



ÉVALUATION DE LA CONVENTION PROGRAMME

entre le Ministère des Affaires Étrangères
et Vétérinaires Sans Frontières

2001 – 2003

synthèse

Paul GIRARD
Hédia HADJAJ-CASTRO

Novembre 2003

Sommaire

1.	Introduction	1
2.	Le dispositif de coopération	1
2.1.	Le dispositif observé	1
2.2.	Analyse sur les critères d'évaluation	2
2.3.	Conclusions.....	4
3.	Les actions transversales	5
3.1.	Ingénierie des compétences et ingénierie de formation.....	5
3.2.	Le renforcement des partenaires	5
3.3.	Capitalisation, valorisation et échanges d'expériences.....	5
3.4.	Articulation des actions transversales avec les projets.....	7
4.	Impact de la convention Programme sur l'institution VSF	7
4.1.	Qualité.....	7
4.2.	Gestion du personnel.....	7
4.3.	Gestion financière	8
5.	Le processus de rapprochement entre le CICDA et VSF	9
5.1.	Incidence sur le fonctionnement de VSF (siège)	9
5.2.	Dynamisation de la réflexion	9
5.3.	"Garder son métier".....	9
6.	Relations avec le MAE.....	10
6.1.	Relations avec les services centraux	10
6.2.	Relations avec les SCAC	10
6.3.	L'outil "convention programme", quelle suite ?	10
7.	Bilan par rapport aux objectifs de l'évaluation	11
8.	Recommandations.....	12
8.1.	Une stratégie adaptée.....	12
8.2.	Un dispositif de coopération plus efficace.....	14
8.3.	Une ONG plus performante	15

1. INTRODUCTION

La convention programme, intitulée **de l'intervention directe à l'appui aux opérateurs dans le domaine de l'élevage**, fait suite à une première convention intitulée **de la formation en santé animale à l'organisation des producteurs**, et de par son titre même marque une nouvelle étape dans le processus, engagé par Vétérinaires Sans Frontières (VSF) et soutenu par le Ministère des Affaires Étrangères (MAE), de professionnalisation et d'adaptation à l'évolution des contextes dans les pays d'intervention.

Cette convention, signée pour trois ans, arrive à son terme à la fin de cette année. Elle a assuré un financement annuel constant à VSF de 762 245 Euros.

La convention programme a été négociée au cours d'une période délicate pour VSF. La volonté de surmonter ce passage difficile, manifestée par toute l'association menée par son président, a su convaincre le MAE de poursuivre son engagement.

Le champ de l'évaluation va au delà de la simple évaluation des activités réalisées dans le cadre des objectifs définis dans la convention programme.

En effet, sans aller jusqu'à un audit de VSF, l'évaluation de l'impact de la convention programme sur son fonctionnement et sur son dispositif de coopération est souhaité.

De plus, le processus de rapprochement entre le CICDA et VSF et leur fusion annoncée influent sur le fonctionnement de VSF depuis plus d'un an et c'est dans le cadre de cette nouvelle entité en cours de définition que doivent être réfléchies les propositions pour le futur des relations avec le MAE.

Enfin, le MAE souhaite disposer d'éléments de réflexion pour identifier de nouvelles modalités de contractualisation avec les ONG françaises.

2 *Le dispositif de coopération*

2.1. *Le dispositif observé*

2.1.1. Les projets

Les projets examinés sont les 16 projets visés par la convention programme auxquels ont été ajoutés 3 projets visités lors des missions au Guatemala et au Mali.

Le nombre de nouveaux projets à démarrer a fortement baissé après une année 2001 plutôt faste. Seuls 3 projets ont démarré en 2003, alors que 4 ont fermé. Entre 2004 et 2005, 10 projets arriveront à leur terme. Ceci est préoccupant pour les années à venir.

2.1.2. modalités d'intervention d'appui aux opérateurs locaux

Près de 89 % des projets cofinancés ont permis de développer des relations de partenariat d'exécution avec des opérateurs d'appui locaux tels que les organisa-

tions paysannes, les ONG ou les bureaux d'études locaux et les partenaires publics. La part relative aux organisations paysannes reste faible, tandis que celle des opérateurs d'appui est de 53%. Les modalités de partenariat, surtout avec des ONG ou bureaux d'étude locaux, s'apparentent beaucoup à la contractualisation ou à la sous-traitance d'activités précises. Dans quelques cas cependant, VETERIMED à Haïti, ICD au Mali, le partenariat s'inscrit effectivement dans la durée.

Le partenariat d'exécution avec des partenaires publics concerne près de 32% des projets et est surtout développé dans les bassins d'activités d'Afrique et d'Asie. En Amérique latine, et en particulier au Guatemala, les partenariats avec des structures publiques restent rares.

37% des projets sont exécutés en consortium avec des ONG ou des bureaux d'études européens essentiellement dans le cadre de financements européens.

Le pas vers la maîtrise d'œuvre déléguée ou partagée, est sauté avec 4 projets, et il faudra sans doute attendre les leçons de ces premières expériences avant de les multiplier. 78% des projets sont encore en exécution directe.

Si les modalités affichées de partenariat paraissent bonnes en termes d'équité, d'échange, et de complémentarité sur le terrain, les difficultés de mise en œuvre démontrent qu'il s'agit de processus à construire, et que l'identification d'opérateurs compétents est complexe.

2.1.3. Thèmes d'intervention

L'analyse des bilans annuels permet de constater que les projets cofinancés par le MAE ne contiennent pas obligatoirement l'une des thématiques privilégiées dans la convention programme, car, pour ces projets, les objectifs poursuivis et le choix des méthodes d'intervention sont antérieurs à celle-ci.

Dès 2001, les activités réalisées par les projets ont trait à l'une au moins de ces thématiques dans les 2/3 des pays où se déroulent les projets.

L'analyse des projets déposés auprès des bailleurs de fonds montre également un net recentrage sur les thématiques élevage, notamment en Afrique où l'effort de prospection a été important.

2.2. Analyse sur les critères d'évaluation

2.2.1. Pertinence et cohérence

Il existe des compétences affirmées au sein de VSF pour l'identification et la formulation de propositions structurées, pertinentes et cohérentes. Il existe globalement, de bonnes aptitudes à l'analyse des contextes et à la réflexion stratégique. Elles ne se traduisent pas toujours dans les documents.

L'importance de l'élevage dans les zones d'intervention de VSF en Afrique y rend pertinents les axes thématiques de la convention programme et donne de la cohérence au dispositif mis en place.

Le Guatemala reste un peu en marge des orientations prises par la dernière convention en terme de recentrage sur l'élevage et d'appui aux opérateurs locaux.

Les actions menées apparaissent cependant tout à fait pertinentes par rapport au contexte d'intervention.

2.2.2. Cohérence et continuité des projets

84% des projets s'inscrivent de façon cohérente dans la dynamique régionale. VSF arrive à maintenir cette cohérence dans son intervention qui s'articule très clairement par bassin d'activité (Amérique latine / Afrique / Asie).

La réalisation des dossiers d'orientation stratégique sur l'élevage transhumant et les systèmes de santé animale contribueront à renforcer la cohérence des futures interventions en Afrique de l'Ouest.

79% des projets considérés s'inscrivent dans la continuité dans le temps d'un ou de projets de VSF. Les partenaires financiers reconnaissent à VSF de la "constance", qualité qui se manifeste par la continuité de sa présence sur le terrain.

2.2.3. Efficacité des projets

La difficulté à évaluer l'efficacité des projets en termes de prévisions / réalisations à partir des documents se traduit également sur le terrain. Si VSF arrive à transmettre à ses partenaires institutionnels l'image d'une présence effective sur le terrain et d'un travail de qualité, les carences des systèmes de suivi-évaluation déjà évoquées par des évaluations antérieures ne permettent pas de rendre réellement compte du travail effectivement réalisé.

Les bilans annuels d'activités par projet présentés par VSF montrent que les activités prévues sont généralement exécutées, quelquefois au delà des prévisions, mais les résultats sont mal connus.

Le cadre logique à été adopté par tous les terrains mais son utilisation reste trop souvent approximative.

2.2.4. Efficience des projets

En termes de moyens financiers investis, le manque de visibilité des résultats évoqué précédemment, conduit à la même difficulté d'évaluation de ce critère à l'échelle des projets.

Les retards de décaissement par les bailleurs de fonds et l'impossibilité par VSF d'assurer le relais de trésorerie provoquent l'allongement des délais de réalisation, impliquent des surcoûts et diminuent l'efficience globale sans que la responsabilité du maître d'œuvre soit engagée.

2.2.5. Durabilité et viabilité

Dans la plupart des cas, les stratégies d'intervention et les approches méthodologiques choisies permettent d'intervenir dans une perspective de durabilité économique et environnementale.

L'intervention en zone de conflit ne suit pas la même logique, comme en Palestine. L'intervention est d'abord justifiée par le caractère d'urgence. La revitalisation du tissu économique est nécessaire pour la satisfaction des besoins matériels, mais la consolidation des réalisations ne saurait intervenir tant que les objectifs prioritaires des populations relèvent du droit à l'existence et de la sécurité physique.

Les moyens d'assurer la durabilité et la viabilité des actions sont en général prévus dans les projets, mais celles-ci restent conditionnées d'abord par une continuité suffisante des actions. Une action de développement ne prend du sens que si elle s'inscrit dans la durée.

2.2.6. Impact

Les situations sont très diverses en matière d'impact. Très peu d'évaluations ont été réalisées dans la période 2001-2003.

Au Guatemala VSF essaie d'assurer son ancrage au niveau de projets très localisés. Au bout de 17 ans d'intervention, il reste difficile de mesurer un impact au niveau plus régional ou national.

Au Mali, l'impact dans la région de Tombouctou est certain, cependant l'ancrage de VSF dans ce pays ne s'est réellement affirmé qu'à travers le PASPE considéré par tous comme exemplaire.

2.2.7. Qualité des partenariats

Les fiches projets listent souvent une quantité impressionnante de partenaires, tous sont des partenaires mais à des niveaux qui devraient être bien différenciés.

Une réflexion sur les notions de partenariat et d'alliance a été menée au cours de l'Université d'hiver de VSF, en janvier 2003, à Lyon, "*Acteurs du Nord, Acteurs du Sud, quelle politique partenariale ?*" Les participants ont en particulier fait la distinction entre le partenariat qui "est conçu comme une démarche limitée dans le temps, pour concrétiser une alliance, un projet politique, une finalité partagée", et une alliance qualifiée de "partage idéologique".

Ces définitions ne lèvent pas l'ambiguïté car un partenaire peut aussi bien s'inscrire dans un accord de partenariat que dans une alliance. La définition est trop vaste et trop englobante.

2.3. Conclusions

L'analyse du dispositif de coopération sur les critères d'évaluation s'est révélée délicate et un peu hasardeuse du fait de l'absence dans les projets d'un dispositif de suivi évaluation qui permettrait d'objectiver les conclusions. L'effet des thématiques prioritaires de la convention programme apparaîtra certainement plus nettement sur les projets identifiés pendant la période 2001-2003 lorsqu'ils seront mis en œuvre à partir de 2004. Les orientations données par la convention programme ne constituent pas un moule unique et les dynamiques développées en Amérique centrale sont tout aussi pertinentes et très cohérentes par rapport au contexte.

L'outil "convention programme" a permis par sa souplesse d'assurer la continuité et la cohérence voulue par les deux parties.

3. LES ACTIONS TRANSVERSALES

3.1. Ingénierie des compétences et ingénierie de formation

Au niveau de l'inventaire des ressources humaines, le descriptif des métiers n'a été qu'ébauché. Il est à peu près réalisé pour les métiers du siège et des expatriés mais très peu pour les métiers des personnels locaux. De même, le suivi des parcours professionnels n'a pas été généralisé.

Le plan de formation annuel est resté opportuniste, établi en fonction des besoins identifiés, essentiellement des demandes, et réalisé en fonction des possibilités financières.

La formation est sur les trois années essentiellement assurée (87%) au travers du financement du ministère et s'adresse à 66% au personnel du siège lyonnais.

Les projets d'ingénierie des compétences et d'ingénierie de la formation étaient ambitieux et supposaient, pour les mener à terme, une équipe stabilisée à même de consacrer du temps à l'analyse, à la formalisation puis à la mise en œuvre progressive des travaux planifiés. Ce n'était pas le cas.

3.2. Le renforcement des partenaires

Dans le bilan 2001, sans remettre en cause les objectifs généraux toujours considérés comme pertinents, VSF trouve plus judicieux de viser des changements structurels davantage à partir d'activités ciblées et motrices qu'à partir d'un large plan de rénovation.

Ce fut le thème de l'Université d'hiver de VSF, en janvier 2003, à Lyon, "*Acteurs du Nord, Acteurs du Sud, quelle politique partenariale ?*".

Le bilan 2002 est assez discret mais montre que le renforcement des partenaires locaux est devenu une préoccupation de VSF.

Les objectifs assignés étaient-ils trop ambitieux par rapports aux ressources humaines mobilisables ? sans doute, mais cela ne veut pas dire qu'il ne s'est rien fait.

Le renforcement, que le siège impulse mais ne peut concrètement accompagner, se fait par compagnonnage, au jour le jour, dans la mise en œuvre des projets.

3.3 Capitalisation, valorisation et échanges d'expériences

3.3.1. Participation à des réseaux thématiques

VSF participe à des réseaux scientifiques et thématiques. L'analyse documentaire ne permet pas d'évaluer leur nombre ni le temps qui y est consacré.

3.3.2. Production de références

La production de références, sous différentes formes, s'est poursuivie. Elle est le fruit des expériences de terrain que les acteurs ont formalisées. Les travaux des nombreux stagiaires accueillis par VSF permettent de préparer cette production.

13 documents ont été produits en 2001 et 2002 ou sont prévus pour 2003 auxquels s'ajoute une vidéo sur le réseau d'organisations paysannes de San Lucas Toliman.

3.3.3. Séminaires et rencontres

VSF a poursuivi l'organisation des séminaires et des rencontres. L'implication des partenaires privilégiés dès le stade de la préparation démontre l'intérêt qu'a VSF pour les échanges avec ceux-ci en vue d'un enrichissement mutuel.

3.3.4. Diffusion de l'information

La diffusion de l'information, ascendante et descendante est difficile à cerner tant en nature qu'en volume.

L'instauration d'une "lettre mensuelle" des projets depuis août 2002 par le responsable de la capitalisation n'a pas, semble-t-il, fait l'unanimité.. Ces lettres sont valorisées par le responsable à travers un retour périodique dénommé "Passerelle" pour alimenter la réflexion et provoquer des débats.

La mise en place récente d'un intranet expérimental en commun avec le CICDA, permettra s'il est fréquenté d'avoir une plateforme de l'information alimentée et utilisée par tous. Certains projets n'ont pas accès à l'Internet.

3.3.5. Education au développement

A la fois projet et action transversale, l'éducation au développement revêt pour VSF une grande importance car elle est l'une des concrétisations de son engagement citoyen : communiquer au Nord.

Des programmes de sensibilisation et des modules de formation ont été élaborés, des outils pédagogiques existent.

Le développement constaté démontre l'intérêt des interlocuteurs pour ces actions de sensibilisation et de formation en France et en Europe via VSF Europa.

Les contacts en cours laissent espérer un développement conséquent des activités au cours de l'année 2003-2004 qui pourraient s'autofinancer à hauteur de 30%.

3.3.6. Evaluation

La capitalisation d'expériences est par excellence le domaine de renforcement de la professionnalisation. La rotation rapide du personnel plus ou moins inhérente à la nature des ONG demande que des actions spécifiques soient menées dans ce domaine pour que la formalisation et la transmission des acquis méthodologiques et techniques se fassent au mieux.

Les réalisations depuis 2001 s'inscrivent dans la continuité des actions engagées pendant la 1^{ère} convention d'objectifs et marquent des avancées.

La capitalisation d'expériences selon VSF a reçu une définition, mais il, reste à définir les moyens et des objectifs opérationnels pour qu'elle trouve son souffle.

3.4. Articulation des actions transversales avec les projets

La formation au niveau du siège a pu rendre son activité plus pertinente au niveau :

- de la conception et de la préparation des nouveaux projets,
- de l'appui à la bonne exécution des projets,
- et du suivi de ceux-ci.

Les activités du département Capitalisation ont permis de relancer le dialogue entre projets et avec le siège. Elle permet de dégager des thèmes forts vers lesquels devrait s'orienter la réflexion institutionnelle.

Le centre de documentation, en étant très réactif, contribue à rompre l'isolement technique (et scientifique) des projets et facilite la préparation et la réalisation des activités en fournissant les informations demandées. Les demandes semblent plus importantes pour les projets d'Afrique que pour ceux d'Amérique.

Les actions transversales ont contribué à donner davantage de cohérence à l'ensemble du dispositif de coopération et l'ont ainsi renforcé. En Amérique Latine, les ateliers communs entre projets CICDA et VSF vont dans le sens d'une meilleure intégration entre les deux structures et favorisent la cohérence des actions.

La multiplicité des actions prévues a plus permis de maintenir ce qui existait et de faire fonctionner l'appareil VSF. Une ambition limitée à un ou deux chantiers aurait sans doute permis des avancées plus significatives dans les domaines qui auraient été choisis, mais en 2001 l'urgence était à la reconsolidation.

4. IMPACT DE LA CONVENTION PROGRAMME SUR L'INSTITUTION VSF

4.1. Qualité

En 2001 VSF se proposait de formaliser une approche qualité et de se doter à terme d'un "système qualité".

L'ambition est louable, mais les moyens n'ont permis que de continuer à faire du mieux possible. Il est difficile dans ces conditions de rechercher l'effet de la convention programme.

VSF donne l'image d'un bon opérateur et a la réputation de faire du bon travail même s'il n'est pas toujours très visible.

4.2. Gestion du personnel

Le personnel géré par VSF se répartit en trois groupes :

- le siège : 19 personnes,
- les expatriés : 22 personnes
- le personnel local : environ 160 personnes, comprenant des cadres, des techniciens et le personnel d'appui.

L'ouverture du recrutement permet un brassage culturel qui constitue une richesse pour VSF.

L'élargissement des compétences est une nécessité. L'actualisation des connaissances et la formation dans de nouveaux domaines comme l'économie sont nécessaires pour renforcer le capital humain.

La formation du personnel local contribue au renforcement des compétences nationales et ne devrait pas être négligée.

La formation pourrait aussi être considérée comme une compensation à la précarité des emplois et ceci pour toutes les catégories de personnel.

L'évolution des métiers et le rôle des expatriés sont des questions auxquelles il faudra continuer à répondre. Quel profil recruter pour disposer de personnes capables d'animer des réflexions et faire de la capitalisation ? Expatrier des animateurs ou des personnes capables d'apporter une aide véritable dans le traitement des questions méthodologiques et stratégiques ? ...

4.3. Gestion financière

Afin de pouvoir apprécier l'effet de la convention programme, nous avons procédé à une analyse financière globale succincte des résultats de ces dernières années à partir des rapports financiers.

Il apparaît que :

- le chiffre d'affaires (total des produits) a fortement diminué depuis 1998 et semble stabilisé à un peu moins de 4 000 000 € depuis 2001, ce qui correspond à une diminution d'un bon tiers.

Cette diminution a surtout porté sur les subventions, conséquence de la difficulté croissante de faire financer de nouveaux projets.

L'augmentation importante de la collecte ne permet pas bien sûr, vu son volume relatif, de compenser cette diminution.

Cette récession, qui a conduit à des licenciements fin 1999 pour réduire un peu les charges, semble maintenant enrayée.

- Les créances à la date du bilan (31 décembre) sont très élevées et représentent toujours un pourcentage important des subventions de l'année.

Les conséquences sont principalement :

- une trésorerie financée par l'emprunt
- des frais financiers importants,

- Le montant des subventions sur fonds publics français a peu varié en volume au cours des dernières années mais leur poids relatif a nettement augmenté.

Le financement apporté par la convention programme représente plus de la moitié de ceux-ci. Son aspect sécurisant est indéniable.

Les versements ont eu lieu en septembre 2001, juin 2002 et avril 2003, c'est à dire pendant l'exercice d'attribution. L'effet global sur la trésorerie, comparativement à d'autres financements, est donc positif.

- Les subventions de l'Union Européenne fluctuent à un niveau voisin des fonds publics français mais sont en décroissance par rapport à 1998. L'effet levier du

financement continu par la MCNG depuis 1996 n'est pas perceptible à ce niveau d'observation.

5. LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT ENTRE LE CICDA ET VSF

5.1. Incidence sur le fonctionnement de VSF (siège)

La décision par les assemblées générales respectives du CICDA et de VSF en 2001 de mettre à l'étude les modalités d'un rapprochement avec le CICDA a eu une double répercussion sur le siège de VSF.

Tout d'abord, le non-remplacement du délégué général dans l'optique du rapprochement des deux structures et la mise en place d'une direction collégiale. Le suivi rapproché (mensuel) par le conseil d'administration permet de garder le cap pendant cette année de transition.

Ensuite l'ajournement d'un certain nombre de décisions structurantes dans l'attente d'une meilleure perception du futur. La décision de l'assemblée générale de réaliser la fusion avec le CICDA lève une partie du voile et devrait permettre une gestion plus facile du 2^{ème} semestre 2003.

Enfin la mobilisation du personnel dans les groupes de travail a pris et prend beaucoup de temps. Les tâches quotidiennes ne sont pas négligées, mais un temps important est consacré à l'étude prospective d'un avenir avec le CICDA.

5.2. Dynamisation de la réflexion

Le processus de rapprochement est entré début 2003 dans une phase particulièrement active de formalisation de la vision de la nouvelle organisation.

Le travail en commun des personnels des deux associations a été particulièrement riche. Les forces de propositions libérées se sont exprimées puis ont été canalisées dans le cadre structurant qui avait été défini par le comité paritaire de rapprochement.

Sur plusieurs points, et tout particulièrement l'organisation des programmes, la réflexion et les propositions prolongent et complètent le travail engagé sur les objectifs de la convention programme.

Cette remarque permet de souligner la cohérence d'ensemble et la convergence des démarches suivies depuis plusieurs années par VSF et le CICDA avec l'appui du MAE.

5.3. "Garder son métier"

La spécificité élevage, tout comme les spécificités du CICDA, doivent être préservées pour :

- Une bonne lisibilité par le public (communication et collecte),
- La conservation et l'accroissement de son savoir faire dans chaque domaine,

- La reconnaissance qui en découle par les bailleurs de fonds (financement),
- La reconnaissance en tant que spécialiste dans les pays d'intervention.

La fusion avec CICDA, en ouvrant un champ de compétences plus large peut poser le problème des compétences particulières et rendre difficile le recentrage sur les métiers de l'organisation résultante.

Les choix pour l'affichage externe doivent être en cohérence avec l'organisation interne. Un affichage technique (élevage, ...) favorise une organisation interne par pôle technique au détriment de la déconcentration des fonctions vers les bassins d'activités qui permet une meilleure appréhension du contexte socio-économique. Le choix final ne sera pas neutre.

6. RELATIONS AVEC LE MAE

6.1. Relations avec les services centraux

Les relations entretenues entre VSF et la DGCID nous sont apparues d'excellente qualité. Un climat de confiance a permis de résoudre les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la convention.

Les comités de suivi et technique se sont peu réunis (une fois l'an) et ont laissé peu de traces écrites de leurs travaux.

6.2. Relations avec les SCAC

Les relations avec les SCAC sont à améliorer. Déjà, lorsqu'ils sont interrogés par la MCNG sur la convention programme, l'état d'avancement des projets ou leur intégration dans le dispositif de coopération, tous les postes concernés ne répondent pas à chaque fois. Leurs jugements sur les projets sont le plus souvent positifs.

6.3. L'outil "convention programme", quelle suite ?

En aidant les ONG à se renforcer et à mettre en œuvre d'un ensemble de projets la MCNG s'engage dans un processus de partenariat dont l'un des effets est l'orientation de la prospection sur des thèmes qu'elle a approuvés.

Les règles actuelles font que l'échéance d'une 2^{ème} convention programme marque une fin. A notre avis, il ne peut s'agir que de la fin d'une phase et non de la fin d'un processus.

La politique de solidarité et de rayonnement de la France se poursuit et il est difficile d'imaginer d'abandonner à leurs propres moyens des ONG dont l'utilité a été et est reconnue. Dans le cas de VSF, l'évaluation montre la qualité de ses interventions. Sa fiabilité comme opérateur est reconnue par la DCT/E.

L'aide de la France à la structuration des Etats ne peut atteindre sa pleine efficacité sans la dynamisation concomitante des économies dont la plupart sont essentiellement agricoles. La double action menée par les ONG comme VSF et CICDA dans le développement rural (renforcement des organisations paysannes et aug-

mentation de la production) concourt de manière significative au résultat final recherché.

Les liens qui se tissent entre l'Etat et la société civile pour la mise en œuvre de l'aide au développement doivent continuer à se développer et se dérouler dans le même cadre stratégique pour accroître son efficacité en profitant des synergies entre les programmes de la coopération institutionnelle et ceux conduits par le milieu associatif.

7. BILAN PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Le dispositif de coopération mis en place par VSF apparaît de qualité.. La qualité professionnelle de la mise en œuvre laisse augurer d'une efficacité satisfaisante même si celle-ci n'a pas pu être pratiquement appréciée.

Les actions transversales, nombreuses et pas toutes aussi bien définies, ont connu un degré de réalisation variable et souvent un démarrage retardé du fait de la crise. Des avancées importantes ont été réalisées dans plusieurs domaines, surtout si l'on considère que l'évaluation se situe moins de deux ans après le premier versement de fonds au titre de cette convention programme en septembre 2001. Elles ont donné de la cohérence à l'ensemble du dispositif.

L'appui aux opérateurs dans le domaine de l'élevage s'est traduit de différentes façons suivant les contextes et les projets. Il a pu s'agir de l'aide à l'émergence et au renforcement d'organisations de producteurs pour qu'elles puissent jouer leur rôle dans la structuration des filières (Guatemala), du renforcement d'organisations représentatives appelées à participer à l'élaboration des politiques nationales (APCAM au Mali) ou encore de la consolidation de partenaires destinés à être les relais de l'aide au développement (VETERIMED à Haïti).

Le recours à des opérateurs locaux, culturellement mieux intégrés, facilite l'appropriation des résultats par les bénéficiaires et permet un meilleur ancrage de VSF par les complémentarités qu'ils apportent.

En favorisant l'évolution des méthodes d'intervention et en procurant quelques moyens pour les affiner, la convention programme a effectivement aidé VSF à faire évoluer son dispositif de coopération pour qu'il reste en harmonie avec les évolutions sociales, économiques et politiques en cours. Modernisé, ce dispositif a plus de chance de se pérenniser.

VSF a démontré qu'en matière d'élevage, de systèmes de santé animale et de gestion des ressources pastorales, il était possible de monter avec les éleveurs et leurs organisations des projets efficaces conduisant à des résultats durables. La reconnaissance de son savoir faire dans ce domaine commande de garder ces priorités thématiques sur lesquelles elle peut obtenir des financements et être le plus utile.

Mais VSF reste une petite organisation, ses moyens réduits en personnel permanent ne lui permettent pas d'avancer rapidement. La fusion avec CICDA devrait permettre, sinon d'atteindre la masse critique, du moins de profiter d'un certain nombre de synergies pour améliorer encore les stratégies d'intervention.

L'évolution des méthodes d'intervention conduit progressivement à la réalisation des programmes de développement par des acteurs locaux qu'il convient de favo-

riser et d'accompagner. Pour ce faire l'action de l'Education au Développement doit s'équilibrer entre le plaidoyer au Nord et la formation au Sud.

Les difficultés structurelles de VSF ne lui sont pas spécifiques. Elles sont celles de nombreuses ONG.

Pour VSF, 80% des financements mobilisés proviennent de deux sources seulement : le MAE (MCNG, FSP) et l'UE. Les possibilités de diversification sont pour l'instant réduites. L'objectif, dans le cadre de la fusion CICDA- VSF, de doubler la collecte d'ici 3 ans permettra, s'il est atteint, de réduire un peu cette fragilité tout comme les efforts pour attirer les aides des collectivités territoriales. Dans l'intervalle la dépendance des financements du MAE est vitale.

Le dispositif "convention programme" a permis de conforter VSF pendant quelques années en lui procurant la base financière d'une montée en puissance. A ce stade, un retrait du MAE briserait l'outil. Mais il a aussi permis de jeter les bases d'un partenariat avec le MAE qu'il s'agit maintenant d'affermir et de développer en passant de l'approche programme à un dialogue politique sur les méthodes et les moyens de la coopération internationale pour le développement conduite par l'institution. La MCNG n'est pas seule concernée, elle doit aussi servir d'interface avec les autres services concernés du MAE, au premier rang des quels, la DCT/E.

8. RECOMMANDATIONS

8.1. Une stratégie adaptée

8.1.1. Renforcement du partenariat avec le MAE

Le renforcement du partenariat avec le MAE est une nécessité réciproque. Le MAE ne peut se couper du milieu associatif au risque de provoquer des dissonances ni se priver de VSF qui a fait la preuve de la qualité de ses interventions dans la mise en œuvre de l'aide française au développement. VSF (et CICDA-VSF) a besoin de poursuivre sa professionnalisation et d'aide financière surtout pour la réalisation de son programme de développement dans les zones défavorisées.

Le Livre Blanc 2003 a d'ailleurs réaffirmé la place importante des OSI dans la politique de coopération de la France.

Il serait paradoxal que le MAE retire son appui à VSF au moment de la fusion avec le CICDA après l'avoir, avec la 2^{ème} convention programme, aidé à sortir de la crise financière et institutionnelle de 1999-2000.

De plus le rapprochement entre VSF et le CICDA a été bien perçu par les services du Ministère et son appui à ce nouveau moment important pour les deux associations ne peut lui être refusé.

Sans faire partie des grandes ONG, la nouvelle association sera largement présente sur le terrain et, de ce fait, internationalement plus visible. Un échec serait un échec de la Coopération française pour le développement

Par ailleurs, VSF est, à notre connaissance, le seul opérateur français à avoir montré qu'il était possible de conduire et de réussir des projets en élevage allant au delà des programmes sanitaires classiques. Les projets qui ont été ou sont ac-

tuellement conduits soutiennent avantageusement la comparaison avec nombre d'autres projets. Les méthodologies développées et continuellement actualisées font la preuve de leur efficacité.

Il serait souhaitable que soit mis en place un comité constitué au départ par la MCNG, la DCT/E et VSF (conjointement avec CICDA). Ce comité :

- définirait le contenu du partenariat, notamment les bases d'une concertation politique sur les objectifs, les moyens et les méthodes,
- repèrerait les services du Ministère qui pourraient être concernés par les actions envisagées,
- les amèneraient à participer au sein de ce comité à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble, c'est-à-dire une politique concertée, un programme et son financement.

Le retrait financier partiel et progressif de la MCNG qui lui permet de pouvoir, à budget constant, s'ouvrir à de nouvelles ONG devrait être compensé par un investissement dans la construction d'un partenariat durable et élargi au sein du MAE.

D'un point de vue pratique, il serait souhaitable d'aboutir à un accord cadre pluri-annuel (4 ou 5 ans) englobant, en tant que de besoin, des conventions particulières pour des actions et des financements spécifiques. Son évaluation devrait être prévue l'avant dernière année pour laisser le temps de négocier la suite à lui donner avant son échéance et de concourir de la sorte à la cohérence et à la continuité des processus engagés.

8.1.2. Diversification des sources de financement

La consolidation financière ne pourra être acquise uniquement par l'accroissement de la collecte. Il est nécessaire de pouvoir accéder plus facilement aux financements de l'UE et de s'ouvrir des possibilités auprès des autres bailleurs de fonds européens.

Dans cet objectif, le montage de projet en consortium avec d'autres ONG européennes ne peut qu'être encouragé.

8.1.3. Formalisation de l'alliance avec les partenaires permanents

L'action de VSF n'a jamais été isolée. La multiplicité des alliances plus ou moins durables conclues pour la mise en œuvre des projets l'a amené à réfléchir sur la notion de partenariat et la façon de les conduire : objectifs, apports mutuels, évaluation...

Or il arrive que certains partenaires émergent différemment comme VETERIMED à Haïti, ICD au Mali ou le CEFRAP au Burkina Faso.

De part et d'autre, il y a le souhait d'aller au-delà et de perpétuer l'alliance après la fin du projet. Il nous semble que le moment est venu.

Ces ONG et Bureaux d'Etudes locaux pourraient être considérés comme des **partenaires permanents** et il faudrait négocier et formaliser cette alliance (convention cadre par exemple) au bénéfice des deux parties.

Un FSP "Appui aux opérateurs élevage du Sud" comportant un volet méthodologique en suivi-évaluation et en capitalisation pourrait être envisagé.

Pour VSF (bientôt pour CICDA – VSF) il y a là une opportunité de construire peu à peu un réseau qui serait en même temps une "extension" de l'organisation ayant :

- un ancrage politique légitime
- une bonne connaissance de la situation locale,
- un réseau complémentaire de relations,
- la "mémoire" des projets menés en commun. En effet si la rotation du personnel est rapide dans les ONG du Nord de par leur essence, elle l'est beaucoup moins dans ces organisations.

8.1.4. Organisation de la nouvelle ONG CICDA - VSF

Les intenses réflexions conduites dans la phase de rapprochement ont été l'occasion d'approfondir de nombreux thèmes et de redéfinir le "cap". Dans leur lancée, il ne faudrait pas aboutir à un positionnement et une organisation trop intellectualisée.

L'attention est attirée sur l'importance d'une organisation pragmatique de la nouvelle ONG afin d'assurer au mieux la lisibilité pour le public et les bailleurs de fonds et un fonctionnement souple.

8.2. *Un dispositif de coopération plus efficace*

8.2.1. L'approche programme

L'approche programme devrait être poursuivie afin d'éviter les dispersions et de permettre un plus grand renforcement mutuel des projets.

La possibilité de réduire (ou de ne pas augmenter) le nombre de pays d'intervention au profit d'un plus grand nombre de projets par pays devrait être examinée dans le même souci d'efficacité, de réduction des coûts de suivi et d'amélioration de l'ancrage local

8.2.2. Le suivi-évaluation et les études d'impact

La nécessité d'un système efficace de suivi-évaluation pour :

- connaître précisément les résultats notamment techniques et économiques des projets menés et éventuellement les réorienter,
- pouvoir capitaliser les méthodes en connaissance de cause, n'est plus à démontrer.

L'élaboration de ce système devrait être reprise et conduite jusqu'à sa mise en route effective dans les projets.

Quelques études d'impact pourraient apporter un complément fort utile pour l'évaluation des politiques.

8.2.3. L'accompagnement des organisations paysannes

En les aidant à émerger et à se renforcer, VSF s'est engagé dans un partenariat avec les organisations paysannes. A la fin du projet ces organisations n'ont pas toujours atteint un niveau d'autonomie suffisant. Il est moralement difficile d'arguer de la fin du projet pour arrêter le processus en cours.

Sous quelle forme et avec quels moyens peut-on éviter l'abandon ? La question devrait être étudiée.

8.2.4. L'approche genre

L'opinion selon laquelle un développement équilibré ne peut se faire sans prendre en compte le rôle des hommes et des femmes et leurs interrelations est de plus en plus partagée.

C'est tout un nouveau pan méthodologique à intégrer progressivement.

8.2.5. L'éducation au développement

Les partenariats noués au Sud avec des opérateurs locaux (ONG ou Bureaux d'études) pour la réalisation des projets de développement ainsi que l'orientation nouvelle de plusieurs bailleurs de fonds (AFD et UE pour certaines lignes budgétaires) de confier la maîtrise d'œuvre à des opérateurs locaux font apparaître de façon plus évidente des besoins de formation à la conception et à la conduite des projets de développement dans ces pays et réciproquement la diminution de la demande d'expatriés formés à cette discipline.

La formation pré-professionnelle proposée en France sur le **montage et la gestion d'un projet de développement (rural)** est intéressante surtout si elle peut se dérouler au CNEARC de Montpellier où la proportion d'étudiants étrangers est importante.

L'éducation au développement devrait prendre au Sud deux formes mais avec un contenu similaire :

- une formation diplômante par intégration dans des cursus universitaires,
- une formation qualifiante pour les cadres nationaux des projets.

Des financements distincts seraient à rechercher pour la formation diplômante et pour la formation qualifiante.

8.3. Une ONG plus performante

8.3.1. Compétences et formation

L'intérêt de ce chantier défini dans la convention programme n'est pas remis en cause. L'ampleur du travail à réaliser conduit à conseiller de sérier les questions et de distinguer des niveaux (siège, projets, partenaires locaux) pour aboutir plus rapidement mais par paliers à des réalisations concrètes et mieux répondre aux besoins.

8.3.2. Capitalisation d'expériences

La grande ambition exposée dans la convention programme n'a encore engendré que peu de réalisations concrètes.

Dotée d'une définition et maintenant portée par tous, le processus de capitalisation devrait être formalisé en lui assignant des objectifs opérationnels donc en le dotant d'un programme (que doit-on réaliser ?) assorti de modalités de réalisation (que doivent faire les terrains, quel est le rôle du siège, quels sont les moyens affectés ?).

8.3.3. Politique d'information

Dans une structure décentralisée comme VSF dont les unités opérationnelles sont les projets (à fortiori après la fusion CICDA-VSF) la qualité et la circulation de l'information sont primordiales.

Il semble utile que l'information diffusée soit structurée de façon à ce que chaque destinataire puisse avoir rapidement l'information essentielle avant d'accéder en fonction de ses besoins à une information plus détaillée voire exhaustive.

Ce travail de structuration de l'information est à notre avis essentiel car trop d'informations tuent l'information. Il n'est en rien une censure, mais tout le monde n'a pas besoin de tout, tout le temps.

Une politique de l'information devrait être élaborée et défini le profil de cette fonction de répartition de l'information en fonction de son actualité, de sa pertinence de son caractère urgent, fugace ou pérenne, ... puis de sa mise en forme et enfin, et seulement, de sa gestion.