, l'ICP semble avoir davantage permis le renforcement des modes d'organisation, de mise en réseau, de partenariat des acteurs que le renforcement direct de leur expertise thématique.**

La volonté d'expertise questionne la toile de fond de l'ICP (renforcement des capacités de la société civile du Sud). L'ICP se distingue peu d'autres projets ou programmes en termes de renforcement de la société civile du Sud sur l'expertise qu'elle développe. L'ICP permet davantage d'encadrer et valoriser un premier niveau d'expertise que de pousser loin cette expertise locale.

En matière de renforcement des acteurs, l'ICP a pu être un vecteur utile de soutien au fonctionnement des équipes des partenaires, et d'accompagnement de la structuration et la mise en réseau. C'est particulièrement le cas pour le CP orientées vers l'usage de type « Renforcement des dynamiques partenariales »

## APPRENTISSAGE ET PARTAGE

Le troisième objectif de l'ICP est formulé de la manière suivante :

*« Prévoir des travaux de capitalisation destinés à diffuser largement (au-delà de l'ONG concernée et de ses partenaires) les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres ONG du Nord » (guide AFD).*

### L'APPROCHE DE LA CAPITALISATION

Les activités transversales, et en particulier la capitalisation, ont joué **un rôle de plus en plus central pour l'AFD** dans la formulation des objectifs et des critères de sélection de l'ICP. Notons qu'au sein du guide AFD 2012 (« Le cofinancement des projets et programme de terrain »), le terme de capitalisation se retrouve présent dans trois des quatre objectifs formulés pour l'ICP. Autre signe important de la volonté de l'AFD de mettre l'emphase sur la capitalisation, le passage d'un taux de 50% à 60% de cofinancement des CP. La mention d'une **diffusion large** (au-delà de l'ONG concernée et de ses partenaires) est également nouvelle et a des implications importantes sur la conception et le suivi des exercices de capitalisation.

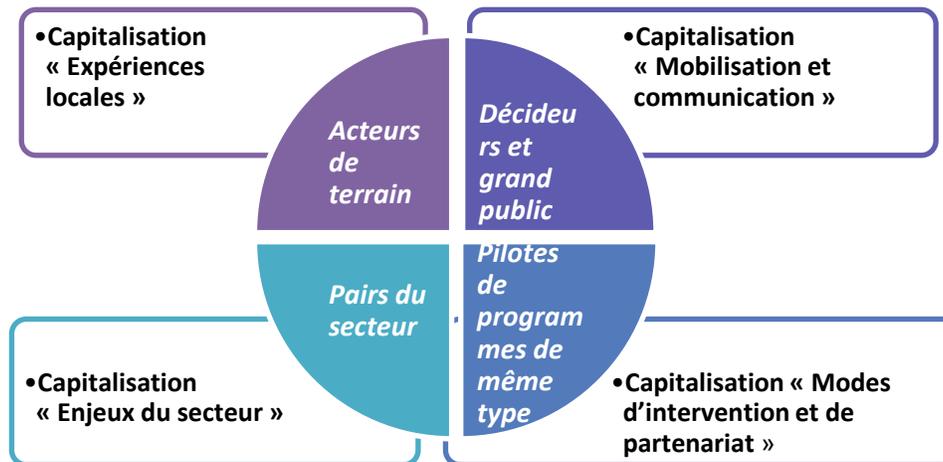
**La promotion des activités de partage/apprentissage est perçue par la plupart des ONG comme un atout et une spécificité de la Convention-Programme.** Cette place importante accordée à la capitalisation a un impact sur la constitution des équipes au sein des ONG porteuses. Plusieurs d'entre elles (notamment des ONG de taille moyenne) ont en effet mis en place des postes spécifiques liés à la capitalisation et la gestion de la connaissance (Inter Aide, Entrepreneurs du Monde, ou encore Initiative Développement, etc.) Ainsi, pour Inter Aide, l'emphase sur la capitalisation dans le cadre des CP a plusieurs avantages :

*« On peut poser une réflexion sur les sujets, planifier des produits, et aller plus loin dans la forme et dans la diffusion. Et ça nous donne plus de temps pour nous insérer dans les réseaux comme le pS-Eau ».*

**On constate une multiplication importante des travaux de capitalisation, portées à la fois par les ONG porteuses de CP, mais aussi plus largement par une grande diversité d'ONG hors CP. Une quantité donc plus importante de produits, d'exemples, de pratiques partagées, qui apparaît comme un signe positif de changement de culture pour les ONG.**

**Pour autant, les ONG restent peu organisées sur le cadrage de ces capitalisations : l'identification de leurs cibles, le type de processus à engager, la mesure de leur qualité et de leur diffusion, etc. Il existe un certain flou, ressenti par les pouvoirs publics et les ONG, autour des différents usages possibles de l'exercice, et un manque de dialogue sur ces usages.** Dans le cadre de notre analyse, nous proposons de distinguer plusieurs groupes cibles de capitalisation, appelant chacune des focus de capitalisation différents.

Figure 3 : Capitalisation : Groupes cibles et focus de capitalisation



⇒ **Les acteurs de terrain / capitalisation « expériences locales » :**

la capitalisation se rapproche alors d'une dynamique de formalisation et d'échanges des pratiques de chaque acteurs de terrain. On trouve par exemple dans ce champ les travaux de capitalisation d'ESSOR autour des pratiques éducatives au Brésil et au Mozambique <sup>16</sup>; ou la publication (à venir chez Harmattan) d'un recueil d'expériences par UNMFREO, qui souligne que le budget important destiné à la capitalisation a permis de recruter un rédacteur.

Pour ce premier type d'exercice, l'accent est généralement mis sur l'importance d'une capitalisation continue et inclusive, impliquant directement les partenaires sur la rédaction de fiches permettant de décrire leurs pratiques, leurs innovations, leurs défis, etc. L'expert externe apparaît davantage comme un accompagnant méthodologique, au service de la formalisation progressive des expériences des acteurs du projet.

*« On avait tendance à penser capitalisation en fin de projet.*

*Là, on a commencé dès la 2ème année à rassembler les partenaires pour discuter des sujets et des formes de la capitalisation. Notre objectif est de sortir du simple guide, et que l'exercice soit réellement approprié ».*

Ce type de capitalisation contribue à harmoniser un premier niveau d'expertise entre les différents acteurs de terrain d'un programme. Elle est notamment favorisée par des ONG dont les CP sont plus concentrées sur le levier «Thématique».

<sup>16</sup> « Pratiques éducatives; Brésil et Mozambique; évaluation de 20 ans d'expérience d'ESSOR et de ses partenaires ». Il s'agit en fait d'un produit mixte entre évaluation et capitalisation. La publication en deux langues, dans le même volume, dénote la volonté d'implication et de partage avec les partenaires.

⇒ **Les décideurs et le grand public/ Capitalisation « mobilisation et communication » :**  
la capitalisation se rapproche alors d'une démarche de valorisation des actions portées par les partenaires, et la construction d'outils de sensibilisation autour de la thématique abordée. Elle vise notamment à servir de caisse de résonance des actions et services portés par les acteurs du programme, pour permettre davantage de reconnaissance et de soutien de ces actions.

On trouve par exemple, dans ce champ les produits de capitalisation d'ECPAT autour de l'enjeu de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Le guide « Questions réponses ... » présente la situation, les enjeux et des pistes de lutte sur ce sujet.

On trouve également cette orientation dans la capitalisation d'Handicap International, autour des services d'assistance aux victimes de conflits, visant à pérenniser ces services et à faire du plaidoyer.

⇒ **Les acteurs pilotant des programmes de même type / capitalisation « modes d'intervention et de partenariat »**

La capitalisation se rapproche alors d'un exercice plus « méta » permettant d'analyser les modes d'intervention, les modes de partenariats, les démarches de renforcement des capacités, les stratégies de plaidoyer, etc.

On trouve par exemple, dans ce champ, la capitalisation CFSI du programme SCP qui se concentre sur les dynamiques de dialogue société civile/pouvoirs publics, et sur les modalités de partenariat Nord-Sud.

On trouve également le processus de capitalisation du Secours Catholique, qui se concentre sur les enjeux de gouvernance et de plaidoyer au sein du programme.

Notons que ces démarches de capitalisation plus centrées sur les modes d'organisation et de partenariat, les modes de dialogue, les stratégies d'influence sont restées plus rares (dans le cadre des capitalisations ICP).

*« Au départ, l'AFD nous a proposé des sujets de capitalisation. Mais nous sommes repartis des intérêts des Caritas régionaux qui portaient surtout sur la gouvernance, le plaidoyer, etc. C'est une capitalisation sur des enjeux plus organisationnels que thématiques. »*

⇒ **Les pairs du secteur / capitalisation « Enjeux du secteur »**

La capitalisation peut alors chercher à faire un état des lieux des enjeux, des politiques, et des pratiques d'un secteur. Ce type de capitalisation se rapproche davantage de l'objectif de construction d'une expertise sectorielle forte, et se retrouve donc notamment dans les CP favorisant le levier « Expertise ». On citera comme exemple, le numéro de Traverses « La finance carbone comme moyen d'accès des plus pauvres à l'énergie » préparé par ID.

Ce type de capitalisation bénéficierait d'un renforcement des liens avec le milieu de la recherche, non pas uniquement auprès des ONG porteuses au Nord, mais aussi au sein de chaque pays d'intervention. Et bénéficierait également du renforcement d'un lien avec le service de Recherche de l'AFD afin de nourrir les travaux et d'assurer une meilleure diffusion au sein de l'AFD.

Ces deux derniers types de capitalisation (« modes d'intervention » et « enjeux du secteur ») illustrent le passage d'une approche projet à une approche programme dans la construction des outils qui accompagnent les CP. Or, ce passage reste encore difficile. Dans ce domaine, deux constats sont importants :

- Les exercices de capitalisation et d'échange de pratiques semblent avoir du mal à dépasser la collection des expériences spécifiques de terrain, pour aller vers la prise en compte d'enjeux plus analytiques et plus globaux;
- Malgré un intérêt déclaré, **la mutualisation est restée assez faible au cours de ces dernières années** (peu de capitalisations croisées, peu d'espace de mutualisation, peu d'outils de diffusion collective, etc.) Cette faiblesse est liée d'une part à la compétition qui existe entre ONG autour des savoirs et des pratiques innovantes, et d'autre part au manque d'incitation de ces ONG à mutualiser.

*« Il existe une forte compétition dans le domaine de la capitalisation. Nous en recevons 10 par semaine qui ont l'air bien. Du côté d'AVSF, nous nous sommes orientés progressivement vers des documents plus souples, plus courts, plus ciblés, plus accessibles, en essayant de prendre position et d'être cohérent sur le plan de la communication. »*

**Il existe cependant quelques espaces d'échanges et de mutualisation** (ex : le F3E, Groupe Initiatives, Inter-Réseaux, pS-Eau, etc.). Dans un paysage concurrentiel entre les ONG au sein de chaque secteur, l'existence de ces espaces indépendants des ONG est utile pour organiser la mutualisation. Il est nécessaire aujourd'hui de renforcer ces espaces pour qu'ils s'ouvrent à davantage d'acteurs dans chacun des secteurs, et qu'ils développent davantage leurs outils de structuration et de diffusion de l'information (sites-ressources web, cartographie des acteurs et des pôles d'expertise, etc.)

Notons que certaines CP ont donné une moindre place de la capitalisation, c'est le cas notamment des CP concentrées avant tout sur la « Mise en cohérence des projets autour d'un thématique ». Les évaluations de ces CP tendent à mettre en avant la faible part donnée à la capitalisation et la nécessité de renforcer les dispositifs d'accompagnement dans ce domaine pour le futur.

Ces quatre approches de la capitalisation s'accompagnent donc de produits différents, développés par les ONG et leurs partenaires dans les différentes CP. Le tableau ci-après reprend quelques exemples de produits de capitalisation produits dans le cadre des CP.

**Tableau 7 : Catégories et exemples de produits de capitalisation**

Cibles	Catégories de produits d'apprentissage et de partage	Format	Exemples
<b>Acteurs de terrain</b>	<b>Synthèse d'expériences; leçons apprises; bilan</b>	Fiche technique; document; livre	ESSOR : Pratiques éducatives Brésil et Mozambique AVSF et al. : Innovations in Services for Irrigation Users; A Comparative Analysis of Three Institutional Innovation Processes in Cambodia, Haiti and Mali IECD : savoirs communs en préparation sur TPE
<b>Pilotes de programmes de même type</b>	<b>Capitalisation de démarche/méthode</b>	Document (parfois avec CD-ROM ou DVD); guide	MDM : Violences Faites aux Femmes : genre, culture et société GRDR : guide d'introduction au métier d'animateur du Développement Local CFSI: Capitalisation du Programme SCP 2010-2013 (IRG)
<b>Pairs du secteur</b>	<b>Analyse des enjeux</b>	Document; article revue professionnelle; Ateliers ou séminaires	AVSF-GRET : Agricultures paysannes et atténuation du changement climatique : quelques éléments de compréhension (Co-Sud) ID : La finance carbone comme moyen d'accès des plus pauvres à l'énergie (Traverses)
<b>Décideurs et grand public</b>	<b>Information du grand public et des décideurs</b>	Synthèse; plaquette; exposition; documentaire; articles journaux	ECPAT : Questions réponses sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales

## UNE POSITION DE L'AFD/MAE ENCORE À PRÉCISER DANS L'ACCOMPAGNEMENT ET LA DIFFUSION DE CES CAPITALISATIONS

---

Nous avons fait le constat d'un écart important entre l'incitation forte (et croissante) de l'AFD à l'engagement des ONG partenaires dans la capitalisation, et la réalité d'un suivi et d'une vision encore floue des contours de ces capitalisations par l'AFD. Malgré l'augmentation de l'effort dans le domaine de la capitalisation, la DPO en reste au constat général « *en France, on ne sait pas capitaliser* ».

**Les capitalisations réalisées « infusent » peu au sein de l'AFD**, leurs produits étant assez peu partagés et diffusés (l'AFD reste, par exemple, assez peu motrice dans la publication des capitalisations - la valorisation sous la forme des « Savoirs Communs » de l'AFD reste souvent une initiative de l'ONG; la série « Ex Post; Notes de synthèse » est également peu mobilisée pour mettre en valeur les travaux de capitalisation des CP).

**Nous faisons le constat d'une relative faiblesse du dialogue entre l'AFD et les ONG porteuses sur cette dimension**; une faiblesse qui amène certaines ONG à percevoir l'AFD comme trop directive, et d'autres à percevoir l'AFD comme pas assez « cadrante » sur la manière de penser cette capitalisation. Si la plupart des capitalisations réalisées sont perçues comme des outils utiles par les ONG porteuses, le caractère systématique de l'exercice amène certaines ONG (minoritaires) à voir dans celui-ci un « passage obligé », relativement formel.

L'enjeu est enfin celui de la **position de l'AFD dans la mise en lien des ONG porteuses**, notamment pour les capitalisations plus « externes », utiles pour les pairs d'un même secteur : l'agence doit-elle inciter à des capitalisations croisées? Doit-elle porter directement des espaces de mutualisation des pratiques de ses différents partenaires? (nous traiterons cet enjeu plus en détails dans la section « Dialogue » et dans les Recommandations du rapport). L'exemple du DFID est instructif dans ce domaine :



### **Mise en perspective : Le Learning Partnership du DFID**

Le DFID a lancé, en 2012, son « Learning Partnership ». Il s'agit de former un réseau des ONG bénéficiaires des PPAs, afin que celles-ci partagent leurs expériences au sein de groupes thématiques (exemple : mesure des impacts ; prise en compte du genre etc.). Notons que cet échange porte davantage sur des défis transversaux que sur des thématiques sectorielles (gestion de l'eau, lutte contre le VIH, etc.) Ainsi par exemple, les groupes se réunissent pour définir ensemble le type d'information et d'indicateurs les plus pertinents à collecter.

Cet espace d'échange semble avoir notamment permis de renforcer les ONG dans leurs pratiques d'évaluation, et dans la prise en compte de nouveaux enjeux. Il a également constitué un moyen pour les ONG de faire évoluer les stratégies du DFID et les procédures de suivi des programmes.



### **SYNTHESE « APPRENTISSAGE ET PARTAGE »**

Le MAE et l'AFD ont largement promu, au sein des CP, l'importance de la capitalisation, entraînant une transformation des modes d'organisation des ONG porteuses dans ce domaine et une multiplication des produits. L'exercice est cependant demeuré encore assez flou, dans ses objectifs et ses usages.

La distinction de quatre types de « cibles » (les acteurs de terrain, le grand public et les décideurs, les autres pilotes de programmes, et les acteurs du même secteur) permet d'identifier des objectifs, des formats et des défis bien différents pour chacun des quatre types de capitalisation qui y sont liés.

Le dialogue des ONG porteuses avec l'AFD et le MAE est resté assez faible dans le cadre des démarches de capitalisation, et le dialogue entre ONG est resté très frileux.

Les enjeux aujourd'hui semblent donc multiples : préciser en amont les formats et les usages, transformer le dialogue des ONG avec l'AFD et le MAE dans ce domaine, renforcer les dynamiques dialogue et d'échanges entre ONG dans le cadre de la capitalisation.

## CONCLUSION SUR LES EFFETS

L'instrument est indéniablement important. Pour une ONG utilisatrice, il est « *l'un des quatre pieds de la table qui soutient l'organisation* ». La souplesse de l'instrument a permis aux ONG utilisatrices de tester de nouvelles manières de faire, d'innover, de faire évoluer leurs modèles institutionnels et financiers. Derrière cette variété, on retrouve en réalité une double « respiration » visée par les Conventions-Programmes :

- d'un côté le développement d'une expertise plus forte;
- et de l'autre le renforcement organisationnel de l'ONG et de ses partenaires.

Le bilan positif que nous faisons des effets de l'instrument doit cependant être relativisé en prenant en compte les points suivants:

- l'instrument est associé à un positionnement plus précis des organisations (expertise + stratégie) mais il n'est que faiblement associé à une croissance des organisations (géographie + financement) ;
- sur de nombreux points, les organisations utilisatrices de l'instrument ne se détachent pas des organisations non utilisatrices (à titre d'exemple : croissance; solidité financière; qualité de la capitalisation ; reconnaissance et visibilité); l'ICP n'est pas, par exemple, associé à une progression collective des ONG-Fr dans un secteur donné.

Enfin, l'ICP a entraîné les organisations qui l'utilisent dans des directions qui apparaissent intéressantes, mais sont-elles durables ? La vision qui prévalait lorsque l'instrument a été conçu est-elle pertinente pour guider les organisations demain ? Nous essayons de répondre à cette question dans la section « Analyse prospective » de ce rapport.

## FONCTIONNEMENT DE L'INSTRUMENT

Dans cette section, nous nous intéressons à l'ensemble des processus et outils qui interviennent dans le cycle des conventions programmes, de leur conception à leur instruction, de leur suivi à leur évaluation. Nous analysons d'abord quelques enjeux-clés (dialogue; redevabilité; éligibilité) qui traversent les étapes du fonctionnement de l'instrument, puis nous faisons émerger les constats principaux, étape par étape.

Considéré globalement, le fonctionnement de l'instrument donne satisfaction. Cependant, nous avons pu constater (enquêtes et interviews) qu'il y a **des marges de progression importantes**.

### ENJEUX TRANSVERSAUX

#### PARTENARIAT, DIALOGUE

L'un des objectifs spécifiques de l'ICP est de :

*« permettre une relation de partenariat approfondie entre l'AFD et une ONG dont l'expérience et l'expertise sont reconnues et renforcer de cette manière les relations de l'ONG avec les agences et les services techniques et géographiques de l'AFD » (guide AFD).*

Cet objectif cherche à sortir d'une relation classique financeur-financé. Ce faisant, il démontre que l'ICP n'a pas pour vocation première de simplifier la gestion d'une partie de l'APD française qui passe par les ONG<sup>17</sup>. Nous constatons effectivement que les conventions programmes ne permettent pas une économie importante de la charge de travail des chargés de missions de la DPO, l'importance des volumes financiers étant contrebalancée par leur implication plus importante sur les CP.

Historiquement, cet objectif semble découler d'une double volonté : faire évoluer les relations pouvoirs publics/société civile vers un partenariat (dépasser les relations financeur-financé); mais aussi améliorer la cohérence entre les interventions du MAE et celles des ONG. Le Vade Mecum précisait (à propos des programmes) que :

---

<sup>17</sup> C'est une différence importante entre ICP et les autres instruments comparables.

- Ils doivent permettre de structurer une relation plus partenariale entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et les associations,

- L'élaboration de ces opérations doit tenir compte des programmes bilatéraux du ministère des Affaires étrangères et des documents stratégiques pays des postes

- Ils impliquent davantage les services techniques du MAE et les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades de France,

Plusieurs questions se posent concernant la relation entre ONG et bailleur dans le cadre de l'ICP. **Les ONG utilisatrices indiquent avoir, dans le cadre de cet instrument, un accès facile et de proximité avec l'AFD. La DPO semble réussir à se positionner comme plus qu'un « simple financeur » sans menacer pour autant le droit d'initiative des ONG.** Mais comment qualifier le dialogue que l'ICP permet entre société civile et pouvoirs publics ?

*« Les échanges et les retours de l'AFD étaient riches. Ils lisaient nos documents en détail et leurs remarques ont été prises en compte. Alors que les autres bailleurs fonctionnent comme un couperet » (ONG-Fr)*

Pour le comprendre, un regard sur les moments de dialogue :

un comité de suivi est mis en place dans le cas des conventions programmes. Il comprend notamment la DPO et les sectoriels AFD (le MAE n'y est pas associé sauf exception). Ce comité se réunit annuellement. Cet espace semble, selon les témoignages, se situer entre une logique de redevabilité et une logique de dialogue autour des objectifs et des modalités des programmes. La place des responsables sectoriels dans ces espaces de suivi reste aujourd'hui encore assez secondaire (leur présence étant aléatoire et dépendante de l'implication personnelle). Au-delà de ce Comité de Suivi, l'un des moments forts du dialogue se situe dans la phase de préparation et d'instruction des programmes (premières CP ou renouvellement) qui peut donner lieu à des échanges nombreux avec les ONG porteuse.

#### Dialogue sectoriel dans le cas du PPA

Lors d'une évaluation récente du PPA, DFID a refusé la recommandation suivante sur la base qu'elle était trop difficile à mettre en œuvre et qu'elle nécessitait trop de ressources

*“DFID should ensure that both DFID and CSOs obtain full value from the partnership by assigning technical counterparts to each PPA (i.e. from DFID to each PPA NGO”*

**Pour autant, la plupart des acteurs impliqués ne le qualifie pas de dialogue « stratégique »**<sup>18</sup>. Soit il réserve cette terminologie au dialogue plus large sur les relations entre le secteur société civile et les pouvoirs publics (dans lequel Coordination Sud joue un rôle majeur). Soit le constat d'une faible influence des ONG sur les politiques publiques les amène à remettre en cause la dimension stratégique du dialogue.

**La spécificité dans le cadre de l'ICP semble être le dialogue à propos des stratégies des ONG considérées individuellement.** Le message de la DPO «  *votre développement institutionnel nous intéresse* » est compris par certaines organisations, qui sont intéressées à «  *parler de leur difficultés, dans une certaine transparence* ». La demande pour que les ONG joignent un « document stratégique validé en assemblée générale » à leurs

<sup>18</sup> Au sens d'un dialogue qui porte sur les enjeux stratégiques des dialogueurs.

dossiers de CP va également dans ce sens, en permettant à la DPO de comprendre la vision de l'ONG demandeuse et en lui permettant de disposer d'une base de dialogue additionnelle.

**L'ICP est donc bien un instrument du renforcement institutionnel de la SC-Fr, dans le cadre d'un dialogue individualisé entre AFD et société civile.** De fait, les organisations qui ne sont pas intéressées par cette « intimité » avec l'AFD et par ce dialogue sur leur propre situation, évitent l'ICP ou sont redirigées vers d'autres instruments.

**L'ICP implique un niveau d'ouverture de l'ONG sur son fonctionnement et ses stratégies, qui correspondent à une culture ONG bien spécifique.** L'intérêt pour un échange sur les stratégies institutionnelles des ONG soulève la question des capacités de la DPO : la DPO a-t-elle les capacités pour s'impliquer ainsi dans les stratégies institutionnelles des ONG ? Comment les augmenter ? Le renouvellement fréquent du personnel de la DPO ne constitue-t-il pas une limite ? De fait on observe que les relations de proximité et de dialogue entre l'AFD et l'ONG sont liées notamment à la stabilité des interlocuteurs d'un côté comme de l'autre.

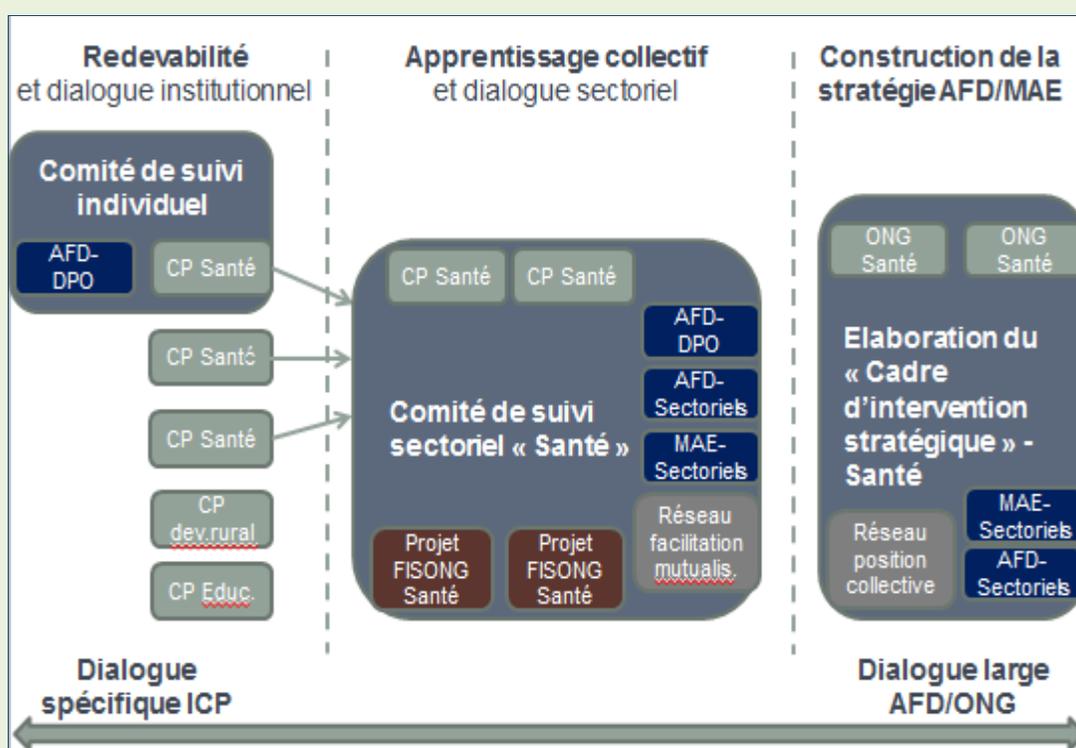
**Une limite du dialogue individualisé** est la faiblesse de la mise en lien et de la mutualisation entre les CP. Selon les mots d'une ONG : *« il n'y a pas de chef d'orchestre. Ça paraît segmenté. On n'a pas de visibilité sur ce qui est financé par l'instrument »*. De son côté, la DPO fait elle-même le constat qu'il n'y a pas de lien entre les ONG porteuses de CP sur le même thème.

**Idéalement, l'ICP devrait permettre à la fois un dialogue « sectoriel » et un dialogue « institutionnel ».** Le premier impliquerait davantage des sectoriels de l'AFD/MAE et le deuxième serait le domaine de la DPO. Les ONG porteuses insistent sur le fait que c'est avec les « sectoriels » de l'AFD/MAE que le dialogue sur leurs thèmes d'intervention est le plus pertinent. (Notons, sur certains secteurs d'intervention - Droits de l'Homme, renforcement de la société civile, etc.- l'importance de l'implication du MAE, qui reste en première ligne sur ces enjeux.) Or, nous l'avons mentionné, la participation au suivi des CP ne fait partie de la définition de poste des sectoriels de l'AFD. Il en découle une participation quasiment volontaire des sectoriels aux Comités de Suivi, qui peut-être inégale ou irrégulière, et qui n'est pas facilitée par une culture interne interrogeant encore beaucoup la valeur ajoutée des ONG.



## Éléments de recommandation

Etant donnée le double constat, d'un côté de l'existence d'une véritable proximité et d'un dialogue individualisé entre l'AFD les ONG porteuse (avant tout autour de leurs stratégies institutionnelles) et de l'autre, du besoin d'une plus grande mutualisation entre ONG d'un même secteur et d'un lien plus étroit aux sectoriels de l'AFD/MAE, nous proposons de distinguer plus clairement plusieurs espaces et plusieurs objectifs de dialogue :



Au-delà des Comités de Suivi individuels pour chaque CP, nous recommandons la mise en place d'un espace de suivi commun pour chaque thème/secteur d'intervention. L'évaluation de l'instrument FISONG mettait déjà en avant la nécessité de mettre en place « un espace d'échange et de dialogue sectoriel entre les ONG et les responsables sectoriels intéressés par

*une même thématique»*<sup>19</sup>. Un tel espace pourrait être effectivement très utile, et pourrait s'étendre, au-delà de la FISONG, aux CP d'un même secteur.

Il permettrait de mobiliser les ONG concernées, les sectoriels et la DPO autour, à la fois :

- du suivi croisé des programmes,
- de la construction de processus d'évaluation et de capitalisation croisés,
- de la diffusion en commun des produits des différentes CP.

Un tel espace permettrait, de plus, de faire le lien entre les innovations portées au sein de la FISONG et les programmes portés au sein des CP (notons que les thématiques des appels à propositions FISONG rejoignent une série de thèmes d'intervention portés dans les CP). Il permettrait également de renforcer les compétences techniques des personnes chargées du suivi au sein de la DPO, et de renforcer leurs liens avec les sectoriels de l'AFD/MAE. Il permettrait enfin de renforcer la nature stratégique du dialogue AFD/ONG.

Pour assurer la mobilisation au sein de cet espace, il pourrait être envisagé des binômes thématiques (DPO/sectoriel) en charge de la mobilisation et l'animation des échanges sur chacune des thématiques. Par ailleurs, le développement de ces espaces de dialogue ne devant pas se traduire par une augmentation du temps de travail des chargés de mission de la DPO, il serait utile de repérer les acteurs collectifs, du côté des ONG, qui peuvent jouer un rôle dans la facilitation et la mutualisation des informations pour chaque secteur. (Notons que la construction actuelle d'une cartographie des acteurs collectifs pourra apporter des éléments intéressants dans ce sens).

Par ailleurs, nous gardons à l'esprit l'importance d'une dynamique plus large d'implication des ONG dans l'élaboration des Cadres d'Intervention Stratégique, qui dépasse largement le cadre de l'ICP. Les ONG impliquées dans les Comité de Suivi Sectoriels pourraient constituer un premier noyau dur d'interlocuteurs (non exclusif, bien sûr, des autres ONG du secteur) dans le cadre de la construction de ces CIS.

---

<sup>19</sup> Etude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG). Jean-Eudes Beuret, avec la collaboration de Hédia Hadjaj Castro (COTA). 2013



### **Mise en perspective : la Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Fisong).**

La FISONG repose sur le financement de projets novateurs, portés par des ONG. L'instrument vise à « solliciter la capacité d'innovation des ONG sur le terrain dans le cadre des priorités sectorielles de l'AFD ». Il fonctionne sur la base d'appels à propositions ouverts aux ONG, françaises et internationales, sur des thèmes définis au préalable par l'AFD et les ONG (l'instrument n'est donc pas basé, comme l'ICP, sur le droit d'initiative des ONG)

On retrouve dans la FISONG, plusieurs objectifs et plusieurs questionnements centraux de l'ICP :

- L'objectif de « passage à l'échelle » de la FISONG est à mettre en lien avec l'objectif de l'ICP de « mise en place d'actions articulées (...) présentant une dimension significative ».
- L'exigence de capitalisation est forte dans les deux instruments, avec, pour la FISONG, un rôle plus important de l'AFD dans le cadrage des objectifs et des produits de la capitalisation<sup>20</sup>.
- La volonté d'un dialogue renforcé entre AFD et ONG est également commune. Dans ce domaine, la FISONG va plus loin que l'ICP dans la promotion d'un dialogue sectoriel : la sélection des thèmes d'appel à proposition, le cadrage des capitalisations, le suivi de la mise en œuvre des projets, impliquent un dialogue plus étroit entre les sectoriels et les ONG.
- Par ailleurs, l'articulation des projets avec les politiques publiques des pays partenaires semble un objectif plus central dans la définition de l'instrument FISONG.

Notons par ailleurs que l'évaluation de l'instrument FISONG met en avant plusieurs points que l'on retrouve dans l'étude ICP : notamment le lien difficile avec les agences et ambassades et la nécessité d'un dialogue stratégique accru AFD/ONG en particulier dans la phase de cadrage des projets. Elle souligne également la même tension, entre sélectivité (« élitisme stimulant ») et ouverture de l'instrument à une diversité d'ONG.

La mise en perspective de l'outil FISONG permet de mettre en avant la tension entre alignement et respect du droit d'initiative. Les témoignages illustrent, en effet, que les sectoriels de l'AFD identifient plus clairement la valeur ajoutée de la FISONG, comme outil de production de connaissances directement utiles aux stratégies de l'AFD.

---

<sup>20</sup> Notons que l'évaluation de l'instrument FISONG, en 2012, met en avant le besoin de plus de détails en amont sur la nature, les objectifs et les cibles des travaux de capitalisation engagés dans le cadre de la FISONG. *Etude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)*, Jean-Eudes Beuret, Hédia Hadjaj Castro (COTA) – Ex Post N°48, Janvier 2013

## LE DIALOGUE AVEC LES AGENCES ET LES POSTES LOCAUX

---

Bien que l'ICP soit associé en général à un dialogue assez étroit entre DPO et ONG, il est aussi caractérisé par un faible **dialogue entre pouvoirs publics français délocalisés et ONG**.

**Sur le terrain le transfert MAE-AFD a eu un effet de distanciation entre les ONG et les ambassades.** La réduction du nombre d'assistants techniques dans les ambassades, de même que l'affaiblissement important (ou la disparition) des possibilités de financement pour les ONG françaises au niveau des ambassades a également contribué à cet éloignement.

**En ce qui concerne les agences de l'AFD, l'implication dans le suivi des CP et, plus largement dans le portefeuille ONG, est très variable** et dépend en partie de l'intérêt du chef d'agence pour ce portefeuille.

L'enquête que nous avons réalisée en début d'évaluation montre une déconnexion très marquée entre l'opinion des pouvoirs publics centralisés et celle des agences et des postes, notamment en ce qui concerne la satisfaction vis-à-vis de l'instrument ICP. Une des raisons importantes est un problème d'appropriation de la logique multi-pays, auquel s'ajoute un déficit d'information en amont des CP et projets multi-pays lors de leur instruction, et lors de leur mise en œuvre.

Notons par ailleurs un certain manque de coordination et d'échange d'information entre les agences AFD et les postes du MAE, qui tendent à fonctionner en parallèle, sans que les rôles soient très clairement définis.

**De nombreuses ONG essayent aujourd'hui de combler cette distance**, pour des raisons stratégiques (pour bénéficier d'un appui politique, pour s'assurer que l'ambassade et l'agence conservent une opinion favorable de leur travail ou pour éviter que la frustration des PP-Fr ait des répercussions négatives pour elles) et pour gérer un risque de désintérêt (voire de rejet) de l'action des ONG par les pouvoirs publics délocalisés. **Pour autant, on constate peu de démarche de dialogue systématique dans les pays** (contrairement au dialogue régulier au siège) : le dialogue dépend des initiatives isolées des ONG ou des acteurs publics.

**Les ONG utilisatrices de l'instrument signalent des difficultés à impliquer les PP-Fr déconcentrés.** Pourtant, la visibilité de l'action des ONG françaises restent une des revendications principales des pouvoirs publics, amplifiée dans le cadre du passage aux programmes (et de l'augmentation de moyens qui va avec). Les attentes des ONG vis à vis des pouvoirs publics délocalisés ont également évolué et portent aujourd'hui sur le soutien politique et le plaidoyer conjoint.

**Par ailleurs, la dimension multi-pays des CP a également compliqué le dialogue avec les PP-Fr déconcentrés**<sup>21</sup>. La part de co-financement de la CP sur un projet local peut s'avérer réduite, ce qui n'incite nécessairement pas l'ONG à mettre en place un flux d'information régulier avec l'agence AFD ou l'ambassade. Au bilan les ambassades (surtout) et les agences (dans une moindre mesure) se sentent sous-informés et court-circuités.

**L'ICP est donc associé à un dialogue essentiellement centralisé, entre DPO** (et les sectoriels AFD)<sup>22</sup> **et les ONG porteuses**. Est-il important (et réaliste) de ramener les PP-Fr délocalisés dans la gestion et le dialogue ICP?



### Éléments de recommandation

Nous identifions deux enjeux du **dialogue déconcentré** :

- Permettre que l'AFD/MAE s'approprie les projets pour pouvoir en faire la promotion vers d'autres bailleurs,
- Et pour pouvoir jouer le rôle d'interface vis-à-vis des PP du pays, renforcer l'influence politique des partenaires<sup>23</sup>.

Pour autant, nous ne pensons pas que cela doit passer par la simple augmentation d'un flux d'information obligatoire qui risque de simplement accroître une situation d'« infobésité » déjà critique. Nous proposons plutôt de mettre l'accent sur :

- la nécessité pour tous les porteurs de projets inscrits dans une CP de prendre l'initiative de rencontrer l'agence AFD et l'ambassade au démarrage (ou lors du renouvellement) du programme.
- la mise en place d'une revue annuelle des projets ONG, entre le SCAC, la Chancellerie et l'agence AFD, permettant d'accroître la coordination et l'information mutuelle, et de garder un suivi minimum sur les activités menées dans le pays.

---

<sup>21</sup> Aussi bien les agents délocalisés de l'AFD que ceux du MAE pointent la dimension multi-pays des CP pour expliquer leur manque d'implication dans le suivi. La critique de la dimension multi-pays des interventions paraît cependant aller à contre-courant. Le passage à l'approche programme est le fait de tous les bailleurs de fonds importants, et, si des améliorations sont nécessaires, aucune évaluation récente ne pointe vers une remise en cause profonde.

<sup>22</sup> A un degré moindre et dans les secteurs d'intervention de l'AFD. Pour rappel : secteurs non couverts par l'AFD : droits de l'homme, gouvernance, EAD, SMA, etc.

<sup>23</sup> Cette fonction d'interface politique des agences locales est comprise et reconnue par les AFD/MAE locaux, et elle est aussi comprise et promue par les sectoriels à Paris

## ALIGNEMENT ET RESPECT DU DROIT D'INITIATIVE

---

**L'ICP n'est pas associé par les ONG à une pression d'alignement avec les priorités de l'AFD.** La DPO semble calibrer son action de manière globale à l'aide de tableaux de bord rétrospectifs<sup>24</sup>.

Sur le plan géographique, l'ICP est souple. Pour plusieurs ONG, il permet d'inclure des pays qui autrement seraient difficilement financés ou des pays qui ne sont pas dans la liste prioritaire du CICID. Sur le plan thématique, l'ICP finance un nombre croissant de CP sur des thèmes « Droits Humains; Gouvernance » .

Il semble cependant que toutes les ONG ne sont pas logées à la même enseigne : lorsque la relation de confiance est solidement établie, les ONG porteuses ont la bride sur l'encolure mais lorsqu'elles donnent moins satisfaction, une des stratégies semble être de contrôler un peu plus à la fois les thématiques et l'espace géographique. Cette situation semble cependant exceptionnelle.

Le droit d'initiative semble donc respecté, mais y a-t-il un prix à payer ? Les interviews AFD, hors DPO, montrent qu'il y a chez certains un sentiment que les programmes ONG soutenus ne répondent pas aux besoins prioritaires tels qu'ils ont été identifiés par l'agence, ou ne respectent pas les principes fondamentaux de l'agence (MOA par exemple). Ceci ne facilite pas la progression de l'acceptation de la valeur ajoutée de la contribution des ONG dans la culture AFD.

### Droit d'initiative Vs Priorités de l'AFD

#### Droit d'initiative Vs Priorités de l'AFD

Jusqu'où promouvoir le droit d'initiative dans la construction de l'ICP ? Notons que la logique d'alignement sur les priorités du bailleur est plus forte à la fois dans les certains autres outils de l'AFD de soutien aux ONG (notamment la FISONG), et dans la conception des instruments de soutien des autres bailleurs (PPAs du DFID, Framework agreements de la SIDA).

---

## REDEVABILITÉ

**L'exigence croissante de redevabilité** en France et pour tous les bailleurs découle essentiellement d'un besoin toujours accru de rendre compte (aux gouvernements et à la population) du bien-fondé des dépenses publiques en matière de développement international. La question de la redevabilité est centrale dans le cas des « instruments programmes »: d'abord

---

<sup>24</sup> A titre d'exemple, le tableau de bord 2012 indique que 21% des projets-programmes financés étaient hors CICID et 29% étaient hors OMD.

parce-que les budgets (et donc les enjeux et les risques) sont plus élevés; ensuite parce que les programmes, à la différence des projets, ne peuvent être suivis dans le détail<sup>25</sup>.

Il s'agit en réalité, en France comme dans de nombreux autres pays, de **satisfaire la question de la redevabilité de ces nouveaux instruments programme, tout en cherchant à simplifier la gestion d'une partie** des fonds de l'APD transitant par les ONG. Dans de nombreux cas, l'inquiétude vis-à-vis de la redevabilité et de la transparence s'est traduite par la mise en place d'instruments programmes accessibles en priorité à des organisations ayant une relation solidement établie avec les pouvoirs publics.

**Quelle exigence de redevabilité?** La demande de redevabilité prend une tournure différente selon les instruments. Dans le cas du PPA de DFID, l'accent a été mis sur la démonstration de l'impact à la fois comme stratégie pour maintenir la confiance entre les ONG et DFID et pour résister à la pression constante qui questionne l'intérêt de l'investissement public dans l'APD.



### **Mise en perspective : Comment rendre compte des résultats et des impacts dans des programmes larges ?**

#### **L'expérience du DIFD et ses *Programme Partnership Agreements***

Depuis près de 4 ans, les PPAs ont cherché à aller assez loin dans la mesure de l'impact spécifique des programmes sur le terrain, en interrogeant les ONG sur les différences contrefactuelles visibles du fait de l'appui du PPA (à travers le système de *Performance Framework* annuellement rempli par les ONG).

On constate cependant la difficulté, exprimée par les ONG à rendre visibles ces impacts sur un pas de temps relativement court, et dans une approche programme très large. De manière plus globale, le constat partagé par le DFID et les ONG partenaires est la tendance des ONG à se concentrer sur les effets immédiats de leurs activités et leur difficulté à rendre compte des changements de plus long terme auxquels elles ont pu contribuer (ex : contribution aux changements de politiques et de pratiques).

L'évaluation de l'instrument PPA a ainsi mis en avant la nécessité de construire un système de suivi et d'évaluation moins lourd, et davantage capable d'appréhender la dimension stratégique et de long terme du financement.

On retrouve ce défi du côté de SIDA, dont les formats de reporting semblent s'être progressivement transformés, et en partie allégés : «*nous évoluons actuellement d'un reporting projet à un reporting programme*» nous rapporte ainsi l'un des interlocuteurs.

---

<sup>25</sup> Essayer de suivre dans le détail l'ensemble des activités d'un programme incluant plusieurs projets est à fois illusoire et contre-productif.

L'ICP semble avoir choisi une autre voie. **Dans le cadre de l'ICP, il y a un focus important sur une présentation transparente des moyens engagés (description détaillée des activités, et des fonds alloués à ces activités) et sur le respect des processus administratifs** (cf. section suivante), plutôt que sur une pure logique de résultats/impacts, certes présente mais moins dominante que dans le cas du PPA du DFID.

## Résultats

Dans ce document, nous utilisons résultat au sens du CAD-OCDE :

“ Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement ”

**Cette définition inclue l'impact dans les résultats.**

**L'AFD propose aujourd'hui qu'une plus grande attention soit mise sur la démonstration des résultats à la fois pour apprendre adéquatement des programmes, mais aussi pour justifier le financement public des ONG.**

Certaines ONG sont aujourd'hui mal à l'aise avec cette mesure, qu'elles assimilent à la fourniture de données quantitatives ayant une pertinence limitée. D'autres ONG s'inquiètent de ce rapprochement entre redevabilité et impact :

*« Faire glisser la demande de redevabilité des ONG vers l'impact sans que l'AFD et les ONG aient précisé préalablement ce qu'elles entendent par là et les outils pour le mesurer est dangereux pour les ONG. On est loin d'avoir les instruments de ces mesures ».*

L'expérience du PPA du DFID doit être prise en compte dans cette réflexion : le PPA est associé à une demande de démonstration de l'impact qui a poussé les ONG à innover dans ce domaine mais sans que cela ne donne totalement satisfaction au DFID. Certaines ONG ont commencé à concevoir leurs programmes différemment, en ayant en tête de faciliter la démonstration de l'impact. Cela a signifié dans certains cas de proposer des programmes moins complexes et plus cohérents. Dans ces conditions, que faut-il recommander à l'ICP? Nous avons clairement conscience qu'il s'agit d'un terrain difficile. Nous pensons cependant que, sous certaines conditions (que nous développons dans la dernière section de ce rapport). Il est à l'avantage de l'ensemble des acteurs de la coopération internationale d'évoluer vers des instruments de mesures de résultats qualitatives et innovantes.

## ELIGIBILITÉ ET NIVEAU DE CONFINANCEMENT

L'ICP cible des ONG « dont l'expérience et l'expertise sont reconnues ». Au sein d'une approche portée à la fois par Coordination Sud et la DPO, qui globalement appuie la diversité de la SC-Fr, l'ICP est un instrument plutôt sélectif, particulièrement dans sa période initiale où il semblait clairement associé à une logique de promotion de quelques « champions ». **L'instrument est, en réalité, placé dans une tension entre la promotion de quelques ONG leaders, pour accroître**

**leur visibilité et leur échelle d'action, et le soutien à une plus grande diversité d'ONG de taille moyenne, pour renforcer leurs capacités.**

En déplaçant le regard vers les autres agences européennes, nous notons que, pour un grand nombre d'entre elles, le soutien « programme » apparaît plus sélectif que l'ICP de l'AFD (qui soutient 22 ONG en 2013) : il concerne 6 ONG au Danemark, 5 ONG en Irlande, une quinzaine d'ONG en Suède, etc.<sup>26</sup> Ce soutien « programme » tend en réalité, dans les pays d'Europe du Nord notamment, à accentuer la polarisation entre les ONG « championnes » et une diversité de petites ONG fonctionnant encore largement en mode projet.

Un exemple intéressant de la manière d'appréhender la tension sélectivité/diversité se trouve dans le système de financement mis en place par SIDA.



**Mise en perspective :  
Entre sélectivité et promotion de la diversité de la société civile  
Le système de financement “en cascade” de la coopération suédoise**

Le système de financement suédois fonctionne sur une logique à deux ou trois niveaux. Au cœur du dispositif se trouve un petit nombre d'organisations-cadres (*Framework organisations*) dont sont membres une diversité d'organisations de la société civile suédoise. Au total, environ 500 ONG suédoises et autres groupes sont impliqués dans les programmes de coopération au développement, dans plus de 100 pays, et en lien avec plus de 2000 organisations partenaires.

Une partie de ces organisations-cadres administrent des fonds à destination d'autres ONG, dont le financement passe par le biais du *Framework Agreement*. Les organisations des pays partenaires peuvent ainsi soumettre des demandes de ressources à travers le canal des organisations-cadres, via leur ONG partenaires en Suède. Ainsi par exemple :

- L'OSC local Team Mission Philippines a commencé à travailler avec l'organisation suédoise PMU-Interlife. Ensemble, elles ont définis une série de projets à mener sur le terrain.
- L'OSC suédoise PMU-Interlife va, à son tour, solliciter des ressources de la part de la Swedish Church, une « organisation-cadre » bénéficiant d'un *Framework agreement* avec la SIDA.

D'une certaine manière, cette approche « en cascades » permet de résoudre une partie de la tension entre deux objectifs : d'un côté renforcer quelques organisations *leaders* à

---

<sup>26</sup> *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications*, Brian Pratt, Jerry Adams and Hannah Warren - Occasional Papers Series No: 46, INTRAC, 2006

travers une forte sélectivité, et de l'autre promouvoir la diversité du paysages des OSC actives dans le pays. Cet équilibre est rendu possible dans la mesure où la SIDA place un intérêt important (dans ses critères de sélection, dans son financement et dans son suivi) sur les capacités de l'organisation-cadre elle-même : gouvernance interne, capacités de communication et d'éducation au développement, capacité d'apprentissage et de gestion de la connaissance, etc.

En revanche, lorsque les organisation-cadres administrent les fonds vers d'autres ONG, on peut s'interroger sur la capacité de mise en cohérence de cette diversité d'activités, largement définies par les organisations membres et leurs partenaires, autour d'une vision commune et d'un « programme » bien spécifique.

Face à cette tension sélectivité/diversité, il est intéressant de constater **l'ouverture importante de l'ICP ces dernières années**: l'instrument est passé de 15 organisations utilisatrices entre 2000 et 2008, à 24 entre 2009 et 2013 <sup>27</sup>.

Mais quels sont exactement les critères d'entrée de l'ICP ? Comme pour de nombreux instruments comparables <sup>28</sup>, on peut faire le constat d'un certain manque de clarté à ce niveau, l'impression générale étant qu'un accès prioritaire est accordé à des organisations ayant une relation de confiance ancienne et bien établie avec les pouvoirs publics.

Pour autant, considéré globalement, **l'éligibilité ne semble pas poser de problème particulier**. Ni l'enquête, ni les interviews ne permettent de déceler un malaise majeur. Il y a une acceptation large que « *il n'y a pas tant d'ONG-Fr qui peuvent prétendre à un instrument comme l'ICP* ». **Au-delà de cette première barrière, l'ICP est régi par des conditions financières qui en restreignent mécaniquement l'accès mais sont également porteuses de sens.**

---

<sup>27</sup> Les instruments programmes comparables ont souvent un nombre très réduit d'utilisateurs. Par exemple : Denmark= 6; Finland= 10 ; Ireland : 5; Netherland : 6; Sweden : 14; Norway : 30; UK : 40

<sup>28</sup> Intrac; 2006; Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications (p21-22).

**Tableau 8 : Conditions d'éligibilité pour l'ICP**

Conditions d'éligibilité pour l'ICP (Guide AFD 2012)	
1.	L'association doit avoir un budget annuel supérieur ou égal à 1,5 M€
2.	Le budget annuel de la convention programme ne doit pas dépasser le tiers du budget annuel total de l'association, calculé sur les trois derniers exercices
3.	Sur les trois dernières années, la part moyenne des fonds accordés par le ministère des Affaires étrangères et ou l'AFD ne doit pas dépasser 35% du budget annuel de l'ONG consacré à la solidarité internationale.
4.	L'association doit avoir bénéficié dans les six dernières années d'au moins deux financements ou cofinancements du ministère des Affaires étrangères et ou de l'AFD pour un total supérieur à 600.000 € et doit mettre en œuvre des projets de taille significative sur le terrain.
5.	La part de financement de l'AFD ne pourra pas excéder 60% du budget total du programme
6.	Apport de 15% de ressources privées pour le cofinancement du projet. Cette condition est levée si l'ONG mobilise 15% de fonds privés dans son budget annuel.
7.	Des valorisations ne peuvent ne peuvent figurer que parmi les « Autres ressources à mobiliser », et sont, en toutes circonstances, plafonnées à 25 % maximum du budget total du projet.

**Le seuil budgétaire.** La première condition (budget annuel supérieur ou égal à 1,5 M€) semble aujourd'hui dépassée. A toutes fins pratiques, il y a aujourd'hui très peu d'ONG utilisatrices de l'IPC dont le budget est inférieur à 3 M€. La CP d'une ONG ayant un budget annuel de 1.5 M€ ne peut dépasser 0.5 M€ (dont 0.3 M€ de co-financement AFD). Est-il utile de mobiliser l'ICP pour ce niveau de financement ? Le seuil de 1.5 M€ pourrait être relevé à 3 M€ sans que cela ne pose de difficultés majeures. Par contre un relèvement plus important (par exemple 5 M€, ou 7.5 M€) aurait plus de conséquences.

**Protection et émancipation.** Les conditions 2 et 3 cherchent à éviter une trop grande dépendance aux fonds publics français. Ces conditions sont approuvées par les ONG-Fr de petite et moyenne taille. Elles éprouvent « l'angoisse » de la dépendance et la répercutent d'ailleurs sur leurs partenaires au Sud, qu'elles poussent à diversifier leurs financements. La question de la dépendance aux fonds publics français mérite d'être creusée car elle porte en elle-même son lot de contradictions et d'effets inattendus :

- L'AFD est sensible aux difficultés des ONG ce qui peut encourager celles-ci à mettre en avant leur fragilité. Le revers de la médaille est qu'il s'en suit des resserrlements qui ne sont pas du goût des ONG. En utilisant ainsi des stratégies à géométrie variable (tantôt fragile, tantôt forte), les ONG-Fr ne se tirent-elles pas une balle dans le pied?
- En lien avec le point ci-dessus, la DPO est très attentive à ne pas se mettre dans une position où on pourrait lui reprocher d'avoir mis des ONG dans des situations difficiles.

#### Dépendance à l'AFD

Dans ses deux dernières CP, AVSF introduit un indicateur qui concerne la relation financière avec l'AFD :

*La part du financement de l'AFD par rapport au budget relatif à l'ensemble des activités de coopération et plaidoyer d'AVSF se maintient en dessous des 18%.*

- Les règles limitent le financement qu'une ONG peut obtenir alors que l'instrument se plaçait, initialement, dans une optique d'émergence de champions (un vocabulaire de compétition mais en réalité une approche mesurée, particulièrement si l'on compare avec d'autres pays).
- Notons enfin que ce souci de l'indépendance est moins présent chez d'autres bailleurs, comme la coopération belge qui propose aux ONG un cofinancement de programmes jusque 90%.

Dans le cadre de l'ICP s'est instauré un nouveau dialogue sur les stratégies institutionnelles des ONG. Mais les relations entre société civile et pouvoirs publics sont toujours marquées par des ambiguïtés entre protection et attente d'émancipation, entre reconnaissance et suspicion. Du côté des ONG, le jeu des acteurs est également ambigu entre demande de protection et revendication d'indépendance et de souplesse.

**Le niveau de cofinancement.** Il est passé de 50% à 60% en 2011. Les ONG utilisatrices (même les plus importantes) passent le message que l'utilisation de l'ICP est un pari financier risqué car c'est un engagement à apporter un montant de co-financement important qui, en général, ne provient pas d'un autre financeur majeur de l'organisation (car il n'est pas intéressant pour les ONG d'associer deux bailleurs dont les financements constituent des points d'ancrage). Les ONG utilisatrices font à juste titre la remarque que les financements comparables des autres bailleurs ont des taux de cofinancement plus intéressants, qu'ils s'agissent des financements de l'Union Européenne (75 à 90%) ou d'autres agences bilatérales européennes (exemple, PPA = 100%). En réalité, ce taux de co-financement reflète l'ambiguïté des relations entre société civile et pouvoir public, entre protection et attente d'émancipation.

**L'apport de fonds privés.** La demande pour 15% de fonds privés émane d'une volonté de s'assurer que les ONG soutenues ont un minimum de base sociale en France. On retrouve cette préoccupation dans de nombreux instruments programmes européens. Dans la pratique, on constate que les fonds privés proviennent de trois sources principales : les dons de particuliers, les dons et partenariats avec les entreprises, les subventions de fondations privées.

Cette condition porte un poids qui est sous-évalué : les ONG ne sont pas dans une situation équitable vis-à-vis de ce critère. Certaines organisations (CCFD par exemple) ont basé leur modèle économique sur le don privé. Les organisations humanitaires (ACF par exemple) ont une expertise de campagne de mobilisation du public avérée. Certaines ONG ont des relations historiques avec des entreprises qui leurs permettent de remplir aisément ce critère. Il y a par contre un noyau d'ONG-D dont les capacités de mobilisation de fonds privés sont plus réduites et dont les modèles sont centrés sur le financement public. Pour ce groupe, le 15% de fond privé reste une épée de Damoclès.

L'évolution récente de ce critère nous semble logique et positive (elle simplifie) mais elle ne règle pas les limites que nous mentionnons.

**Valorisation.** La possibilité de valorisation est un avantage comparatif de l'ICP (par exemple par rapport au financement UE qui n'autorise aucune valorisation).

L'enquête nous a permis de constater que les organisations de grande taille sont nettement plus insatisfaites des conditions de co-financement, alors que les petites organisations semblent faire avec. Les entretiens ont permis de clarifier que c'est la conséquence d'une comparaison avec d'autres instruments auxquels ces organisations ont accès, et également le fait qu'elles adhèrent moins aux arguments sur l'indépendance financière (qui de fait les concerne beaucoup moins).



## **Synthèse : Fonctionnement de l'instrument ; enjeux transversaux**

**En matière de dialogue :** L'ICP se trouve à la croisée de plusieurs niveaux de dialogue entre AFD et ONG : « sectoriel », « institutionnel », « administratif ». La spécificité et la valeur ajoutée forte dans le cadre de l'ICP semble être avant tout le dialogue à propos des stratégies des ONG considérées individuellement. Le dialogue sectoriel est quant à lui plus faible, et permet peu de liens entre ONG travaillant sur une même thématique.

Le dialogue avec les agences et les postes locaux reste faible et assez ponctuel. Il pourrait être davantage systématisé afin que ces derniers puissent jouer un rôle accru d'interface, notamment vers les bailleurs et les pouvoirs publics du pays.

**En matière de redevabilité :** L'ICP se concentre aujourd'hui davantage sur une logique de moyens que les autres instruments européens du même type, pour entretenir le lien de confiance vis-à-vis de l'ONG. La tendance actuelle de l'AFD est de chercher à renforcer l'approche par les résultats et impacts, dans le suivi des programmes.

**En matière d'éligibilité :** L'ICP cherche à trouver un équilibre entre sélectivité (promouvoir des « champions ») et diversité (soutenir un plus grand nombre d'ONG). La tendance depuis quelques années est vers l'ouverture de l'instrument vers une plus grande variété de profils d'ONG. Les conditions budgétaires et le niveau de cofinancement proposé par l'outil (60%) illustre un souci d'indépendance mais pose des difficultés pour une partie des ONG porteuses.

## ETAPES ET OUTILS

Dans cette section, nous nous intéressons aux outils et mécanismes qui sont mobilisés dans le cadre du fonctionnement de l'ICP. Cette section complète la précédente, plus transversale.

**Le constat de cette section est que la souplesse et la flexibilité de l'instrument sont fortement appréciées. Cependant, l'instrument est doté d'outils qui sont critiqués par les utilisateurs<sup>29</sup>.** L'ICP réussit donc à être à la fois souple mais complexe à gérer, une apparente contradiction sur laquelle nous revenons plus avant dans ce document.

## CONCEPTION ET INSTRUCTION

Il est implicitement acquis également **qu'une CP se prépare dans le cadre d'un dialogue avec la DPO** (la DPO ne s'attend pas à recevoir « par surprise » des propositions de CP). La conséquence de ce contexte est qu'il est peu probable qu'une CP soit refusée par le Comité spécialisé pour l'appui aux initiatives des ONG<sup>30</sup> (qui est le seul décisionnaire), différents types d'arbitrages ayant été effectués en amont. Beaucoup d'ONG voit dans ce dialogue initial une spécificité importante de l'instrument (Sidaction, BICE, etc.) : *« la décision ne tombe pas comme un couperet, contrairement aux autres bailleurs »*.

Les chargés de projets de la DPO sont à la fois **juges et avocats des CP** (la fusion des deux rôles est-elle synonyme de partenaire ?). Ce sont eux qui demandent aux ONG porteuses de retravailler les propositions (parfois un nombre important de fois : Eau Vive a produit 12 versions de la CP 1801) et ce sont eux qui défendent les CP devant le comité ONG. En conséquence, les chargés de projets de la DPO ont tendance à ne laisser progresser les CP vers le comité ONG que lorsqu'ils se sentent en position de défendre le dossier. Notons toutefois que certaines ONG porteuses mettent en cause le manque de transparence du processus et perçoivent certaines demandes de compléments comme une stratégie de ralentissement des dossiers pour rétablir l'équilibre des fonds disponibles.

**La porosité entre instruments permet de gérer certaines situations délicates.** Plusieurs situations montrent cette porosité (exemples : ONG à qui il est proposé d'utiliser le financement projet en attendant que la CP soit prête; ONG passant de CP à SMA; ONG à qui l'on suggère de présenter une CP et un projet de manière à maximiser ses chances d'obtention du financement). Ces exemples montrent que l'enveloppe de la DPO est pensée de manière globale (cependant les instruments programmes PCPA et CP restent difficiles d'accès, les vases ne communiquent pas dans tous les sens).

---

<sup>29</sup> Qu'il y ait un chantier post CIT sur ce sujet semble confirmer que les outils ne sont pas adaptés.

<sup>30</sup> ci-après : comité ONG

**Gestion prévisionnelle.** Avec les ONG leaders, la stratégie de la DPO est d'éviter les difficultés inutiles. C'est le sens que nous donnons à la demande de la DPO pour que les ONG communiquent leurs prévisions de projets/programmes à l'avance. Cette approche permet de limiter les risques en permettant à la DPO de prendre en compte dans ses prévisions les grandes orientations qui lui sont données par ses tutelles, la répartition de son budget entre les différents instruments (ICP; PCPA; Projets; SMA) et les demandes des ONG.

**Le rôle des pouvoirs publics délocalisés dans l'instruction.** L'instruction semble être le dernier bastion de l'influence des PP-FR délocalisés sur les CP (particulièrement des ambassades). L'émission de l'avis d'opportunité est parfois le seul contact/moment d'information que les postes locaux ont avec les CP. L'avis des postes joue un rôle important à ce moment du processus. Un avis d'opportunité négatif de l'ambassadeur de France dans le pays concerné est considéré comme un blocage par le comité ONG (cependant, il arrive de passer outre si une large majorité d'avis est positif<sup>31</sup>). Cependant, les SCAC et ambassades n'en ont que peu conscience (les personnes que nous avons interviewés se demandent si leurs avis sont pris en compte) et se sentent souvent marginalisés sur l'ensemble du processus associé aux CP, incluant l'instruction (comme en témoigne l'enquête).

**Durée d'instruction.** La DPO parle de 6 mois mais la plupart des témoignages d'ONG parlent plutôt d'une durée totale de 1 an. Le Comité ONG se réunit environ tous les 3 mois pour regarder l'ensemble des propositions soit une vingtaine de projets et programmes.

**Le dossier d'instruction** (NIONG + dossier administratif de l'ONG). Le principal constat des ONG utilisatrices est que la NIONG est très lourde et qu'elle comporte beaucoup de répétitions. En effet la synthèse du programme et le descriptif du programme sont redondants sur de nombreux points. Certaines ONG insistent également sur le fait que la fiche de communication est « *mal nommée ; elle devrait raconter une histoire. Il faut améliorer cette fiche* ».

Le plan de la NIONG-CP est, en réalité, repris de la NIONG-projet avec un minimum de modifications. La convention programme est encore en partie traitée comme un projet de grande envergure<sup>32</sup>.

- ajout d'une section « Actions transversales prévues » dans la synthèse et dans le descriptif du projet. Il s'agit en fait d'un repositionnement qui souligne l'importance des activités transversales (dans la NIONG projet, les activités transversales sont dans la section « Modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation ») ;

---

<sup>31</sup> Dans le cas où un projet multi-pays bénéficierait d'avis divergents, l'avis de la direction politique du MAE est également sollicité. Il y a aussi la possibilité que le pays pour lequel un avis négatif a été transmis soit retiré du projet.

<sup>32</sup> Cela est évident par exemple dans le fait que l'on autorise des pages supplémentaires pour les différents formats (NIONG et compte-rendu) plutôt que de mettre l'emphase sur les informations de nature différente à fournir.

- ajout d'une sous-section « plus-value attendue de la CP » dans la section « Présentation synthétique du rapport » ainsi que dans la section « Cadre de référence du programme »
- ajout d'une sous-section « effets et impacts pour l'ONG française » dans la section « Effets et impacts attendus du programme » ;

L'implication des partenaires du Sud dans l'élaboration du dossier est une exigence forte de la CP. Les témoignages des ONG et les partenaires dans ce domaine varient assez peu, et se retrouvent autour d'une dynamique: l'ONG porteuse dessine la vision générale du programme et consulte ses partenaires sur la manière de décliner cette vision en fonction de leur contexte et leurs besoins spécifiques.

## SUIVI ET REPORTING

Du côté des ONG, certaines organisations mettent en place des structures spécifiques pour suivre leurs CP:

- CFSI : mise en place d'un comité de pilotage avec un rôle important dans l'attribution de subventions. Ce comité comprend des représentants Sud.
- AVSF : mise en place d'un « *groupe ad hoc* » chargé du suivi de la convention programme. Ce groupe est « *composé de personnalités qualifiées, membres du conseil d'administration et externes : son rôle est .... de proposer d'éventuelles modifications stratégiques, de méthodes ou d'activités pour l'atteinte des résultats annoncés* ».

**Formats.** Les appréciations sont critiques. On constate notamment un haro général sur le nouveau formulaire de rapport financier. Le format de compte-rendu technique ne fait pas non plus l'unanimité : pour un répondant par exemple, « *il y a beaucoup de redondances; le niveau d'analyse demandé est trop poussé pour un CR technique intermédiaire; la partie narrative doit être insérée dans un tableau* ». Cette dernière remarque renvoie à la question de la place d'une approche par les moyens ou par les résultats et impacts, dans la redevabilité de l'ONG vis-à-vis de l'AFD (section « redevabilité »)

**Rythme projets et rythme programme :** les modalités et formats de l'ICP partent du point de vue implicite que les projets concernés par un programme démarrent au même moment. Or les projets évoluent sur des rythmes variables, en fonction des cofinancements qui viennent compléter celui de l'AFD et qui leurs sont propres. C'est une source de complexité dans la gestion, qui selon un bon nombre d'ONG, n'est pas bien comprise par l'AFD.

**Systèmes de suivi.** Idéalement, le suivi des projets doit alimenter le suivi du programme et les mêmes indicateurs doivent être pertinents pour l'ONG porteuse et pour l'AFD. Or plusieurs sources indiquent dédoubler en partie le système de suivi, car les indicateurs les plus pertinents

(à leurs yeux), ne rentrent pas dans les « cases » AFD. Ainsi pour une ONG « *les données de reporting ne sont pas vraiment réutilisées pour notre travail car c'est trop spécifique à l'AFD* ».

Plusieurs ONG ont développé, grâce au soutien de la CP, des systèmes de suivi assez sophistiqués, qui impliquent un niveau de renseignement plus détaillé que le cadre de l'AFD. Beaucoup des partenaires au Sud soulignent la lourdeur de ces dispositifs, qu'ils associent davantage aux exigences de l'ONG partenaire qu'à celles de l'AFD.

Certaines organisations ont fait un travail important sur le cadre logique et sur les dispositifs de suivi-évaluation qui lui sont liés (AFDI et AVSF par exemple) Dans le cadre de sa convention programme. AVSF a ainsi identifié 17 indicateurs visant les résultats des programmes (dont 3 indicateurs visant les activités d'EAD en France et 2 indicateurs visant l'institution elle-même). AVSF a également développé un outil innovant pour suivre le développement institutionnel de ses partenaires (IRI<sup>33</sup>). On est bien là dans une logique d'adaptation aux instruments programme et à leur implication en terme de redevabilité et de mesure d'impact.

---

## EVALUATION

« *Toute convention-programme fait l'objet d'une évaluation finale externe dont le coût total est inclus dans le budget* » (guide projet p17). Ce processus d'évaluation est conduit par l'ONG-porteuse (lancement de l'appel d'offre; choix des consultants; acceptation du rapport; organisation de la restitution et de la diffusion; etc.), éventuellement avec appui d'une structure d'appui comme le F3E, et avec validation par l'AFD (des TdR notamment).

### **Les évaluations de CP font face à plusieurs limites :**

**Elles sont souvent réalisées avant la fin du programme** dans une optique de préparation de la phase suivante et de continuité des financements. Vu le temps de préparation et le délai d'instruction d'une CP, cela signifie que l'évaluation a lieu au début de la 3eme année de la CP. Cette modalité modifie considérablement l'objectif des évaluations, avec un risque que l'évaluation devienne un outil de plaidoyer pour le renouvellement de la CP, plus que d'apprentissage.

Pour certains agents de la DPO, il devient difficile de considérer les évaluations de projets ONG comme purement « externes ». Ce sentiment est amplifié également par le fait que l'on constate **l'existence de couple « ONG-consultant »**. Le recours répétitif d'une ONG au même consultant (s'il est synonyme de gain de temps) peut aussi entraîner l'apparition d'une zone de confort qui n'est pas favorable à la remise en question. Nous pensons qu'il est à l'avantage des

---

<sup>33</sup> NIONG p18

ONG de faire varier le profil des consultants impliqués (et que cela est également positif pour les consultants qui se confrontent à d'autres visions, approches et innovations).

**L'évaluation des CP fait également face à des difficultés méthodologiques liées aux dimensions multi-pays et/ou multi-thèmes.** Pour certains, on court le risque d'un « *exercice superficiel* » parce que l'évaluation jette un regard incomplet sur ce qui est réalisé dans le cadre de la CP.

Exemples d'évaluation :

- ESSOR-FIP : couvertures de tous les pays et de toutes les activités.
- AVSF-CP 1559 : mission dans deux pays sur les 18. L'évaluation souligne la difficulté « d'extrapoler ».

De notre point de vue, **l'évaluation dans le cadre des CP doit se recentrer sur le niveau programme. Il ne s'agit pas d'évaluer un ensemble de projets, mais d'évaluer la contribution à la finalité du programme, la cohérence de la stratégie et de l'assemblage de projets, l'effet levier (financier et autre) obtenu, la qualité des activités transversales, etc.**

Du fait que l'ICP exprime clairement des objectifs spécifiques visant les ONG françaises (changement d'échelle; compétences; capitalisation), les évaluations devraient systématiquement traiter ces questions. Nous constatons dans les évaluations une prise en compte plus régulière de la question des effets de l'instrument sur les ONG-porteuses mais pas encore de manière systématique. Il en va de même en ce qui concerne l'évaluation des effets sur les partenaires.

**Évaluation des activités transversales.** Les évaluations doivent mieux prendre en compte cette question. Nous notons, par exemple, que, en ce qui concerne la capitalisation, la plupart des évaluations se limitent à lister les produits et que peu de données sont disponibles sur la diffusion et encore moins sur l'utilisation. Aujourd'hui, la diffusion des documents se fait essentiellement à travers internet; il est nécessaire que les organisations se dotent d'outils de *tracking* (qui existent et qui sont gratuits<sup>34</sup>) qui leurs permettent d'explorer cette question.

En conséquence de ces limites, on constate une faiblesse du poids des évaluations dans l'aide à la décision.

---

<sup>34</sup> Google Analytics; Web Trends, entre autres.



### ***Premiers éléments de recommandation concernant les outils***

A notre avis, **la fiche de communication des CP devrait être modifiée** en mettant l'emphase sur les différences fondamentales entre projet et programme :

- le besoin de cohérence entre les éléments du programme ;
- le besoin d'une analyse de contexte plus poussée ;
- le besoin de démontrer le lien entre le programme et la stratégie institutionnelle de l'institution porteuse et l'insertion dans le modèle de changement de l'organisation ;
- le besoin de mesures appropriées de la redevabilité et de l'impact ;
- Etc.

Les sections « Résultats attendus, activités à mettre en œuvre et indicateurs de suivi et de résultats envisagés » ainsi que l'annexe 1 « Cadre logique » ne sont pas modifiées entre la NIONG-projet et la NIONG-programme. Or le cadre logique n'est pas nécessairement très adapté à la dimension programme<sup>35</sup>. Pour un répondant, « il faut mettre de la vie dans le cadre logique, qu'il soit capable de suivre des processus ». Notre recommandation est de concevoir un modèle spécifique pour les ICP.

De nouveaux outils sont intéressants et proches de la logique programme, et pourraient être demandées dans la fiche de communication, par exemple « cartographie des incidences », « chemins du changement », « changement le plus significatif ». Dans le cadre du PPA, le DFID demande un « change model » et un cadre logique. Cependant, un répondant ONG note, à juste titre il nous semble : « il faut quand même faire le cadre logique ensuite : on ajoute toujours, on n'enlève jamais ».

**Il est nécessaire aujourd'hui de revoir le système d'évaluation.** Selon nous cette révision doit être basée sur les points suivants :

- dissocier dossier de renouvellement et évaluation. L'évaluation devrait être remplacée dans le dossier de renouvellement par un autre type de bilan. Certains proposent un exercice en deux temps : un bilan brut et puis un exercice d'évaluation prospective.
- revoir les termes de références génériques des évaluations de CP en les focalisant plus sur la dimension programme.
- Penser l'évaluation des CP de manière plus globale; et diversifier les types d'évaluations : impact; recadrage; innovations, nouveaux métiers etc. Les moyens importants qui sont affectés à l'évaluation doivent permettre cette diversification.

---

<sup>35</sup> Cf. the Aid Chain pour une analyse critique du CL dans le cas des programmes.



## Synthèse - Fonctionnement de l'instrument : Etapes et outils

L'ICP mêle aujourd'hui, d'un côté un niveau important de souplesse d'utilisation et de proximité dans le dialogue, et de l'autre une complexité dans la gestion de l'outil, de l'instruction au suivi des programmes.

Alors qu'il s'agit d'un instrument « programme » dont on suppose, par définition, qu'il doit faciliter la gestion de l'APD passant par les ONG, l'ICP entraîne une charge de travail importante pour l'AFD.

L'étape de l'instruction se caractérise par un niveau élevé de dialogue à la fois entre AFD et ONG, mais aussi avec les partenaires au Sud. La durée de cette instruction demeure cependant importante, même dans des situations de renouvellement de la CP.

Le cadre de présentation et de suivi des CP demeure encore largement basé sur le cadre « projet ». Il semble aujourd'hui nécessaire de s'éloigner davantage de ce cadre projet : en donnant une moins grande place aux descriptifs des moyens et activités mis en œuvre, en plaçant un focus plus grand sur des critères plus spécifiques du niveau « programme » tels que la cohérence, le modèle de changement, les effets transversaux et l'impact.

## SYNTHÈSE ET PROSPECTIVE

### CADRE DE LA RÉFLEXION PROSPECTIVE : L'ACCOMPAGNEMENT DES ONG; NOUVEAUX MODELES, NOUVEAUX ENJEUX

**Le cadre politique d'une relation renouvelée entre l'AFD et les acteurs de la société civile a été récemment établi (Assises du Développement et de la Solidarité Internationale ; CICID 07-2013 ; CIT-OSC; LOP-DSI).**

L'accroissement important du budget de la DPO (qui va en faire la source la plus importante d'APD-Fr passant par les ONG) donne un tour inédit à la réflexion stratégique : il s'agit de réfléchir en terme de « meilleur investissement » plus qu'en termes plus habituels de restrictions. Pour la DPO se pose la question de savoir si la perspective de financements plus importants va se traduire par un simple arbitrage dans la taille des sous-enveloppes, ou si cette perspective permet de remettre plus profondément en cause le modèle de financement actuel.

Le défi est également de réfléchir dans le cadre d'une vision de long terme, plutôt que de simplement penser à court terme les enjeux nouveaux (augmentation de l'APD passant par les ONG, montée en puissance des exigences de redevabilité, etc.) Il s'agit de **réfléchir en termes de progression durable de la société civile**, en évitant de contribuer à faire survivre quelques années de plus la fragilité de certains modèles. **L'accroissement du budget de la DPO est aujourd'hui, de fait, l'occasion d'un dialogue stratégique sur le futur des ONG françaises.**

Ce futur à inventer doit prendre en compte que la situation a beaucoup changé entre 2000 et 2013.

- La société civile du Sud a progressé et un rôle majeur dévolu aux ONG Nord est d'appuyer cette émergence.
- Un nouveau paradigme s'est imposé concernant le rôle des ONG dans le domaine de l'influence politique (à travers le plaidoyer ou d'autres stratégies). En parallèle, de nouvelles approches (approche par les droits ou approche multi-acteurs par exemple) et de nouvelles technologies (TIC) sont apparues.
- La répétition des crises humanitaires a orienté des flux financiers importants (publics et privés) vers ce secteur, entraînant un développement rapide des ONG humanitaires et des ONG actives sur le continuum URD.
- Les OSC ont multiplié les partenariats et rapprochements (réseau européen; partenariat avec des entreprises).

- La croissance économique des MIC laisse penser qu'on pourrait assister à un resserrement des pays concernés par l'APD ou à une modification des modes de coopération dans ces pays.

Ces évolutions soulèvent de multiples questions en lien avec notre analyse prospective.

## LE PERIMETRE DE LA CONVENTION-PROGRAMME, AU REGARD DES AUTRES INSTRUMENTS

L'instrument est indéniablement important et perçu comme précieux par les ONG. La comparaison avec les résultats de l'enquête que nous avons réalisée dans le cadre de l'évaluation PCPA montre que l'ICP est considéré comme un instrument plus « important » par ses utilisateurs. Cependant, nous avons montré tout au long de cette étude qu'il avait des points faibles, notamment lié aux ambiguïtés de positionnement de l'instrument.

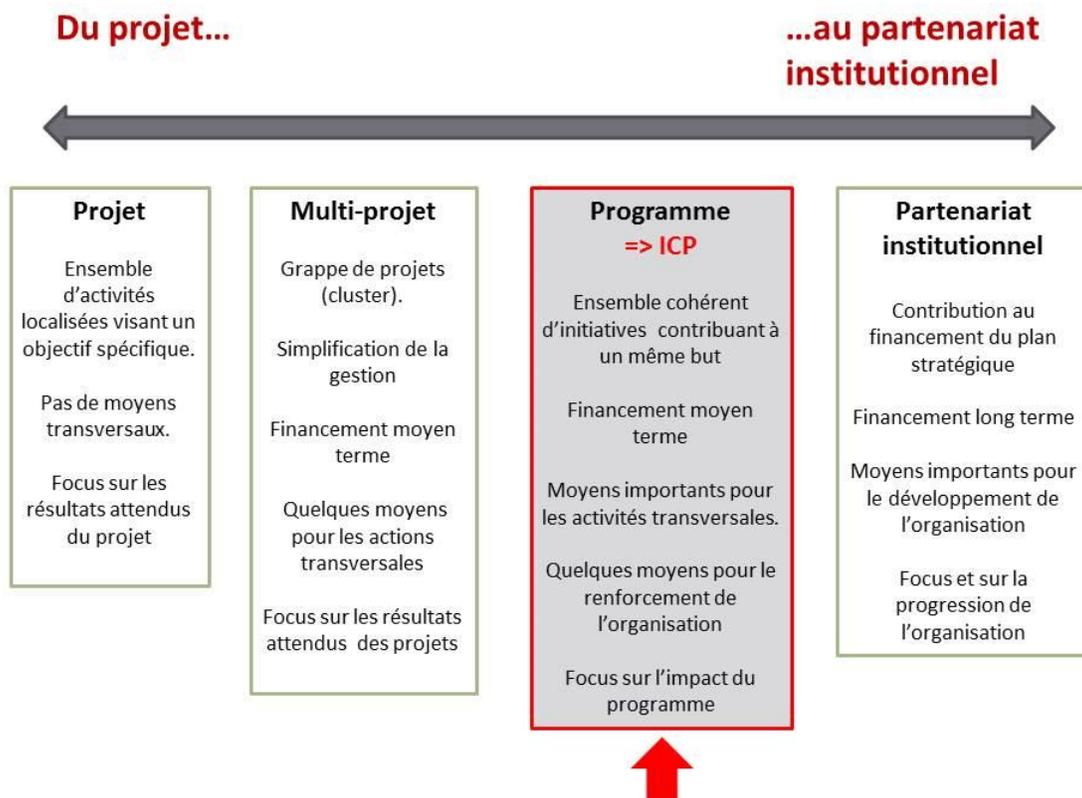
- Dans une première section nous proposons de repositionner l'ICP, en le distinguant de deux autres types de soutien : un existant (le Projet Multi-Pays), et un en devenir (la Convention de Partenariat Stratégique).
- Après avoir effectué ce resserrement du périmètre de l'ICP, nous proposons ensuite une série de recommandations concernant le fonctionnement et le suivi de l'ICP, et concernant les éléments de vision permettant d'encadrer l'ICP de demain.

---

### RESSERREMENT DU PERIMETRE DE L'ICP

Une redéfinition du périmètre de l'ICP nous semble aujourd'hui nécessaire, à la fois du fait de la diversité des usages observés et du fait de l'évolution du contexte pour les ONG françaises. Nous proposons de resserrer l'ICP autour d'une définition plus cadrée du concept de « programme ». Ce resserrement aurait selon nous des avantages multiples qui bénéficieraient aussi bien aux ONG qu'à l'AFD : il favoriserait la continuité de la progression des ONG utilisatrices ; contribuerait à la démonstration de la redevabilité ; et faciliterait le suivi des CP par la DPO.

Figure 4 : Du projet au partenariat institutionnel : l'ICP recadré



En recentrant l'instrument sur une définition resserrée du concept de « programme » :

- Il s'agit de trouver une **cohérence forte entre les initiatives** (les projets) qui constituent le programme. En général, cette cohérence est obtenue en réunissant des projets qui contribuent à **une même finalité, sans être nécessairement de même nature**<sup>36</sup> (ex : un programme de Protection du Tigre d'Indonésie va inclure des projets de gestion d'aires protégées, des projets de création de revenus pour les communautés riveraines ; des projets d'éducation du grand public et des projets de plaidoyer auprès des décideurs).

<sup>36</sup> Il est donc logique pour nous que les CP comprennent éventuellement des actions d'EAD, tant qu'elles sont en cohérence forte avec l'action de terrain correspondante.

- Le programme est en général caractérisé par sa **durée**, qui dépasse celle des projets (durant la durée de vie du programme, des projets peuvent s'ajouter ou être retirés) et doit être pensée à moyen terme.
- Le programme nécessite une **analyse approfondie et à plusieurs niveaux des situations et des enjeux**, du global au local. Le passage à une logique programme implique notamment d'exprimer plus clairement le « **modèle de changement** » qui entre en jeu : comment le programme change-t-il la situation existante ?
- La question de la **mesure des résultats**<sup>37</sup>, et notamment de l'impact, est primordiale dans un programme. Au-delà de réussite ou de l'échec des composantes du programme, ce qui importe c'est la progression par rapport au but.

Le programme doit être doté de moyens et d'outils pour **identifier et partager les leçons apprises et créer des effets d'entraînement** entre ses composantes. **La cohérence devient la caractéristique centrale recherchée, dans le but de produire des résultats mesurables.**

La CP se présente donc essentiellement comme un ensemble cohérent d'initiatives contribuant à un même but, attribuant des moyens importants aux activités transversales, ainsi que quelques moyens au renforcement de l'organisation. Le lien de confiance est basé sur la mesure des résultats et sur la production de méthodes/outils.

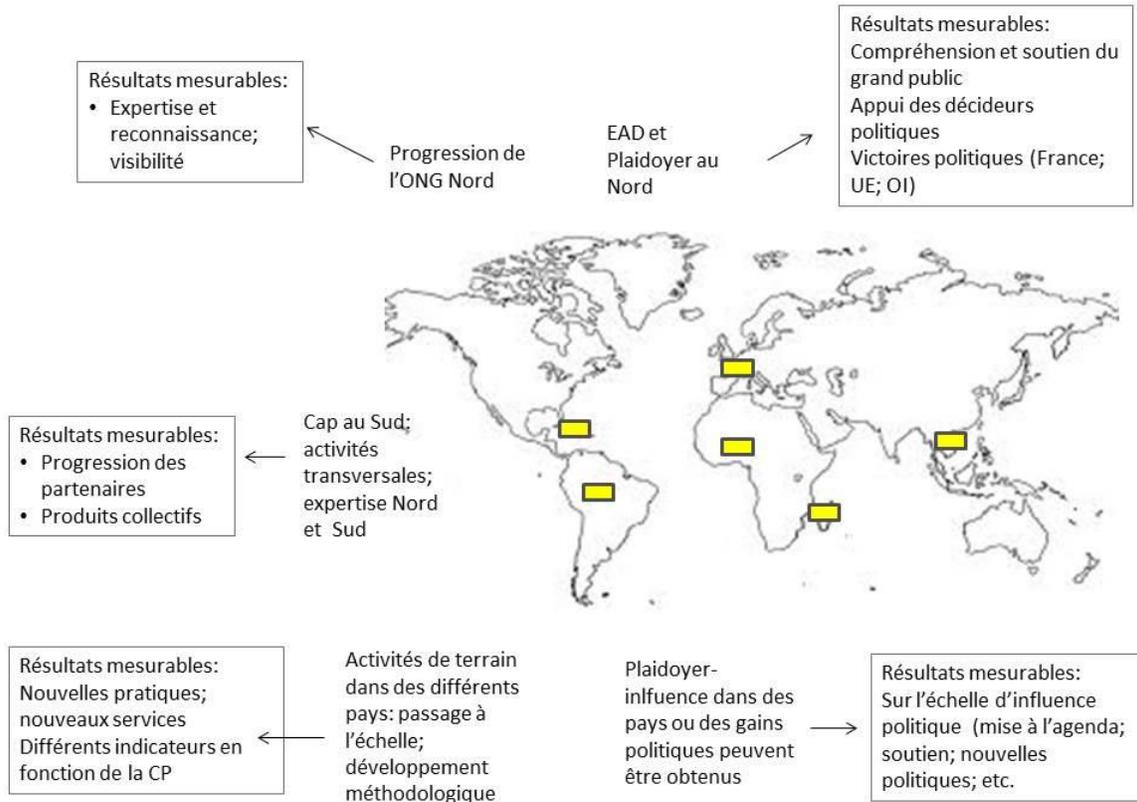
L'ICP pourrait donc se présenter comme un fleuron de la redevabilité et, à ce titre, être davantage utilisé dans le cadre de la promotion de l'APD passant par les ONG (auprès des décideurs politiques, mais aussi au sein de l'AFD). C'est notamment au sein des CP que pourraient être identifiées des exemples permettant de communiquer sur l'apport et les résultats des ONG.

La cohérence pourra être recherchée horizontalement (en liant des projets similaires par exemple) ou verticalement (en intégrant des initiatives de différentes natures : projets de terrain; plaidoyer; EAD; etc.). La figure ci-après illustre comment les futures conventions programmes pourraient combiner différentes initiatives au bénéfice d'un but commun.

---

<sup>37</sup> Au sens du CAD : Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement.

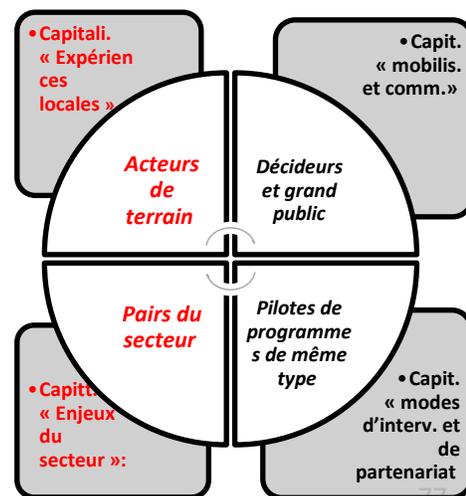
Figure 5 : Combinaison d'initiatives et résultats mesurables au sein d'une CP à forte cohérence



L'ICP permettrait à des organisations souhaitant renforcer leurs compétences et celles de leurs partenaires sur une thématique d'intervention particulière, de bénéficier d'un cadre pour faire progresser cette thématique, obtenir des résultats probants, et devenir visibles et influents autour de celle-ci.

La démarche d'apprentissage et de partage, au sein de ces CP recentrées autour de programmes thématiques, devrait concerner en priorité des exercices de capitalisation des expériences locales et d'analyse des enjeux du secteur (voir section « Effets / Apprentissage et Partage »). Ces deux démarches permettront de nourrir, à deux niveaux différents, l'expertise de l'ONG et ses partenaires autour de la thématique du programme.

En termes de cadre temporel, le modèle de l'ICP resserré pousserait à revenir à la perspective d'un



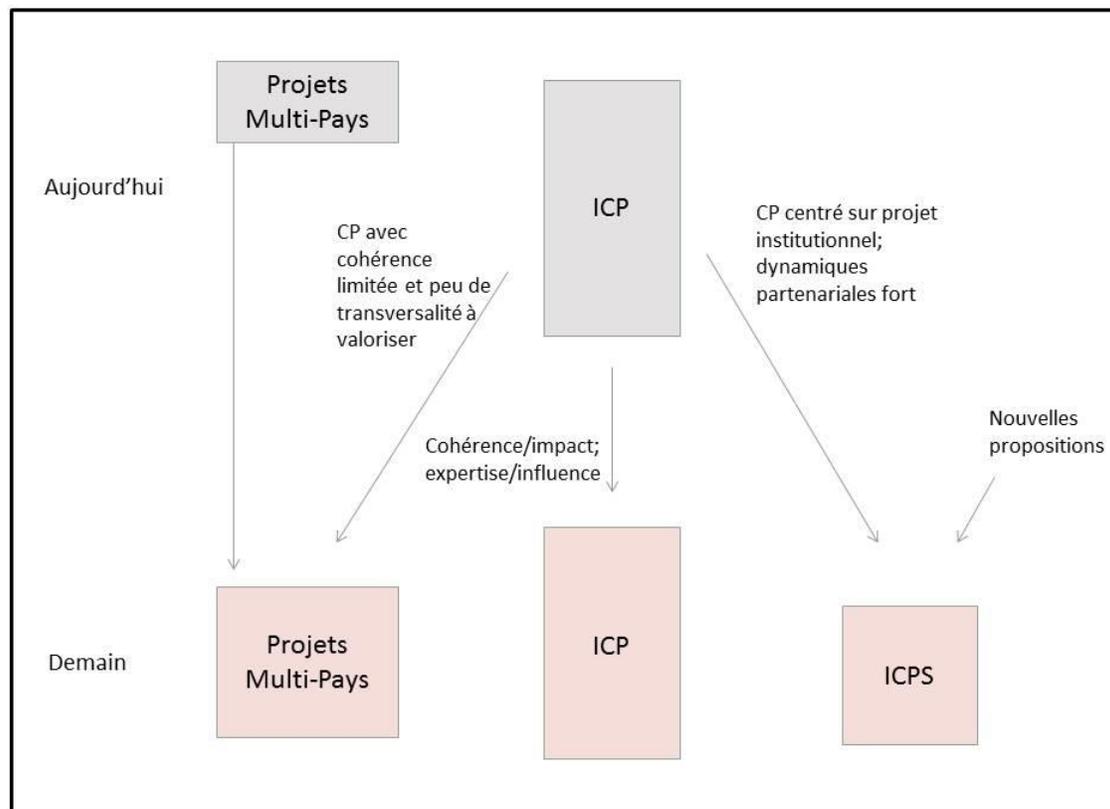
maximum de deux ou trois CP de trois ans autour d'une même thématique. En effet, nous l'avons observé dans les usages, les organisations qui mobilisent l'ICP sur le levier « expertise » tendent à modifier davantage les thématiques de programmes (ex : HI, MDM, etc.), et pensent les objectifs de ces programmes sur le moyen plutôt que sur le long terme. A l'inverse, un soutien de plus long terme tend à s'approcher davantage de la dynamique « Renforcement des acteurs » qui devient la priorité de la Convention de Partenariat Stratégique (ci-dessous). Certes, ce cadre temporel tend à favoriser les ONG multi-thématiques qui peuvent progressivement renouveler le soutien sur des thématiques différentes. Pour autant, le focus de l'ICP étant davantage porté sur le renforcement thématique que sur le renforcement de long terme des acteurs, un tel cadre temporel limité nous paraît adapté.

Cette vision resserrée autour d'un concept de Programme plus cadré permet de distinguer clairement l'ICP :

- d'une part de l'usage « partenariat institutionnel », en suggérant la création d'un nouvel instrument qui serait clairement orienté vers l'appui institutionnel.
- d'autre part, des projets « multi-pays », mettant moins l'accent sur la cohérence forte entre les projets, sur la mesure de l'impact global et sur l'apprentissage et le partage des leçons apprises.

Dans notre esprit cette évolution ne fait pas d'orphelins. Les CP « partenariat institutionnel » seraient financées par un nouvel instrument. Les CP ne satisfaisant pas aux critères programmes (notamment la cohérence et les résultats mesurables) seraient financées sous forme de projets multi-pays.

Figure 6 : Évolution de l'ICP; équilibrage entre instruments.



Nous reviendrons dans les chapitres suivants sur le fonctionnement et les éléments de vision de cet outil ICP revisité, bien distinct de deux autres outils présentés ci-dessous : la Convention de Partenariat Stratégique et le Projet multi-pays

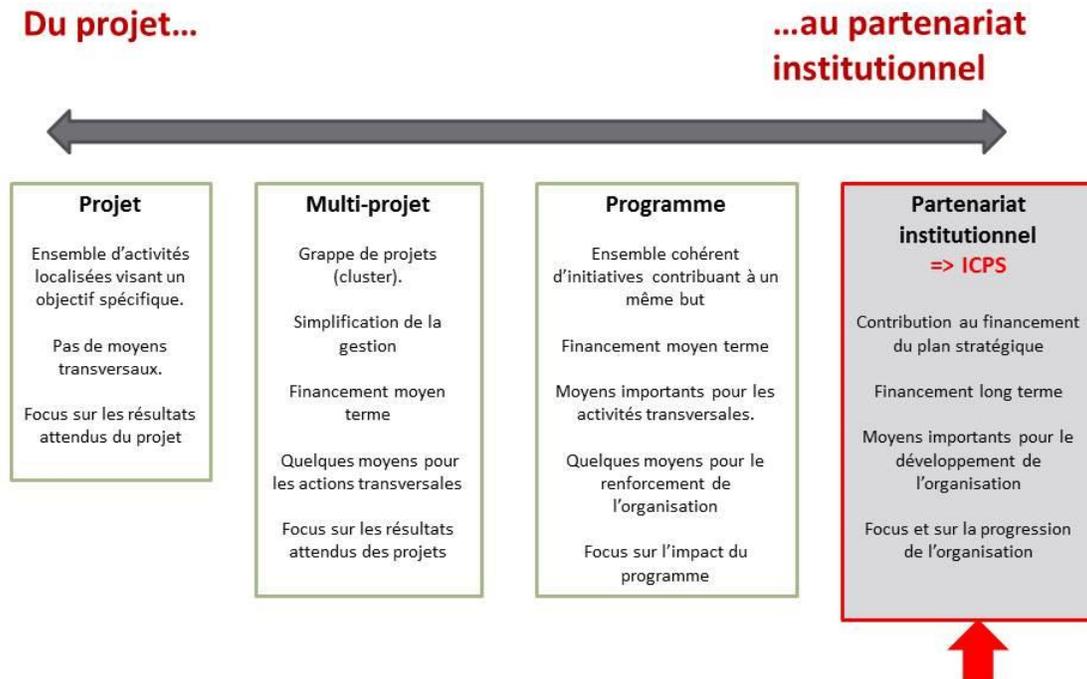
## LA CONVENTION DE PARTENARIAT STRATEGIQUE UN NOUVEL INSTRUMENT ORIENTE SUR LE RENFORCEMENT DES ACTEURS

### VISION

La réflexion sur un instrument de ce type n'est pas nouvelle. Le MAE déjà réfléchissait à la mise en place d'un nouvel instrument destiné à financer une série d'ONG et leurs partenaires « *sur ce qu'ils sont plus que sur ce qu'ils font* » : la Convention de Partenariat Stratégique (CPS). Un tel instrument paraît effectivement utile pour appuyer la progression institutionnelle de certaines organisations et leurs partenaires, et compléter la panoplie des instruments de la DPO.

Nous proposons de détacher clairement cet instrument d'une logique « programme » en l'assimilant à une forme de « partenariat institutionnel », dans une logique de soutien à des organisations « pour ce qu'elles sont et veulent devenir ».

Figure 7 : : Du projet au partenariat institutionnel : les conventions de partenariat stratégique



Cet instrument de « Renforcement des Acteurs » viserait des formes de soutien de long terme, pour des acteurs ayant déjà une relation solide de partenariat et de dialogue stratégique avec l'AFD. Le lien de « confiance » entre l'AFD et l'ONG porterait à la fois sur les résultats les plus globaux et sur la progression de l'organisation et de ses partenaires et c'est donc essentiellement sur ces points que le suivi-évaluation devrait porter.

La mise en place d'une CPS auprès d'une ONG pourrait être liée à plusieurs critères :

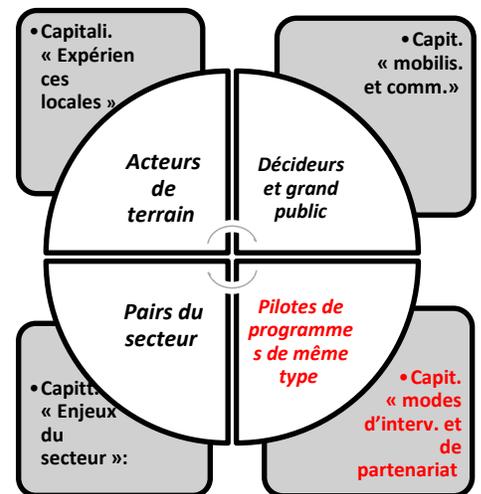
- Le plan stratégique de l'organisation devrait être attractif. Cet instrument financerait des organisations qui proposent des évolutions intéressantes de leur positionnement et modèle (valeur ajoutée ; durabilité ; adaptation; vision sur le futur des ONG ; etc.). Le slogan de cet instrument serait : « votre projet institutionnel nous intéresse ».

- **La CPS viserait à soutenir les ONG sur les deux leviers de renforcement des acteurs: à la fois renforcement de l'ONG elle-même** (ses équipes, ses modes d'organisations, etc.) **et renforcement des dynamiques partenariales.** Le risque serait de ne concentrer la CPS que sur le renforcement de l'ONG Nord, au détriment d'une dynamique de renforcement plus global de l'ONG et ses partenaires. En matière de renforcement des partenaires du Sud, l'ICPS serait davantage concentré sur une dynamique de renforcement des acteurs partenaires eux-mêmes, dans la formalisation de leurs modes d'organisation, dans leur mise en réseau, dans la transformation de leurs modalités de partenariat, etc.

L'ONG candidate à une CPS devrait donc soumettre une stratégie de renforcement sur chacun de ces deux volets, mais aussi présenter les liens entre ces deux volets permettant de garantir une dynamique de renforcement mutuel. **La CPS ne doit donc pas se concentrer uniquement sur le renforcement de l'ONG au Nord, mais alimenter également une dimension spécifique du renforcement des capacités des partenaires au Sud :** le renforcement de leurs organisations, leur structuration, etc.

- **La mise en place d'une CPS serait notamment liée au développement, par l'ONG porteuse, d'une capitalisation des « Modes d'intervention et de partenariat »** (voir section Effet / Capitalisation). Cette démarche permettrait d'analyser les démarches de renforcement des capacités, l'évolution des modes d'organisation et d'intervention et la transformation de la nature des partenariats, liés au soutien apporté par la CPS.

**Dans le cadre de la CPS, cette démarche de capitalisation devrait être accompagnée d'un effort particulier de mutualisation** des produits et des réflexions issus de cette capitalisation, avec les autres ONG, en lien avec l'AFD et le MAE. En échange d'un appui public à leur développement institutionnel, les ONG bénéficiaires s'engageraient à partager leurs leçons apprises avec l'ensemble du secteur. L'ICPS contribuerait ainsi à la réflexion collective sur l'évolution des ONG françaises.



## RÉFLEXION SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ICPS

---

Cette question dépasse clairement les limites de nos termes de références. Nous nous limitons donc à quelques réflexions initiales.

### **Quel cadre temporel pour l'ICPS ?**

Le cadre temporel strict des CP est aujourd'hui de moyen terme (de 2 à 4 ans), mais le renouvellement de ces CP peut, de facto, s'étendre sur le long terme. Un temps long d'accompagnement, donc, pour certains acteurs, mais permettant difficilement de définir une ambition globale pour le programme. Or, la logique de soutien institutionnel de la CPS pousse à assumer davantage cette ambition de long terme et à réfléchir à des outils plus adaptés pour y répondre.

Dans ce domaine, un exemple intéressant est celui des *Adaptable Program Loans* (APL) de la Banque Mondiale. L'outil prévoit une série de phases successives de soutien (prêts) à des programmes de développement de long terme. La mise en place d'un APL implique un accord sur l'ambition de long terme de développement et les phases envisagées pour y parvenir. L'instrument vise l'accompagnement d'une transformation et montée en compétence progressive des partenaires. L'ICP pourrait chercher à développer ce type de **modèle de planification par phases dans un cadre temporel plus large** (par exemple, un cadre de 10 ans dans une succession de 2 phases de 5 ans).

### **Quelles ONG bénéficiaires de l'ICPS?**

Le profil des ONG pouvant bénéficier de l'ICPS nous semble assez varié : ONG de développement ou ONG mixte URD, en prenant garde à l'équilibre entre ces différents types d'acteurs, et notamment à préserver une place importante pour les ONG de développement.

Il nous semble important de ne pas restreindre l'ICPS à un critère de taille des ONG (ONG de taille importante) mais de favoriser plutôt la qualité du projet associatif. Il s'agit notamment de soutenir les ONG de développement qui cherchent à adapter leur mode d'organisation, leur positionnement, et leurs liens aux partenaires, pour répondre au contexte nouveau dans lequel elles évoluent.

Un autre critère de sélection devrait selon nous être l'existence de relations bien établies avec l'AFD (un critère pourrait être que l'ONG a au moins reçu un financement CP préalable) et la nature du dialogue déjà engagé, ayant permis un échange autour des stratégies institutionnelles de l'ONG.

Etant donné la nature de ce soutien, il pourrait être lié à un critère de stabilité (ou de croissance) du budget de l'organisation sur les 3 années précédentes ; et sur l'existence de perspectives solides de financement sur les 3 années à venir.

### Quelle importance donner à cet instrument ?

Il ne nous semble pas judicieux de mettre en place un nouvel instrument si celui-ci n'a pas une envergure minimale. Sur ce plan, nous proposons, pour provoquer la discussion, les cibles suivantes :

- Affectation à terme d'au moins 15% de l'enveloppe de la DPO.
- Un objectif de 10 organisations concernées par l'instrument fin 2017.

Sur le plan du financement, le plus logique nous semble être que le montant des CPS soit en fait un pourcentage du budget annuel de l'organisation (35% maximum<sup>38</sup> avec un maximum annuel de l'ordre de 2 Millions).

---

### LES PROJETS MULTI-PAYS

Il existe actuellement une porosité importante entre projets multi-pays et CP (CP avec un nombre plus réduit de pays ; CP avec des activités transversales réduites) et une partie des chargés de mission de la DPO et des ONG peinent à voir la différence entre ces deux formules.

Notre proposition vise à clarifier cette situation principalement en utilisant la grille suivante :

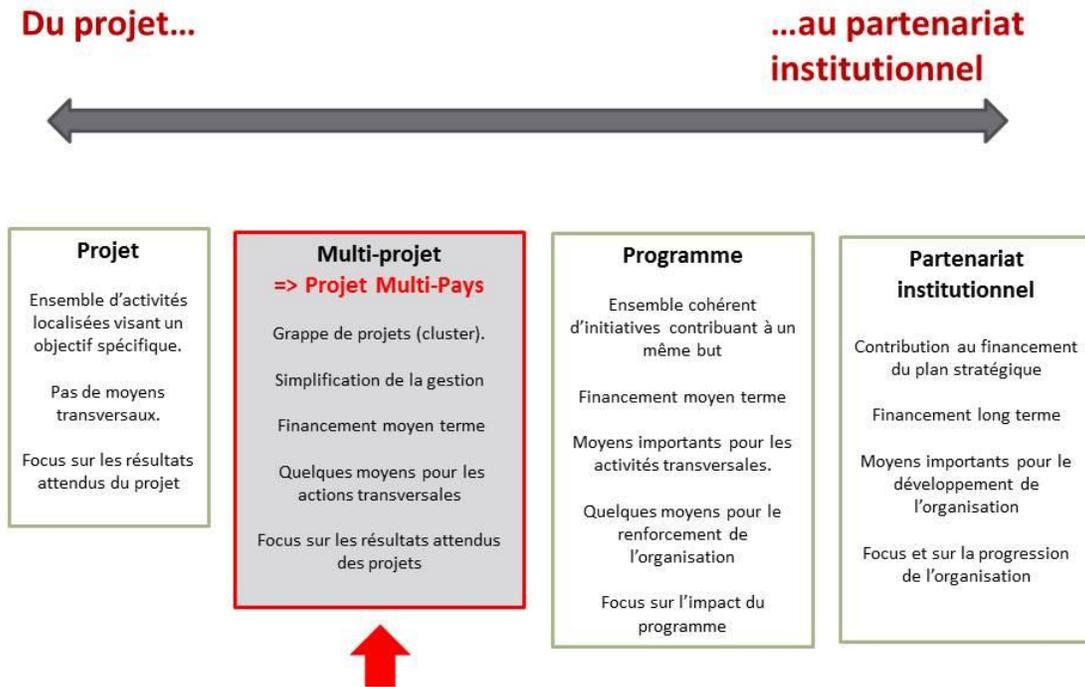
- Les projets multi-pays sont constitués d'une grappe de projets n'ayant pas forcément une cohérence forte entre eux ; un impact global difficile à mesurer ; et des perspectives d'échanges entre les projets limitées.
- Les programmes sont caractérisés par le fort niveau de cohérence des initiatives qui les composent ; impact global mesurable ; activités transversales très développées.

Les projets multi-pays de l'AFD se situent, dans le continuum du « projet » au « partenariat institutionnel », entre les projets et les programmes. Ils permettent pour une ONG de présenter ensemble une série de projets, et d'encourager, à un niveau relativement limité, l'échange entre les porteurs de ces projets (sans pour autant aller jusqu'à viser la construction d'une expertise/visibilité sur cette thématique). Ils sont l'outil de prédilection pour les interventions centrées avant tout sur l'assemblage de projets de terrain et un niveau minimum d'échange entre les partenaires. Le financement de la grappe de projets permet de simplifier la gestion. Le suivi reste centré sur les résultats des projets, qui ont une durée moyenne de 3 ans, renouvelable.

---

<sup>38</sup> Dans ce cas ce serait le seul financement MAE/AFD que l'organisation recevrait.

Figure 8 : Du projet au partenariat institutionnel : les projets multi-pays.



#### PENSER L'AMELIORATION DE L'ICP

Dans le cadre spécifique du resserrement de l'ICP autour des points développés ci-dessus (c'est-à-dire hors Projet Multi-Pays et hors CPS), nous mettons en avant plusieurs recommandations pour améliorer l'instrument.

#### ADAPTER LES OUTILS À LA DIMENSION PROGRAMME

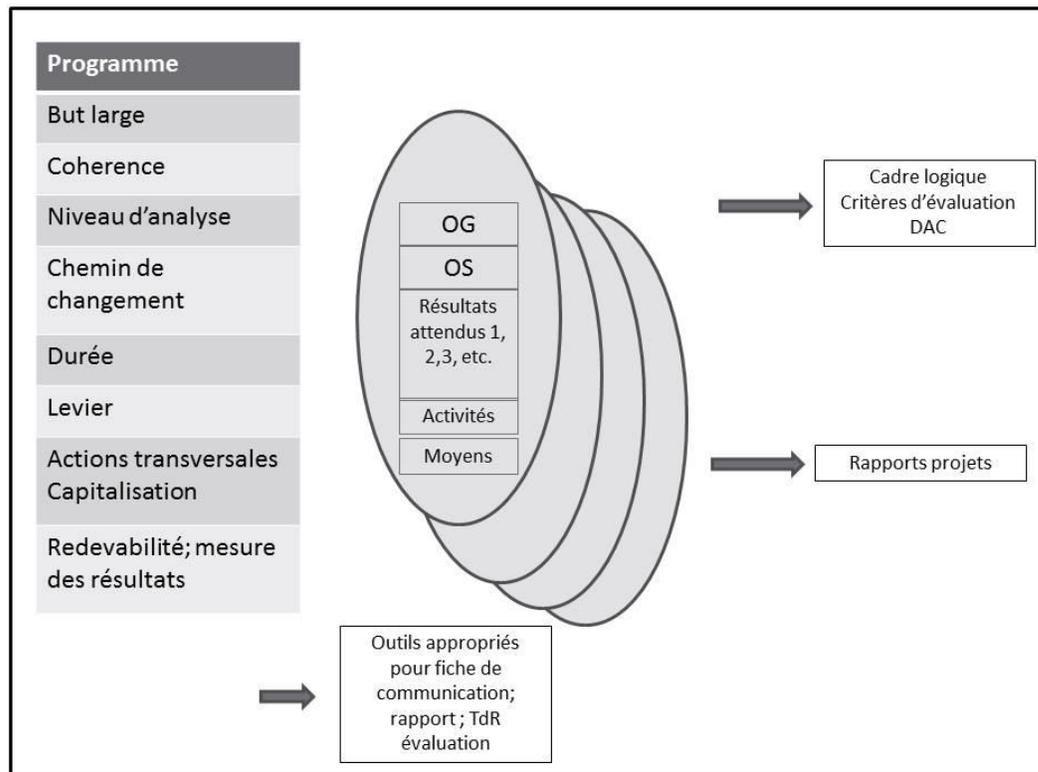
Dans le cas de l'ICP, la difficulté à passer au concept de programme a été amplifiée par l'utilisation d'outils conçus pour les projets, qui ont été « *upgradés* » en essayant de prendre en compte les caractéristiques des programmes (cf. section « Redevabilité »). Mais ces outils ont montré leurs limites. Ils doivent aujourd'hui être améliorés (un chantier post-CIT-OSC va d'ailleurs s'y attacher). Plusieurs défis se posent à ce groupe de travail pour construire des outils de suivi plus adaptés.

**L'ensemble des outils (de la fiche de communication aux TDR des évaluations) doit prendre en compte en priorité, et comme porte d'entrée, les caractéristiques principales des**

**programmes. Ils doivent aider les chargés de mission DPO à se détacher du suivi des projets qui constituent le programme pour se concentrer sur la « dimension programme ».**

Ceci ne veut pas dire que le suivi des projets inclus dans le programme n'est plus réalisé, mais que le reporting pour l'AFD est centré sur le niveau programme. La figure ci-après précise ce que nous entendons par caractéristiques principales des programmes.

**Figure 9 : les caractéristiques principales du concept de programme**



Contrairement aux projets dont le suivi peut être détaillé, il est impossible, pour le financeur, de maîtriser tous les détails d'un programme. Les outils doivent lui permettre de suivre la progression du programme, et l'alerter efficacement en cas de problème. Le focus sur les critères de programme place au deuxième plan la logique de moyens (descriptif des activités et des moyens engagés sur chacune d'elles). Elle permet de s'éloigner de la logique « projets »,

pour se placer dans une logique « programme », et aussi de simplifier la gestion et le suivi de l'instrument<sup>39</sup>.

**Dans le cadre d'un ICP « resserré », les CP avec une forte cohérence vont être plus faciles à suivre d'où un gain de temps pour la DPO.** En effet, le manque de cohérence ne permet pas d'agrèger les résultats. De ce fait, pour se rassurer quant aux résultats, la DPO doit aller voir au niveau inférieur, celui des projets, ce qui entraîne une charge de travail importante et une perte du fil conducteur. Au contraire, lorsque les résultats sont clairement démontrés et qu'ils sont signifiants, le **lien de confiance** se resserre. C'est pour cela qu'il est nécessaire de développer des méthodes de mesures de résultats pertinentes pour les types de programmes que l'on trouve dans l'ICP. C'est un travail qui revient aux ONG porteuses et aux consultants qui les accompagnent. Nous pensons, que la DPO devrait demander plus clairement qu'une partie des fonds alloués à la capitalisation et à l'évaluation des CP soit utilisée pour cela.

---

## RENFORCER LA DYNAMIQUE D'ÉCHANGE ET DE MUTUALISATION ENTRE LES ONG

Nous avons montré que l'ICP était faible sur le plan de la dynamique collective :

- les porteurs de CP ont peu d'information sur les autres CP (même au sein d'un même secteur thématique) et sur l'instrument d'une manière générale (l'enquête montre que la communication sur l'instrument est l'un des points du fonctionnement qui donne le moins satisfaction) ;
- il existe peu d'activités « collectives » dans le cadre de l'instrument : pas de capitalisation collective ou d'évaluation groupée par exemple ;
- l'essentiel du dialogue dans le cadre de l'ICP est un dialogue de la DPO avec des ONG individuelles ; le dialogue sectoriel étant, quant à lui, assez inégal.

Nous ne prôtons pas un renforcement du dialogue et des dynamiques collectives tous azimuts. Il nous semble que les priorités sont :

**Le développement d'un dialogue sectoriel permettant un suivi croisé et une mutualisation des travaux des différentes ONG porteuses sur un même secteur.** Nous l'avons évoqué précédemment (cf section « Partenariat, relations, dialogue »), la mise en place d'un Comité de Suivi Sectoriel (différent du système de suivi individualisé aujourd'hui en place pour chaque CP) permettrait de rassembler les CP d'un même secteur, les porteurs de projets FISONG de ce secteur, les sectoriels AFD/MAE concernés, la DPO ainsi que certains acteurs collectifs jouant,

---

<sup>39</sup> Notons à ce titre qu'au niveau européen, une grande partie des changements opérés dans les modèles de financement des ONG par les agences de coopération ont été développés pour réduire les coûts de transaction des agences, dans la gestion de ces financements.

dans chaque secteur un rôle dans la facilitation du dialogue et la mutualisation des informations.

**Des activités collectives.** Des gains majeurs nous semblent atteignables en ce qui concerne l'apprentissage collectif. Chaque CP a un budget conséquent pour la capitalisation et l'évaluation. Une partie pourrait être consacrée à des activités collectives. Nous pensons par exemple à:

- des évaluations et capitalisations groupées : par exemple, un travail collectif sur les innovations des porteurs de CP dans le cadre de la mesure d'Impact (après avoir encouragé à tester des innovations pendant 3 ou 4 ans);
- des réunions de travail sur des thèmes transversaux : par exemple sur les évolutions des stratégies d'intervention dans les MIC; la place de l'expertise dans les ONG-Nord, etc.
- une réflexion commune sur la diffusion et les valorisations des travaux des porteurs de CP : il s'agit d'éviter le risque d' « infobésité » face à la multiplication des produits, et de définir collectivement les grandes lignes d'une stratégie de valorisation des travaux de capitalisation : structuration de l'information, échange sur les formats, réflexion commune sur les cibles, etc.

**L'existence d'un Comité de Suivi Sectoriel pourrait permettre de définir les priorités de chaque secteur sur ces activités collectives, et de repérer les acteurs collectifs du secteur capable de faciliter ou de coordonner ce type d'activités.** Au-delà de ces réflexions sectorielles, un échange autour des stratégies institutionnelles des ONG devrait être engagé en priorité entre les ONG bénéficiaires de l'ICPS.

**Un communication accrue.** Sans aller jusqu'à recommander la création d'une lettre de l'ICP, nous pensons qu'il serait utile que les acteurs principaux (ONG porteuses et leurs partenaires; pouvoirs publics) soient mieux informés sur les CP en cours et lancées (par exemple à travers la diffusion des fiches de communication des nouvelles CP)<sup>40</sup>.

**De manière générale, nous plaidons pour un rôle plus moteur de la DPO dans cet effort de mutualisation et de communication. Il ne s'agit pas nécessairement pour la DPO de gérer directement l'animation de ces échanges, mais de repérer les acteurs pouvant jouer ce rôle de facilitation et de mutualisation, tout en participant de près à la coordination de la dynamique et la valorisation de ses produits.**

---

<sup>40</sup> Le chantier post CIT-OSC « transparence et redevabilité » pourrait aborder ce point.

---

## INSTAURER DES RELATIONS PLUS ÉTROITES ENTRE ONG ET AFD

Les ONG ont historiquement occupé une place faible dans les interventions financées par l'AFD et sont de fait globalement peu intégrées dans la « culture » AFD. La création de la DPO a eu pour effet secondaire de permettre au reste de l'AFD de ne pas se rapprocher des ONG, « *puisque la DPO s'en occupe* ». Au niveau du terrain, l'intérêt pour les ONG reste aléatoire, en fonction du profil individuel des personnes en poste. En conséquence la DPO se trouve dans une position de bastion. A contrario, la création de la FISONG, a permis un rapprochement entre sectoriels AFD et ONG (facilité du fait que la FISONG couvre les champs d'intervention de l'AFD) que les instruments de la DPO peinent à établir.

Nous avons montré que les ONG porteuses étaient nombreuses à avoir utilisé l'ICP pour développer leur expertise (référénts techniques pointus). **Cette évolution va dans le sens d'un dialogue sectoriel de plus en plus pertinent entre ONG et AFD (qui est recherché par les ONG et considéré comme une clé de leur développement)**. Au-delà du dialogue sectoriel, évoqué plus haut, quelques améliorations sont possibles pour renforcer cette relation :

- la nomination d'un référent ONG dans toutes les agences, et la recherche d'articulation avec le pôle société civile dans les Postes des Ambassades, serait très positive mais paraît difficile dans un contexte où l'on y réduit les ETP <sup>41</sup> ;
- il est nécessaire de continuer à améliorer l'image des ONG au sein de l'AFD. Deux pistes nous paraissent prioritaires : donner plus d'exposition au travail des ONG (l'exemple de la présentation AVSF sur le lait peut servir de modèle); et mieux montrer les résultats du travail des ONG, particulièrement dans le cadre des programmes.
- Nous reprenons également à notre compte la demande des ONG « *d'Inviter systématiquement les ONG financées par les outils programmes (ICP) à participer aux concertations relatives aux cadres d'intervention sectoriels de l'AFD, sur les thématiques dont les ONG sont expertes* ».

---

## UN SUIVI RÉGULIER DE L'INSTRUMENT

Le monitoring de l'instrument devrait être plus étoffé :

---

<sup>41</sup> Equivalent temps plein

- Une seule évaluation en 13 ans paraît assez faible, en comparaison notamment des fréquences d'évaluation d'instruments programmes des autres bailleurs (on trouve par exemple plusieurs évaluations du PPA britannique sur la même période). Une évaluation de fond sur les objectifs et les effets de l'instrument pourrait être envisagée tous les 5-6 ans ; en complément d'une évaluation sur le fonctionnement, les procédures et les outils tous les 3 ans ;
- Il serait également utile de renforcer un suivi annuel de l'instrument axé sur une série d'indicateurs (financiers, thématiques; géographie; etc.), afin de mieux percevoir les évolutions d'usages, les trop-pleins et les vides, etc.
- Au niveau du suivi de l'instrument, l'AFD pourrait faire réaliser une enquête annuelle de type baromètre qui intègre certains indicateurs globaux tels que : l'acceptation des ONG par l'ensemble de l'AFD ; la progression de l'expertise des ONG ; la valorisation des travaux de capitalisation ; la viabilité des processus institutionnels proposés par les ONG dans le cadre des CP ; etc.

## UN INSTRUMENT POUR QUI?

Nous l'avons souligné, notre analyse se fait dans un contexte relativement peu fréquent, celui d'une augmentation forte des moyens disponibles. Le budget de la DPO va augmenter d'environ 9 M€ par année entre 2013 et 2017. Cette situation suscite plusieurs réflexions :

L'ICP a été conçu pour appuyer un groupe réduit d'ONG (essentiellement des ONG-D initialement) afin de les aider à franchir un cap, dans le développement de leurs compétences et de leur visibilité. Or nous constatons que le modèle des ONG de développement françaises reste fragile et procure peu de bénéfices en termes d'image/visibilité pour la France. Elles sont reconnues pour leur expertise technique mais leur modèle financier est instable, principalement du fait de leur faible capacité à lever des fonds privés.

**De fait, l'ICP en fin de période n'est plus l'apanage des ONG-D françaises. Il s'est ouvert à d'autres catégories d'ONG et notamment à des organisations « mixtes URD ».** Il en est d'ailleurs de même en ce qui concerne l'ensemble des instruments de la DPO. Notons aussi que les réflexions importantes que l'AFD mène concernant son rôle dans les phases de crises et de post-crise<sup>42</sup> l'amène à considérer différemment de nouvelles catégories d'acteurs.

Si ces évolutions doivent être saluées, nous souhaitons attirer l'attention sur la pression qu'elles engendrent sur les ONG-D françaises. Selon notre analyse, ce groupe est aujourd'hui à la croisée

<sup>42</sup> « Nous devons renouveler notre approche des pays en crise pour gagner en réactivité ». Anne Paugam; directrice générale de l'AFD; Les Echos; 11 mars 2014.

des chemins. Soit il faut l'aider de manière spécifique (« capital social »), soit il faut s'attendre à le voir connaître des évolutions diverses dans les années à venir (évolution rapide vers de nouveaux modèles, disparition; recomposition; etc.)

**Il nous paraît important que l'AFD tienne un équilibre entre son soutien aux ONG-D et aux ONG-URD. Du côté des ONG-D, ce soutien devrait se concentrer notamment sur les acteurs qui réfléchissent activement à leur positionnement et leurs modes d'interventions, et qui développent des réponses innovantes face à un contexte qui fragilise leurs modèles traditionnels.**

Sur un plan quantitatif, les tendances observées concernant l'ICP ces dernières années, à savoir l'augmentation du nombre d'ONG utilisatrices et l'augmentation du cofinancement moyen peuvent à priori continuer dans les années qui viennent, du fait de l'augmentation du budget de la DPO. Ceci dit, du fait il nous semble plus logique, de considérer globalement le *pool* d'organisations utilisatrices des instruments de type programme (PCPA; CP; CPS) du fait que certaines organisations aujourd'hui utilisatrices de l'ICP pourraient à l'avenir utiliser l'ICPS. Globalement, la situation permet d'envisager qu'un nombre un peu plus important d'ONG françaises aura accès aux instruments de type « programme ».

## RECONSIDÉRER LA VISION ET LES OBJECTIFS DE L'INSTRUMENT CONVENTION-PROGRAMME

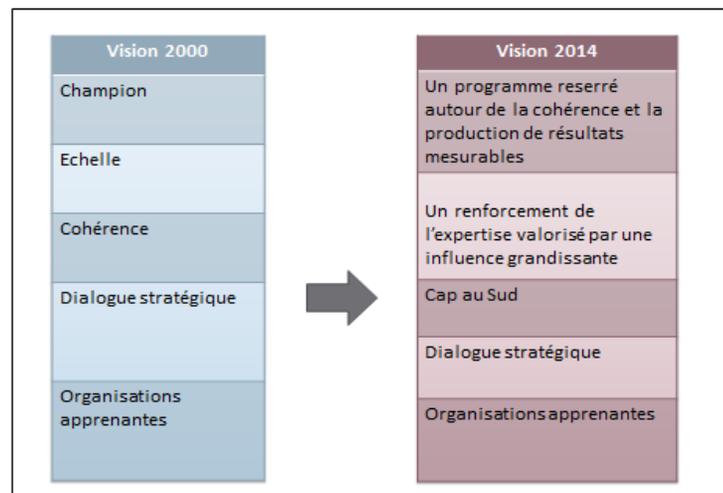
Les instruments de « la nouvelle contractualisation » ont été conçus autour d'une vision dont les piliers étaient : **échelle ; champion ; organisation apprenante ; partenariat société civile/pouvoirs publics**. Cette vision (qui transparait dans les objectifs spécifiques) entraînait les utilisateurs dans une direction donnée.

L'ICP est situé en haut de la « chaîne alimentaire » ; c'est un instrument qui n'est pas fermé mais qui est tout de même élitiste. On s'en rapproche par étape (micro-projets; méso-projets; projets; projets multi-pays; programmes). Cette chaîne d'instruments permet à l'AFD d'être à la fois à l'écoute de la diversité de la société civile et en appui aux OSC qui sont plus avancées. Elle fournit aussi aux nouvelles ONG une perspective de progression.

Selon nos répondants, **les piliers initiaux sont toujours pertinents aujourd'hui**, à l'exception du pilier « promotion des champions » qui ne semble plus être mis en avant aussi fortement par l'AFD/MAE comme un objectif central de l'instrument. Les acteurs français prônent plutôt le slogan « *small and diverse is beautiful* ». De fait, la société civile française reste très diverse, ce qui va de pair avec des sources de financement variées spécifiques à la France (par exemple: CoopDec; 1% loi Houdin).

Le fait que les piliers initiaux soient toujours pertinents n'est pour nous pas suffisant. Il nous paraît aussi important de poser la question des piliers les plus importants dans la phase qui s'annonce. Parce-que l'ICP est un instrument auquel on accède quand on a fait ses preuves, il est important qu'il soit associé à une perspective de progression et de durabilité des ONG françaises, qu'il propose implicitement un chemin de progrès (négocié entre ONG et AFD). Quelle est cette vision à laquelle doit être associée l'instrument ? Nous discutons ci-dessous des points qui nous paraissent importants.

**Figure 10 : Quels nouveaux piliers pour l'instrument ICP?**



---

## DES PROGRAMMES COHERENTS POUR PRODUIRE DES RESULTATS MESURABLES

Le projet reste l'unité de valeur des ONG. La construction d'un programme court donc le risque de se réaliser en réfléchissant à la manière d'inclure des projets très divers, dans une coquille commune, ce qui comporte des risques importants sur la cohérence. La formulation du but du programme risque fort de refléter cet exercice de compilation, et d'amener des difficultés dans la mesure des impacts globaux du programme.

A l'inverse, lorsque l'idée de programme dépasse les projets et découle plutôt des cadres stratégiques/projets associatifs, il est plus facile de réfléchir à la cohérence (quels projets ou quelles composantes de projets vont permettre le plus efficacement de contribuer au but du programme). Le programme peut alors même susciter de nouveaux projets qui augmenteront sa cohérence, ou son effet levier. **Il faut renverser la tendance : ce ne sont pas les projets qui créent le programme mais le programme qui suscite et met en cohérence les projets.**

Nous défendons les positions suivantes :

- Des programmes cohérents permettront plus facilement d'obtenir et de mettre en évidence des résultats de bout de chaîne (effets et impacts). Plusieurs avantages sont liés à cela : redevabilité; valorisation; communication.
- Des programmes cohérents seront plus faciles à gérer pour la DPO et aussi, selon nous, pour les ONG porteuses<sup>43</sup>.

---

## UN RENFORCEMENT DE L'EXPERTISE VALORISÉ PAR UNE INFLUENCE GRANDISSANTE

La construction d'une expertise semble être plus que jamais au cœur des préoccupations de nombreuses ONG. Celles-ci essaient aujourd'hui de mener parallèlement renforcement de leur expertise et renforcement de leurs partenaires. Leur logique vis-à-vis des partenaires Sud est souvent de « mieux accompagner », plutôt que de travailler à « se rendre inutile » (comme le discours le disait davantage auparavant).

Les ONG cherchent aussi à créer de nouvelles opportunités de collaboration (et de revenus), à faire grandir leur expertise et la proposer à une gamme élargie de partenaires (pouvoirs publics ;

---

<sup>43</sup> Le risque d'opacité augmente quand il y a un décalage trop grand entre le but du programme et la contribution des projets à ce but. Le concept de programme fonctionne mieux lorsque le gap entre l'agrégation des résultats des projets et l'impact n'est pas trop important, ce qui est le cas dans les programmes à forte cohérence.

société civile ; secteur privé ; etc.) et à occuper une place dans le dialogue sur leur thématiques de prédilection.

**L'enjeu pour l'instrument est d'inciter les ONG à renforcer, au sein de l'ICP, un double niveau d'expertise : l'expertise globale de l'ONG elle-même, et l'expertise de ses partenaires sur le terrain.**

Cette expertise est à mettre en lien avec l'importance croissante de l'objectif d'influence politique de la société civile dans les stratégies de changement d'échelle et de pérennisation. Cet objectif émerge progressivement durant la décennie 2000 (le consensus de Monterrey et la déclaration de Paris sont des étapes importantes).

L'analyse des objectifs des CP sur la période 2000 et 2013 illustre la montée en puissance des objectifs d'influence sur les politiques publiques (nationales et internationales). Cette orientation apparaît notamment comme un vecteur de pérennisation des services et des innovations portées au sein des programmes. Cependant nous notons que si cette promotion du dialogue OSC/PP est au cœur de l'instrument PCPA, elle est moins clairement au cœur de l'ICP. Il nous semble aujourd'hui nécessaire de faire de l'objectif d'influence politique l'un des éléments centraux de vision de l'instrument ICP.

**Selon la nature des programmes, cette influence politique pourra être pensée à des niveaux différents (local, régional, national, international), et auprès d'acteurs différents.** Il s'agira donc, pour chaque CP de définir le type d'influence politique recherché en fonction du contenu du programme. L'influence au niveau national, pourra sur certaines CP, être plus difficile à obtenir étant donné le faible « ancrage pays » de programmes très multizones. Il peut s'agir alors davantage d'un objectif d'influence régionale ou internationale.

Cette orientation impliquerait :

- Qu'un dialogue plus approfondi soit mené, au moment de l'instruction, sur la perspective et la stratégie de la CP en matière d'influence politique, et que ce critère d'influence soit davantage présent dans le suivi du programme.
- Que les agences et les ambassades soient davantage actives entre les acteurs des CP et les pouvoirs publics du pays. Sans jouer un rôle en tant que tel dans les stratégies de plaidoyer, agences et postes jouent déjà parfois un rôle de mise en lien et de renforcement de la visibilité des partenaires des CP. Elles devraient à l'avenir, renforcer ce rôle. Cette demande émane d'ailleurs d'une grande partie des ONG et de l'AFD.
- Que des échanges plus systématiques soient organisés entre les ONG mobilisées sur un même secteur ou un même pays : autour de la spécificité des contextes politiques, autour des stratégies respectives de plaidoyer, etc.

Il s'agit selon nous d'une dimension transversale, qui doit déteindre sur les autres piliers. Le renforcement de la société civile du Sud ne doit plus être une toile fond de l'instrument, mais doit venir à l'avant-scène.

### **Renforcement de l'expertise des partenaires**

Nous l'avons observé dans l'analyse, l'ICP a jusqu'à présent, davantage permis de faire évoluer les modes de partenariat et d'accompagner la transformation de la vie associative au Sud que de renforcer véritablement l'expertise des partenaires. **L'ancrage plus fort de l'ICP au Sud signifierait une vision nouvelle du renforcement de l'expertise portée par les partenaires du Sud. Il s'agit de dépasser le « premier niveau » d'expertise thématique des partenaires** (Voir section « Effets / Développement des compétences ») basé avant tout sur le renforcement des outils de vulgarisation et de sensibilisation, et le renforcement des capacités de plaidoyer des OSC Sud autour des thématiques du programme.

Pour renforcer cette expertise portée par les partenaires, nous mettons en avant plusieurs voies possibles :

- Renforcer la mutualisation des expertises, des expériences et des compétences au sein du réseau des partenaires d'un même programme. L'ONG porteuse jouant un rôle de coordination, de formalisation, et de mutualisation de ces expertises à la fois au sein du réseau des partenaires et vers l'extérieur. Cette logique pousserait les ONG à travailler sur les différents pôles de compétences sous-thématiques, existants ou à développer au sein du réseau des partenaires. Chaque partenaire pouvant ainsi creuser plus spécifiquement certains aspects de la thématique, au profit du réseau.
- Placer les partenaires encore plus au centre des démarches de capitalisation, à la fois sur les démarches de collecte et d'analyse des expériences locales, et sur les démarches d'état des lieux des enjeux et défis d'un secteur spécifique.

Loin de mettre en cause l'expertise de l'ONG porteuse elle-même, cette dynamique pourrait permettre d'en renforcer la légitimité en lui permettant d'être encore davantage appuyée sur l'expertise des partenaires au Sud. Elle pourrait également permettre à l'ONG porteuse de se recentrer sur la valorisation de cette expertise, la mutualisation au sein de son secteur, le développement d'un plaidoyer autour de cette expertise, etc.

### **Évolution des modes d'organisations vers le Sud (davantage porté par l'ICPS).**

« Cap au Sud » concerne également les projets institutionnels des ONG Nord. Nous l'avons vu, plusieurs organisations ont utilisé l'ICP pour faire progresser des modèles d'organisation qui

incluent un positionnement plus fort au Sud. L'ICP devra permettre de poursuivre les expériences dans ce domaine et notamment d'accompagner le mouvement de construction de nouvelles stratégies de légitimité au Sud, en partenariat avec les acteurs Sud. Ce dont il s'agit, c'est bien d'un enjeu progressif de « désoccidentalisation de l'aide »<sup>44 45</sup>.

---

#### UN DIALOGUE STRATEGIQUE RENFORCE ; DES ORGANISATIONS APPRENANTES

Ces deux piliers restent centraux dans notre vision de l'ICP revisité. Nous ne les développons pas comme les 3 piliers précédents car notre analyse ne conduit pas à une remise en cause en profondeur, mais plutôt à des améliorations, que nous avons abordé dans différentes sections de ce document.

---

<sup>44</sup> Micheletti P., Humanitaire. S'adapter ou renoncer, Hachette, coll. Marabout, 2008, 245 pages.

<sup>45</sup> Des grandes ONG anglo-saxonnes ont déplacé leurs sièges dans des pays en développement (ex : Action Aid en Afrique du Sud) ou recruté des directeurs provenant de pays du Sud (ex : Greenpeace; Amnesty). D'autres ont finalisé leur réseau de franchises (souvent avec un objectif de croissance).

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Dans cette section, nous ne mentionnons que les recommandations les plus importantes.

### REDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DE L'INSTRUMENT

Si le maintien de l'instrument ne pose selon nous pas question, une redéfinition du périmètre de l'ICP est nécessaire, du fait de la diversité des usages observés et de l'évolution du contexte pour les ONG françaises. Nous proposons de repositionner l'ICP de la manière suivante :

- **Un resserrement de l'ICP autour d'un concept plus cadré de « programme thématique »**, regroupant des initiatives de nature différente autour d'une cohérence forte dans le but de produire un impact mesurable autour de cette thématique. L'ICP viserait avant tout à renforcer les compétences (de l'ONG et ses partenaires) sur une thématique d'intervention particulière, et de devenir visibles et influents autour de celle-ci.

Ce recentrage sur un concept de programme plus cadré permettrait de renforcer la lisibilité de l'ICP au regard d'autres instruments et apporterait de multiples avantages à la fois aux ONG porteuses et à l'AFD.

**Un tel resserrement implique une clarification de la frontière entre ICP et Projets Multi-pays** : ce dernier instrument étant dédié à des grappes de projets n'ayant pas forcément une cohérence forte entre eux ; un impact global difficile à mesurer ; et des perspectives d'échanges entre les projets existantes mais limitées.

- **La création d'un nouvel instrument : la « Convention de Partenariat Stratégique » (ICPS)**. Soutien de long terme, plus proche d'un soutien budgétaire, l'IPS viserait à la fois un renforcement de l'ONG elle-même (ses équipes, ses modes d'organisations, etc.) et un renforcement des dynamiques partenariales (soutien à ses partenaires sur la vie associative, la mise en réseau, etc.). De fait, certaines CP sont orientées aujourd'hui avant tout sur cette dimension de renforcement des acteurs. L'instrument viserait quelques ONG, ayant déjà une relation solide de partenariat et de dialogue stratégique avec l'AFD/MAE.

### RENFORCER L'EXPERTISE THÉMATIQUE DES ONG ET LEUR PARTENAIRES

- La construction d'une expertise thématique est au cœur des préoccupations de nombreuses ONG, au Nord et au Sud. L'enjeu pour un ICP resserré autour du « programme thématique » est d'inciter les ONG à renforcer un double niveau

d'expertise : l'expertise globale de l'ONG elle-même, et l'expertise de ses partenaires sur le terrain.

**L'ICP devrait plus clairement chercher à formaliser les objectifs attendus vis-à-vis des partenaires du Sud en matière de renforcement de l'expertise.** En effet, si le renforcement des modes d'organisations, de mise en réseau et de partenariats est un axe bien identifié de renforcement de la société civile du Sud (pour certaines CP); l'axe de développement de l'expertise des partenaires est moins formalisé et mériterait d'être approfondi.

- La plupart des ONG porteuses (notamment celles qui ont pu expérimenter le mono-zone et le multizone) font le constat de la **limite des programmes multirégionaux en matière d'échange entre partenaires et de construction d'une expertise réellement partagée.** Pour ces programmes multirégionaux, **il est nécessairement de recréer des espaces d'échanges régionaux** avec les partenaires, afin de retrouver une proximité permettant de construire cette expertise commune.

#### PRÉCISER LES OUTILS D'APPRENTISSAGE ET RENFORCER LEUR PARTAGE

- **L'AFD/MAE devrait chercher à renforcer le dialogue amont avec les ONG sur les besoins réels de capitalisation propres à chaque CP,** sur la base d'une compréhension commune des cibles et des focus de capitalisations (capitalisation pour les acteurs de terrain, pour les pairs du secteur, etc.)  
Par ailleurs, la DPO pourrait affiner cette compréhension des usages de la capitalisation, pour **créer, en interne au sein de l'Agence, un intérêt plus fort sur ce type d'exercice,** en dialogue étroit avec le F3E.
- **L'AFD/MAE devrait chercher à renforcer davantage les dynamiques de mutualisation entre les ONG :** en plaçant la mutualisation comme une exigence plus clairement liée au soutien de la CP ; en encourageant la mise en place de travaux de recherche et de capitalisations croisés inter-ONG ; en renforçant le soutien aux espaces existant de mutualisation et de diffusion d'information entre les ONG ; et en développant une dynamique de dialogue sectoriels collectif avec les ONG (voir « Renforcer le dialogue stratégique »).

#### RENFORCER LE DIALOGUE STRATÉGIQUE

- **En matière de dialogue stratégique, l'AFD/MAE pourrait chercher à mettre en place un espace de dialogue sectoriel entre les ONG, la DPO et les responsables**

- sectoriels intéressés par une même thématique.** Ces espaces pourront notamment permettre un suivi croisé des programmes, le développement de processus d'évaluation et de capitalisation croisés, la valorisation et la mutualisation des travaux des différentes CP. Ils inciteraient de plus à une implication plus forte des sectoriels dans le suivi, et permettrait un renforcement de l'expertise thématiques des membres de la DPO.
- **En matière de dialogue déconcentré** (agences et postes) l'accent devrait être placé d'une part sur la nécessité pour tous les porteurs de projets d'une CP de prendre l'initiative de rencontrer l'agence AFD et l'ambassade au démarrage /lors du renouvellement du programme; et d'autre part sur la mise en place d'une revue annuelle des projets ONG, entre le SCAC, la Chancellerie et l'agence AFD, permettant d'accroître la coordination et l'information mutuelle.
  - La DPO doit optimiser sa position de plaque tournante dans le cadre du dialogue entre société civile et AFD. Cela passe, selon nous, par un rôle plus moteur, pas en tant qu'animateur mais en tant que pilote et mobilisateur de ressources, notamment les collectifs du secteur de la société civile.

#### FAIRE ÉVOLUER LES OUTILS

- **Le cadre de suivi de l'ICP (et a fortiori de l'ICPS) doit sortir plus clairement de l'*upgrading* d'instruments de projets.** De la fiche de communication aux TDR des évaluations, les instruments doivent se détacher du suivi des projets (moyens, activités, résultats attendus, etc.) pour se concentrer sur la dimension « programme » (cohérence, chemin de changement, impact, etc.). Notons que de nouveaux outils intéressants se rapprochent de cette logique programme (« cartographie des incidences », « chemins du changement », « changement le plus significatif », etc.).
- **En matière d'évaluation**, il serait nécessaire de revoir les termes de références génériques des évaluations de CP en les focalisant davantage sur la dimension programme ; et de chercher à diversifier les types d'évaluations : impact; recadrage; innovations, nouveaux métiers, etc.