

Évaluation réalisée par le F3E

**Rapport final – 337Ev**

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

RESUME

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)

## PRESENTATION DE L'INSTRUMENT

L'instrument Convention Programme (ICP) 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. Cet instrument a contribué à faire entrer le financement public des ONG dans l'ère des approches programmatiques. Il a cherché à répondre à certaines limites de l'action des ONG parmi lesquelles: 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 à renforcer vers plus de concertation et de partenariat.

L'ICP est l'un des instrument de cofinancement des initiatives ONG conçu par le MAE et géré par la MAAIONG (Mission d'appui à l'action internationale des ONG au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID) jusqu'au transfert de l'activité de financement des initiatives ONG à l'AFD, en 2009, dans le cadre de la RGPP,. la palette d'instruments soutenant les « Initiatives ONG », dont l'ICP, est désormais géré, au sein de l'AFD, par la Division des partenariats avec les ONG (DPO) au sein de la Direction des Relations extérieures et des Partenariats.

Outre une finalité de renforcement des sociétés civiles du Sud, l'ICP poursuit les **objectifs** suivants:

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.

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.

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.

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.

Plusieurs éléments sont importants dans la vision qui accompagne l'instrument:

- L'idée « d'actions articulées » renvoie à la notion de cohérence,
- La « dimension significative » renvoie à une recherche de « changement d'échelle »,
- Le « développement des compétences » renvoie à la professionnalisation, mais aussi à l'appui à l'émergence de « champions ».
- Les activités transversales, notamment la « capitalisation », sont largement promues par l'instrument.

Même si ces concepts ne sont pas définis en détails, ils dessinent et proposent une progression pour les ONG utilisatrices. L'instrument vise, en « toile de fond » le renforcement de la société civile du Sud, tout en affichant des objectifs portant principalement sur le renforcement des ONG françaises. Ces dernières sont donc perçues à la fois un moyen (de renforcer la société civile du Sud) et comme une fin.

## PANORAMA

Entre 2000 et 2013 l'Instrument Convention Programme a octroyé 63 financements dans le cadre de 40 différentes Conventions Programmes (CP), pour un total de co-financement de 87 M€.

Pour la période 2009-2013 (« période AFD »), les Conventions Programmes ont représenté 27% des engagements de la DPO (avec des disparités fortes par année). Sur la période 2007-2013, le budget moyen des CP a été de 4.15 M€, avec une contribution publique moyenne de 1.62 M€, soit 39% (sur 3 ans).

24 organisations ont utilisé l'instrument entre 2001 et 2013, soit environ 25% des organisations financées par la DPO. Il existe une grande diversité de profils d'organisations au sein de ce groupe d'utilisateurs, le trait d'union entre elles étant un modèle de professionnalisation qui leur permet d'accéder aux financements de type « programme » de l'AFD. Le tableau ci-dessous catégorise ces 24 organisations selon deux critères importants : la taille et le domaine d'intervention.

**Tableau 1 : 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€	Inter Aide ; IECD ; CIDR ; Groupe Développement ; AFDI ; Eau Vive ; GRDR ; CFSI ; CNSL ; BICE		
Moins que 5M€	ID ; Essor ; EDM ; Santé Sud		UNMFREO

Les thèmes prioritaires des conventions programmes entre 2000 et 2008 ont été avant tout « Développement Rural / Développement Local / Eau potable Assainissement ». Au cours de ces dernières années, deux thèmes nouveaux ont pris de l'importance : « Santé Social Handicap » et « Droits

Gouvernance ». Cette thématique « Droits Gouvernance » est aujourd’hui particulièrement présente, et souvent de manière transversale dans les CP.

La géographie des Conventions Programmes est dominée par l’Afrique de l’Ouest : les trois quarts des CP ayant au moins cette région dans leur terrain géographique. On constate par ailleurs une augmentation du pourcentage de CP « multizones » (pays d’intervention dans différentes régions du monde) : de 50% au cours de la période 2004-2008, à 75% au cours de la période 2009-2013.

## USAGES DE L’INSTRUMENT

La flexibilité de l’instrument a permis à deux orientations principales d’émerger :

- **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 sur cette thématique, etc.

En fonction du profil de l’ONG et de ses partenaires, des équilibres différents ont été établis entre ces deux orientations. La figure ci-après donne des exemples de CP emblématiques de chacun de ces usages principaux. Notre constat est que ces quatre leviers sont comme les pieds d’une table - on les retrouve dans la plupart des CP – ils existent dans des proportions très différentes selon les CP. Chaque CP tend à privilégier l’un de ces leviers, qui devient dominant, ce qui permet de caractériser un usage particulier de l’instrument Convention-Programme.

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).

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.

### Orientation « acteurs »

Transformation du modèle organisationnel de l'ONG Nord

Renforcement des dynamiques partenariales au Sud

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 nationales.

### Orientation « thématique »

Mise en cohérence des projets autour d'une thématique

Construction d'une expertise thématique visible

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 MDM de développer son expertise internationale en matière de promotion de la Santé Sexuelle et Reproductive

## EFFETS DE L'INSTRUMENT

### MISE EN COHERENCE ET CHANGEMENT D'ECHELLE

#### UN LEVIER FORT DE MISE EN COHERENCE DES ACTIVITES

L'ICP est perçu comme un « facteur majeur de cohérence des interventions » pour les ONG Nord et leurs partenaires au Sud. Pour beaucoup des ONG utilisatrices, il a souvent été le premier instrument les poussant à renforcer la cohérence globale de leurs interventions.

En effet, l'ICP a bousculé les organisations vers plus de priorisation thématique et de collaboration interne :

- **Il a poussé les ONG à renforcer la collaboration entre les services.** Beaucoup d'ONG témoignent de la manière dont l'engagement dans une CP les a poussés à accroître le dialogue interne, entre les différents responsables de projets, entre les différents départements géographiques, avec les personnes en charge des activités transversales, etc.

- **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.

Par ailleurs, l'ICP a 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 partenaires). 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 ». Nous notons toutefois que si l'échange apparaît efficace pour les CP régionales, mais il pose un défi plus grand aux CP « multizones ». Les ONG engagées dans ces CP cherchent souvent à conserver ou à recréer des espaces d'échanges régionaux avec les partenaires, afin de retrouver une proximité géographique et une proximité de contextes qui permettent d'échanger sur ses pratiques.

#### UN LEVIER MOINS FORT DE CHANGEMENT D'ECHELLE

---

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). L'ICP a par exemple rarement poussé les ONG à multiplier les pays d'interventions sur lesquels elles étaient auparavant mobilisées.

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. 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) mais les organisations non utilisatrices de l'instrument, ont également cru au cours de cette période. La croissance budgétaire est d'ailleurs rarement présentée comme un objectif affiché des ONG concernées, qui mettent davantage en avant la volonté de stabilisation et de pérennisation des ressources.

---

## RENFORCEMENT DES COMPETENCES

### UN RENFORCEMENT DES EQUIPES DES ONG PORTEUSES ET UN ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSFORMATION DE LEURS MODELES INSTITUTIONNELS

---

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 et des fonctions de gestion de programme. Les fonctions-ressources sont en général placées dans les sièges. Deux grandes catégories de poste apparaissent dans le cadre des CP :

- **Des experts (référents 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.
- **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.

Par ailleurs 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. **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. 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 ».

---

### UN RENFORCEMENT DE LA POSITION D'ONG « EXPERTE » AU NORD

---

Pour un nombre important d'ONG utilisatrices, l'ICP a accompagné un **resserrement du champ de compétences et une spécialisation**. Cette spécialisation est l'une des caractéristiques importantes de la professionnalisation des ONG françaises entre 2000 et 2013. En lien avec cette spécialisation, de nombreuses ONG revendiquent aujourd'hui la volonté de développement de leur expertise, perçu comme un moyen de mieux accompagner les partenaires au Sud, comme un moyen de participer au dialogue politique, mais aussi comme un moyen de s'ouvrir vers de nouvelles sources de financement. Cet élément de la vision des ONG Nord questionne cependant les relations avec les organisations du Sud, elles aussi en quête d'un développement de leur expertise.

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

---

Les partenaires au Sud associent l'ICP surtout au renforcement des capacités de leurs organisations et à la cohérence de leurs interventions. Ils l'associent moins au changement d'échelle, à la stabilité financière et à l'obtention de nouvelles sources de financement.

**Un développement limité de l'expertise au Sud :** le financement CP permet davantage « d'encadrer » l'expertise que de la générer. Il semble rarement avoir poussé les partenaires dans une position de leader visible autour de leurs thématiques. La position « d'ONG experte » demeure encore largement l'apanage de l'ONG porteuse.

**Un renforcement plus fort des modes d'organisation :** plusieurs CP sont associées à des initiatives de structuration innovantes de la société civile. Le renforcement des partenaires au Sud est 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.

Une vaste gamme d'acteurs Sud est impliquée dans les CP. Cependant, l'ICP se distingue peu d'autres projets ou programmes en termes de renforcement de la société civile du Sud. En réalité, l'ICP a une image un peu brouillée, qui découle notamment de son focus assumé sur la progression des ONG françaises. La « toile de fond » du renforcement de la société civile du Sud est restée effectivement peu formalisée, en arrière-plan ; une situation que nous remettons en question dans la dernière section de ce rapport.

---

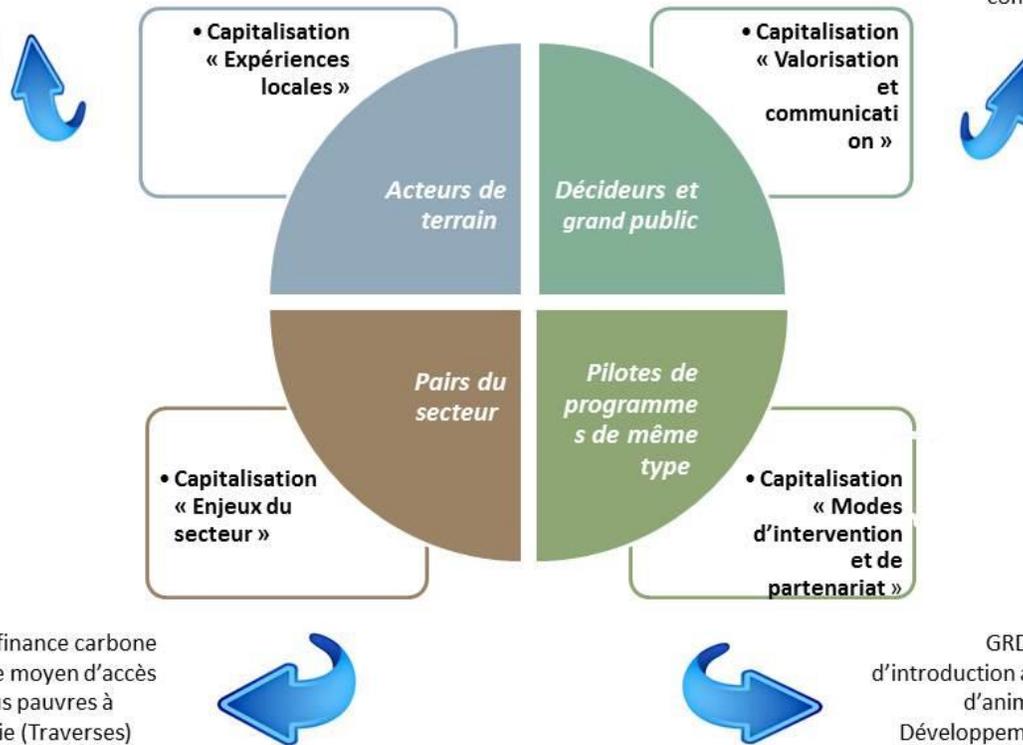
### APPRENTISSAGE ET PARTAGE

**Un focus de plus en plus intensif :** la promotion des activités de partage/apprentissage est perçue par la plupart des ONG comme un atout et une spécificité de la Convention-Programme. Ces activités ont joué un rôle de plus en plus central pour l'AFD/MAE dans la formulation des objectifs et des critères de sélection de l'ICP. Le passage du taux de co-financement public de 50% à 60% est associé à une demande pour une diffusion au-delà de l'ONG concernée et de ses partenaires.

En conséquence, on constate une multiplication importante des travaux de capitalisation portés par les ONG porteuses de 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, ces ONG restent peu organisées sur le cadrage des 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. On constate également un certain niveau d'insatisfaction, notamment au niveau de l'AFD, concernant les résultats de ces exercices.

IECD : numéro de « savoirs communs » sur TPE (en préparation)

ECPAT : Questions réponses sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales



ID : La finance carbone comme moyen d'accès des plus pauvres à l'énergie (Traverses)

GRDR : guide d'introduction au métier d'animateur du Développement Local

**Une mutualisation assez faible :** 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 malgré l'existence de quelques espaces d'échanges et de mutualisation.

**Une position de l'AFD/MAE à préciser :** Les capitalisations réalisées « infusent » peu au sein de l'AFD/MAE et nous constatons une relative faiblesse du dialogue entre l'AFD/MAE et les ONG porteuses sur cette dimension. La vision des objectifs et des usages de la capitalisation demeure assez floue pour l'AFD/MAE. Ces deux institutions doivent encore chercher à préciser leurs positions et leurs attentes dans l'accompagnement et la diffusion de ces capitalisations.

### PARTENARIAT, DIALOGUE

**Un dialogue « institutionnel » individualisé.** L'ICP est associé à un dialogue essentiellement centralisé, entre la DPO (et les sectoriels AFD à un degré moindre, dans les secteurs d'intervention de l'AFD) et les ONG porteuses. Les ONG utilisatrices indiquent avoir, dans le cadre de cet instrument, un accès facile et de proximité avec l'AFD. La DPO semble bien réussir à se positionner comme plus qu'un « *simple financeur* », sans menacer pour autant le droit d'initiative des ONG.

La spécificité et la force du dialogue ICP semble être aujourd'hui le dialogue autour des stratégies des ONG considérées individuellement, à ce titre, l'ICP est donc bien un instrument du renforcement institutionnel de la SC française. Il implique de ce fait un niveau d'ouverture de l'ONG sur son fonctionnement et ses stratégies.

Une limite de ce dialogue individualisé est la faiblesse de la mise en lien et de la mutualisation entre les CP. Au-delà des Comités de Suivi individuels pour chaque CP, il serait utile d'envisager la mise en place d'un espace de suivi commun pour chaque thème/secteur d'intervention. Un tel espace permettrait de mobiliser les ONG concernées, les sectoriels et la DPO autour d'un suivi croisé des programmes ; de la construction de processus d'évaluation et de capitalisation croisés ; et de la diffusion en commun des produits des différentes CP.

L'ICP est aussi caractérisé par un faible dialogue entre pouvoirs publics français déconcentrés et ONG. Sur le terrain, le transfert MAE-AFD a eu un effet de distanciation entre les ONG et les ambassades. La dimension multi-pays des CP, questionnée au niveau local, a également compliqué le dialogue avec les pouvoirs publics français déconcentrés. 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.

**Droit d'initiative.** L'ICP n'est pas associé par les ONG à une pression d'alignement avec les priorités de l'AFD. Sur le plan géographique, l'ICP 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 » et semble se démarquer sur ce plan de la répartition théorique des champs d'intervention entre MAE et AFD.

### REDEVABILITE

L'ICP s'accompagne d'un focus important sur la présentation transparente des moyens engagés (description détaillée des activités, et des fonds alloués à ces activités) et sur le respect des processus administratifs. 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. Ce mouvement, qui rapproche redevabilité et démonstration des résultats, inquiète certaines ONG qui considèrent que les outils ne sont pas aujourd'hui adéquats.

Ce focus plus fort sur les résultats est, selon nous, une évolution positive, et devrait être envisagée avant tout autour de la mesure des effets et impacts du programme. Un tel focus permettrait de faire évoluer le suivi des CP par l'AFD, de transformer la nature de la redevabilité et de renforcer davantage la dimension « programme » de l'instrument.

---

## ELIGIBILITE

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

L'ICP est régi par des conditions financières qui en restreignent mécaniquement l'accès mais sont également porteuses de sens. Plusieurs conditions cherchent à éviter une trop grande dépendance aux fonds publics français. Ces conditions sont approuvées par les ONG-Fr de petite et moyenne taille. 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. L'évolution récente du critère relatif aux fonds privés (15% du budget global de l'association) nous semble logique et positive (elle simplifie). Le taux de co-financement de 60% reflète selon nous l'ambiguïté des relations entre société civile et pouvoir public, entre protection et attente d'émancipation.

---

## OUTILS

La souplesse et la flexibilité de l'instrument sont fortement appréciées. Cependant, l'instrument est doté d'outils qui sont aussi critiqués par les utilisateurs. Le constat principal est que les outils ne sont pas suffisamment spécifiques du niveau « programme » et sont trop souvent des *upgrades* d'outils « projets ». Il semble aujourd'hui nécessaire de s'éloigner davantage de ce cadre projet : en donnant moins de place aux descriptifs des moyens et activités mis en œuvre, en plaçant un focus plus grand sur des critères plus spécifiques du niveau « programme ».

## SYNTHESE ET PROSPECTIVE

### L'ACCOMPAGNEMENT DES ONG; NOUVEAUX MODELES, NOUVEAUX ENJEUX

Le cadre politique d'une relation renouvelée entre l'AFD/MAE 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). Le défi est aujourd'hui de réfléchir en termes de progression durable de la société civile. Les chantiers post-CIT et l'accroissement du budget de la DPO sont, de fait, l'occasion d'un dialogue stratégique sur le futur des ONG françaises.

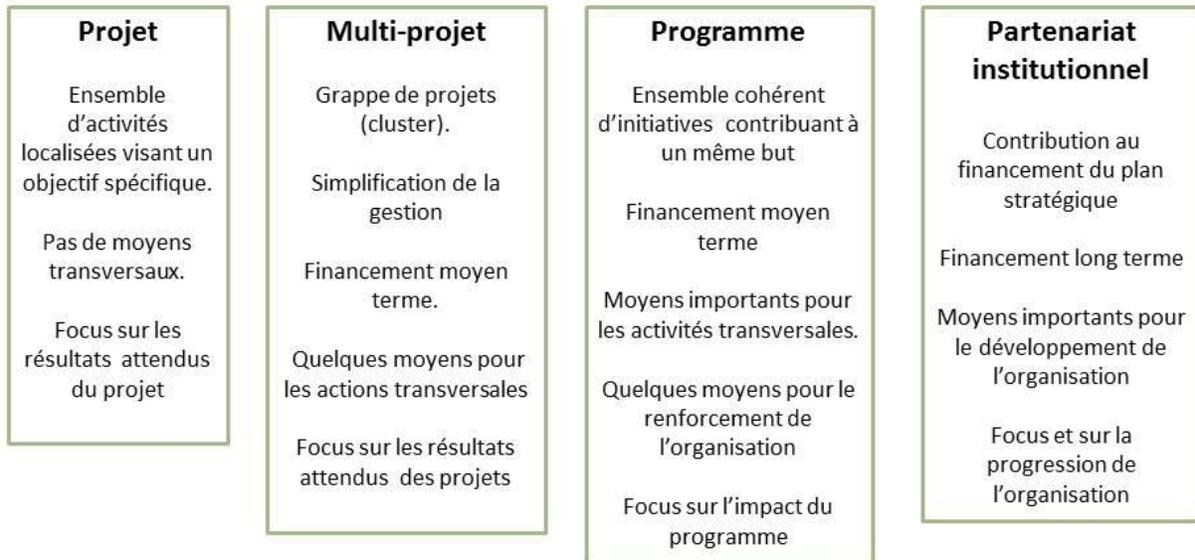
Ce futur à inventer doit prendre en compte que la situation a beaucoup changé entre 2000 et 2013 : la société civile du Sud a progressé et un rôle majeur dévolu aux ONG Nord est d'appuyer cette émergence ; un nouveau paradigme s'est imposé concernant le rôle des ONG dans le domaine de l'influence politique ; 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 (réseaux européens; partenariats 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.

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

Une redéfinition du périmètre de l'ICP nous semble aujourd'hui nécessaire, à la fois du fait de l'évolution du contexte actuel pour les ONG françaises, et du fait de la diversité des usages observés. La figure ci-après précise les frontières que nous proposons de mettre en avant pour différencier les instruments de la DPO :

**Du projet...**

**...au partenariat  
institutionnel**



## L'ICP

Nous proposons de resserrer l'ICP autour d'une définition plus cadrée du concept de «programme thématique» dans laquelle la cohérence entre les initiatives (les projets) qui constituent le programme deviendrait la caractéristique centrale recherchée, dans le but de produire des résultats mesurables. 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.

Les Conventions Programmes se caractériseraient par une analyse approfondie et à plusieurs niveaux des situations et des enjeux, du global au local ; une stratégie d'intervention qui fasse intervenir un « modèle de changement » ; une ambition clairement affichée au niveau des résultats.

Les conventions programme seraient dotées de moyens et d'outils pour identifier et partager les leçons apprises, créer des effets d'entraînement entre ses composantes, et progresser dans les démarches de mesure des résultats. L'approche 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.

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.

## LA CONVENTION DE PARTENARIAT STRATEGIQUE

---

Du fait du recentrage de l'ICP sur le concept de programme thématique, nous suggérons la création d'un nouvel instrument qui serait clairement orienté vers l'appui institutionnel. Un tel instrument permet de formaliser l'un des usages de l'ICP observé durant la période 2000-2013, et complète la panoplie des instruments de la DPO. Nous proposons de concevoir cet instrument comme une forme de « partenariat institutionnel », dans une logique de soutien à des organisations « pour ce qu'elles sont et ce qu'elles veulent devenir ».

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. Les CPS ne se concentreraient pas uniquement sur le renforcement de l'ONG au Nord, mais alimenteraient également le renforcement des capacités de leurs partenaires au Sud, dans le cadre d'approches Nord-Sud innovantes et durables.

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 » qui devrait être accompagnée d'un effort tout particulier de mutualisation.

## LE PROJET MULTI-PAYS

---

Notre proposition essaie de clarifier la zone floue actuelle entre Projets Multi-Pays et CP. Ces deux formules ont en effet pour point commun la dimension multi-pays, ce qui entraîne une difficulté souvent évoquée à les différencier.

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). Le financement de la grappe de projets permet de simplifier la gestion. Le suivi reste centré sur les résultats des projets.

Dans notre esprit, notre proposition de réorganisation du focus des trois instruments 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.

Qu'il soit modifié en profondeur ou pas, l'ICP nécessite des améliorations.

**Adapter les outils à la dimension programme.**

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 de l'approche « programme ». Ils doivent aider les chargés de mission DPO à se détacher du suivi des projets qui constituent le programme, pour se concentrer sur cette « dimension programme ».

Dans le cadre d'un ICP « resserré », les CP vont être plus faciles à suivre (parce que plus cohérentes) d'où un gain de temps pour la DPO.

**Renforcer la dynamique d'échange et de mutualisation entre les ONG, et entre AFD/MAE et ONG.**

Nous ne prôtons pas un renforcement du dialogue et des dynamiques collectives tous azimuts. Les priorités nous semblent être :

- Le développement d'un dialogue sectoriel permettant un suivi croisé et une mutualisation des travaux des différentes ONG porteuses sur un même secteur. Nous appuyons l'idée de mettre en place des « Comités de Suivi Sectoriel ». Le développement de l'expertise des ONG porteuses va dans le sens d'un dialogue sectoriel de plus en plus pertinent entre ONG et AFD/MAE (qui est recherché par les ONG et considéré comme une clé de leur développement). Nous reprenons également à notre compte la demande des ONG « *d'Inviter systématiquement les ONG financées par les outils programmes à participer aux concertations relatives aux cadres d'intervention sectoriels de l'AFD, sur les thématiques dont les ONG sont expertes* ».
- Davantage d'activités collectives. Des gains majeurs nous semblent atteignables en ce qui concerne l'apprentissage collectif. Nous pensons par exemple à des évaluations et capitalisations groupées ; des réunions de travail sur des thèmes transversaux; une réflexion commune sur la diffusion et les valorisations des travaux des porteurs de CP. Les Comités de Suivi Sectoriel pourraient 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.

De manière générale, nous plaçons 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 d'impliquer 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.

**Caractéristiques principales  
d'un « programme »**

But large

Cohérence des initiatives

Niveau d'analyse des enjeux

Chemin de changement

Durée

Effets levier à différents niveaux

Actions transversales ; capitalisation

Redevabilité ; mesure des résultats

### **Un instrument pour qui?**

L'ICP a été conçu pour appuyer un groupe réduit d'ONG (essentiellement des ONG de développement initialement) afin de les aider à franchir un cap, dans le développement de leurs compétences et de leur visibilité. Entre 2000 et 2013, il s'est progressivement ouvert à d'autres catégories d'ONG et notamment à des organisations « mixtes URD ». 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 a priori continuer dans les années qui viennent, du fait de l'augmentation du budget de la DPO. Cette situation permet d'envisager qu'un nombre un peu plus important d'ONG françaises aura accès aux instruments de type « programme ».

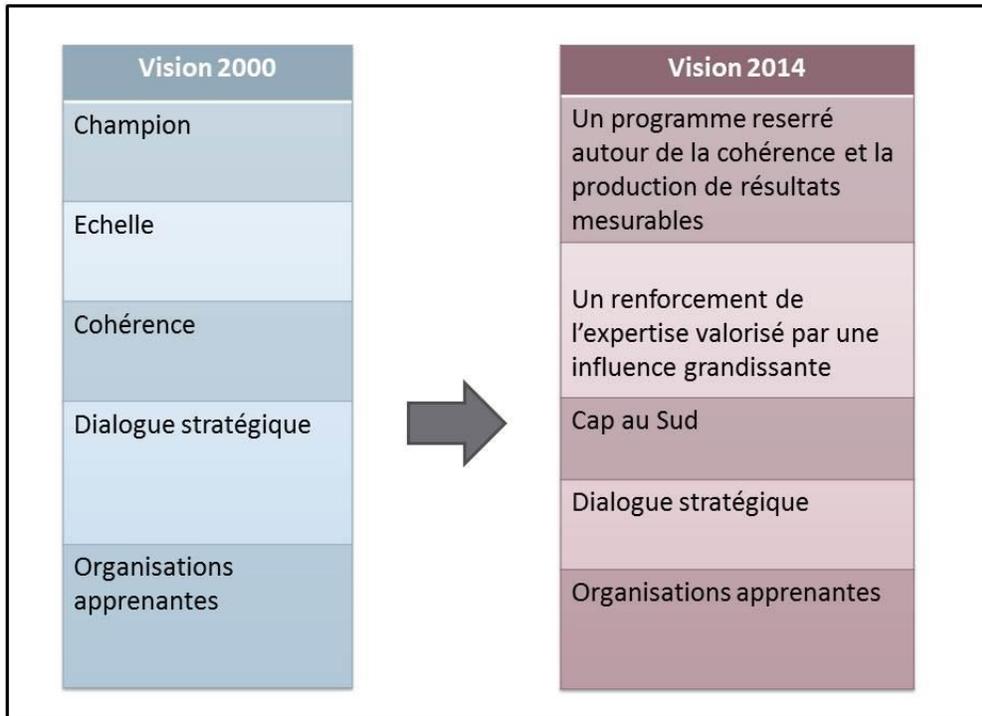
---

### **RECONSIDERER 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 » ; « organisations apprenantes » ; « dialogue stratégique ». Ces piliers initiaux sont toujours pertinents aujourd'hui. Cependant il nous paraît important de poser la question des piliers les plus importants dans la phase qui s'annonce. Il est important que l'ICP soit associé à une perspective de progression et de durabilité des ONG françaises, et qu'il propose implicitement un chemin de progrès (négocié entre ONG et AFD/MAE).

La figure ci-après présente notre vision de l'évolution des piliers de l'instrument.

Figure 1 : Quels nouveaux piliers pour l'instrument ICP ?



**Des programmes cohérents pour produire des résultats mesurables.**

Nous défendons les positions suivantes : des programmes centrés sur une forte cohérence 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 : efficacité ; redevabilité ; valorisation ; communication. Des programmes cohérents seront plus faciles à gérer pour la DPO et aussi, selon nous, pour les ONG porteuses.

### **Un renforcement de l'expertise valorisé par une influence grandissante**

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 doit être mise au service de l'objectif d'influence politique de la société civile. Selon la nature des programmes, cette influence politique pourra être pensée à des niveaux différents (local, régional, national, international) et auprès d'acteurs différents.

### **Cap au Sud**

Il s'agit 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.

L'ancrage plus fort de l'ICP au Sud signifierait une vision nouvelle du renforcement des partenaires du Sud. Il s'agit de dépasser le « premier niveau » d'expertise thématique des partenaires, 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 ; placer les partenaires plus au centre des démarches de capitalisation, etc.

### **Un dialogue stratégique renforcé ; des organisations apprenantes.**

Ces deux derniers piliers restent centraux dans notre vision de l'ICP revisité. Nous ne les développons pas ici comme les 3 piliers précédents, car notre analyse ne conduit pas à une remise en cause en profondeur de ces objectifs, mais plutôt à des améliorations des outils permettant de les atteindre.