

Présentation de l'évaluation

Contenu.

L'évaluation porte sur les actions transversales de la convention d'objectif (ATCO) de Vétérinaires Sans Frontières (VSF)

L'évaluation portera sur la Convention d'objectif VSF comme moyen :

- de renforcement des capacités de l'association en terme d'évolution des pratiques opérationnelles, de progressions des capacités d'analyse stratégique et de gestion des compétences.
- de production d'outils de référence.
- de gestion et de renforcement des relations contractuelles entre l'Administration et VSF.

Termes de référence 2.2. Champ de l'évaluation.

Les éléments à évaluer sont pour partie des faits matériels (publications) ou des événements (séminaires, rencontres, sessions de formation) et pour partie des changements immatériels (évolution des compétences, changements d'attitude et de comportement, relations).

Le caractère immatériel d'une partie des changements à évaluer conduit à la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation spécifique.

Méthode.

Pour la partie matérielle : démarche classique de comparaison quantitative et qualitative entre les actions prévues et celles effectivement réalisées.

Pour la partie immatérielle :

Inventaire des actions prévues.

Repérage des changements immatériels prévisibles.

Collecte des changements identifiés par les acteurs en commençant par le terrain (groupes bénéficiaires de l'action) puis auprès des animateurs – formateurs, les cadres nationaux et expatriés, les institutionnels nationaux, personnel du siège et institutionnels français.

Entretiens semi-directifs conduits à l'aide de grilles spécifiques établies à partir d'une liste d'indicateurs classés selon une problématique établie à la suite de l'inventaire des actions et premiers entretiens de cadrage auprès de VSF et des services publics (cf. annexe 4).

Classement des données quantitatives et qualitatives sur la base des objectifs définis au sein du cadre logique reconstitué (cf. annexe 1 page 11 et 12) .

Choix des terrains d'investigation

Le choix des terrains a été établi de façon concertée avec le comité de suivi de l'évaluation sur les critères suivants :

- Participation active au processus de capitalisation :
 - existence d'une étude « Enjeux Techniques et Pouvoirs Locaux » (ETPL).
 - participation des cadres nationaux aux séminaires siège et régionaux.
- Présence d'un interlocuteur structuré sur le terrain.
- Recherche d'une diversité de situations : champs de travail, contexte institutionnel, ressource humaine mise en œuvre.

Contacts

Conformément aux termes de référence et de la méthodologie proposée par le CIEDEL, nous avons approché les :

- structures représentatives des bénéficiaires des actions
- équipes locales de VSF ou structures partenaires
- interlocuteurs institutionnels locaux
- les expatriés et anciens expatriés des projets (sur échantillon)
- structures nationales concernées (essentiellement les services d'élevage)
- représentants des bailleurs de fonds dans les pays
- personnel siège (sur échantillon)
- conseil d'administration de VSF
- personnel du MAE / MCD ayant eu à gérer la convention d'objectif

et

- les participants du séminaire Afrique de l'Ouest de Bobo Dioulasso
- SCAC de Bamako.

Difficultés.

Dilution de la mémoire collective liée :

- A la mobilité du personnel siège de VSF (absence de directeur, chargés de mission partis ou en partance, cadres administratifs nouvellement recrutés).
- Aux changements d'affectation des cadres du DEV-IVA.
- A l'absence de transcription écrite systématique des échanges et décisions prises au cours des réunions annuelles de suivi.

Absence de séparation nette (activité et financement) de ce qui relève des activités normales de VSF et ce qui est lié spécifiquement aux actions transversales.

Par ailleurs, pour des impératifs géographiques ou de calendrier, l'ordre des contacts (de la périphérie vers le centre) n'a pas pu être toujours respectée.

Présentation des terrains d'investigation

Projet Kibaru d'information et de formation des éleveurs au Burkina Faso

Ce projet assure l'animation d'un réseau de correspondants chargés de collecter et de diffuser l'information utile aux éleveurs.

Cette action est complétée par l'organisation de forums régionaux et de rencontres départementales ayant pour objectifs :

- D'assurer la formation et l'information des éleveurs.
- De promouvoir les diverses formes d'organisation des éleveurs
- De faciliter le dialogue et l'information réciproque avec l'administration et les services techniques de l'Etat.

Le projet Kibaru a commencé en 1994, il est financé sur la convention d'objectif depuis 1996. Son fonctionnement visant l'autonomie, il n'a pas de fin programmée.

Ressources	1996	1997	1998	1999
C.O.	100.000	360.000	126.000	250.000
UE DG8		90.000	132.000	0
Coop. Suisse				197.000
VSF		4.000	61.000	51.000
Autres	56.000	24.000		
Total arrondi	156.000	480.000	320.000	498.000

En 1999, le financement de la Coopération Suisse, négocié localement par le CEFRAP prend le relais du financement UE/DG8 transitant précédemment par VSF.

La responsabilité du projet a, depuis le début, été assurée par un chef de projet burkinabé. Depuis 2000, le portage de l'action est assuré localement par le bureau d'étude CEFRAP (Centre d'Etudes, de Formation et de Réalisations Agropastorales) qui emploie l'ancien chef de projet VSF. Il n'y a pas eu d'expatrié VSF affecté à cette action.

Une étude dans le cadre du processus ETPL est en cours de finalisation.

L'ancien chef de projet VSF et deux cadres du CEFRAP ont participé à des séminaires siège ou Afrique de l'Ouest.

Intérêt du projet / convention d'objectifs :

Les objectifs de formation en santé animale et d'appui aux groupements d'éleveurs sont approchés par des actions différentes des pratiques habituelles de VSF.

Pas d'expatrié, montée en puissance d'une structure burkinabé.

Stratégie locale de recherche de financements.

Participation au processus de capitalisation.

Projet Haute Guinée Ouest en République de Guinée (PHGO)

Volet Elevage et gestion de terroir du projet HGO financé par le F.E.D.

Ce projet vise à l'amélioration des conditions de vie des éleveurs : amélioration de la production, appui à l'organisation, gestion durable des ressources naturelles.

Après une entrée formation en santé animale, l'action s'est étendue :

- L'organisation des groupements d'éleveurs, marquée par le dynamisme associatif ayant conduit sur initiative des éleveurs à la création des coordinations sous – préfectorales et préfectorales.
- A la gestion des feux de brousse comme point d'entrée à la gestion des ressources naturelles.

Le financement de l'action est jusqu'en 1998 principalement assurée en cofinancement FED / VSF. Les actions de capitalisation et de coordination sont imputées à la Convention d'Objectif (C.O.).

A partir de 1999, le projet FED haute guinée Ouest étant terminé c'est le financement C.O. qui permet le maintien sur place de l'équipe nationale en attendant le lancement du Programme Dabola Dinguiraye (PDD) par le FED.

Ressources	1996	1997	1998	1999
C.O.	100.000	100.000	150.000	300.000
UE DG8		9.000	230.000	235.000
F.E.D.	1.808.000	1.950.000	1.880.000	0
VSF	1.570.000	1.850.000	2.170.000	52.000
Autres	185.000	100.000	66.000	0
Total arrondi	3.660.000	4.000.000	4.495.000	582.000

Plusieurs volontaires expatriés VSF se sont succédés depuis 1993 (de deux à quatre expatriés présents simultanément).

Présence d'une équipe guinéenne d'une dizaine de personnes actuellement capable de conduire des actions de façon autonome.

Réalisation d'une étude ETPL.

Plusieurs expatriées, cadres nationaux et animateurs/ formateurs ont participé à des séminaires siège ou Afrique de l'Ouest.

Intérêt du projet / convention d'objectifs :

Transfert de compétence vers une équipe locale.

Evolution des actions d'une entrée technique santé animale à une approche transversale.

Phase de transition entre deux programmes.

Une des premières zone d'expérimentation de l'approche ETPL.

Projet Guinée Maritime en République de Guinée (PGM)

Volet aménagement de la transhumance du programme de développement rural Guinée Maritime deux (PGM2) financé par le F.E.D.

Aménagement des parcours pastoraux et des lieux de transhumance, gestion des relations agriculteurs – éleveurs.

Ce programme a débuté en 1994 pour trois ans et reconduit en 1998 et 1999 sur reliquat de financement dans l'attente d'un nouveau programme F.E.D. (dit «projet Boké »...).

L'exécution de ce projet n'a pas élargé sur des financements via la C.O., par contre les actions de capitalisation (étude ETPL, missions d'appui) ont été programmées sur les actions transversales de la C.O.

Ressources	1996	1997	1998	1999
C.O.				
F.E.D.				
VSF				
Autres				

Le projet est géré par une équipe de fonctionnaires détachés, deux membres d'une ONG guinéenne (EUPD), un assistant technique FED et un volontaire expatrié VSF.

Une Etude ETPL a été réalisée en octobre 1998. Deux cadres du projet et l'expatrié VSF présent de 1996 à 1999 ont participé régulièrement aux séminaires de capitalisation.

Intérêt du projet / convention d'objectifs :

Collaboration opérationnelle entre VSF et fonctionnaires nationaux.
Problématique d'aménagement et de relation entre communautés d'agriculteurs et d'éleveurs.
Une zone pilote dans la mise en place de l'approche ETPL.

Projet de renforcement de l'économie paysanne et développement de l'élevage dans les provinces de Kandal, Prey Veng et Takéo au Cambodge

A l'origine, en 1991, le programme VSF Cambodge est de dominante santé animale. Les activités se concentrant sur le renforcement des capacités techniques via la formation des vétérinaires cambodgiens (fonctionnaires détachés) et des Auxiliaires d'Elevage (AdE)

Le programme connaît une inflexion importante suite à une mission d'appui du siège et la première étude ETPL en 1997 ayant pour conséquence :

- l'autonomisation du personnel VSF vétérinaire national en association Vétérinaires Ruraux Cambodgiens (VRC).
- la continuation du volet organisation et appui aux AdE
- l'émergence d'un axe de travail «développement local » (banque de riz, micro crédit etc.)

Ce dernier axe est, entre autre, rendu possible par un financement dans le cadre de la convention d'objectif.

Par ailleurs, le financement du programme VSF-Cambodge est pluri-bailleurs.

Ressources	1996	1997	1998	1999
C.O.	500.000	330.000	210.000	330.000
UE DG8	500.000	385.000	641.000	480.000
VSF	210.000	345.000	230.000	133.000
Autres	180.000	172.000	395.000	103.000
Total arrondi	1.390.000	1.230.000	1.475.000	1.049.000

Le programme a connu un nombre significatif d'expatriés (7-8 personnes) et de personnel local (jusqu'à 15 vétérinaires cambodgiens).

L'équipe projet actuelle est composée de trois expatriés (gestion, volets santé animale et développement local) et de onze collaborateurs cambodgiens.

Intérêt du projet / convention d'objectifs :

Rôle du financement ATCO pour financer l'évolution du projet et l'ouverture du volet «développement local ».
--

Cohabitation de deux types d'activités avec fertilisation méthodologique croisée.

Autonomisation des compétences vétérinaires dans un organisme local (VRC).
--

Etude de 1997 ayant servi de prototype à la démarche ETPL.
--

INTRODUCTION

Conventions d'objectif.

En 1995, le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et le Ministère de la Coopération et du Développement (MCD) ont mis en place un dispositif de contractualisation avec les Associations françaises de Solidarité Internationale (ASI).

Ce dispositif comprend notamment :

- la mise en place de programmes prioritaires par pays.
- les dotations aux partenariats.
- les conventions d'objectifs.

Une évaluation de ce dispositif, disponible au F3E, a été réalisée en 1998¹

La convention d'objectif passée en 1996 entre le MAE et le MCD d'une part et l'association Vétérinaires Sans Frontières (VSF) d'autre part s'inscrit dans ce cadre contractuel.

Son thème général est « **De la formation en santé animale à l'organisation des producteurs** »

Durée.

Sa durée initiale était de trois ans (1996/1997/1998). Dans l'attente d'une éventuelle reconduction, elle a été prolongée à deux reprises pour une durée d'un an en 1999 et 2000.

Contenu.

Les activités concernent :

- La réalisation de projets de développement.
- La mise en place d'actions transversales aux projets.

Les objectifs des actions transversales, focalisés initialement sur la production de documents et de méthodes pédagogiques ont été redéfinis au cours de la convention pour contribuer à l'amélioration des compétences de l'opérateur VSF.

Budget.

Montants annuels des subventions MAE/MCD :

	1996	1997	1998	1999	Total
Total C.O.	4.300.000	5.300.000	4.740.000	5.000.000	19.340.000
MCD	1.800.000	3.000.000	2.600.000		7.400.000
MAE	2.500.000	2.300.000	2.140.000	5.000.000	11.940.000
% budget VSF	15 %	18,2 %	15,8 %	16,9 %	16,5 %

Budgets prévisionnels des actions transversales :

	1996	1997	1998	1999	Total
A.T.C.O.	700.000	1.500.000	1.000.000	1.222.500	4.422.500
% / C.O.	16,2 %	28,3 %	21,1 %	24,4 %	22,8 %
% / Engagement Programmes VSF	2,45 %	5,15 %	3,33 %	4,13 %	3,6 %

Evaluation.

Ce document d'évaluation porte sur les actions transversales de la convention d'objectifs (ATCO) de Vétérinaires Sans Frontières.

L'évaluation des projets inclus dans la convention d'objectifs sera, si besoin, réalisée par ailleurs de façon distincte.

¹ Natalie SCHNURIGER et Jean Marie TRAVERS, « La nouvelle contractualisation mise en place en 1995, premier bilan », 92 pages plus annexes, F3E avril 1998.

1. BUTS ET MODALITES DE LA CONVENTION D'OBJECTIF

1.1 BUTS

Motivations à établir une convention d'objectifs :

La convention d'objectifs passée entre le MAE et le MCD d'une part et VSF d'autre part à été la première à être signée². Les divers enjeux liés à cette contractualisation ont pour la plupart été identifiés au cours de sa mise en place.

Pour VSF

Pour l'association VSF le but essentiel de la convention était : de bénéficier d'un financement quasiment assuré sur trois ans, sans avoir à négocier chaque année des financements projets par projets.

Les actions transversales de la convention d'objectifs n'étaient pas un objectif identifié comme primordial, d'autant plus que VSF estimait que ce travail de capitalisation était déjà engagé.

En s'appuyant sur ses acquis, VSF avait l'ambition de s'extraire de la relation financeur – financé et d'établir avec le MAE/MCD une relation traitant du fond des actions. Cette attente était tout à fait cohérente avec le processus de contractualisation engagé alors entre l'Etat et les ASI.

Pour le DEV/IVA

Les motivations annoncées par le DEV/IVA sont celles d'améliorer le savoir – faire et l'expertise des ONG françaises.

Le DEV/IVA souhaitait que les ASI puissent ainsi acquérir les compétences et les capacités nécessaires pour accéder aux financements européens ou à d'autres sources de financement.

Au départ ces motivations étaient surtout des idées générales. Les démarches d'action ne se sont construites que progressivement avec l'élaboration des conventions d'objectifs et leur mise en œuvre.

Malgré l'absence de documents écrits qui nous permettraient de l'établir avec certitude, il apparaît au cours des entretiens que la simplification administrative a été un motif important dans la mise en place des conventions d'objectifs.

Une dernière motivation enfin était l'établissement de relations, et notamment la capitalisation croisée, entre les services du MAE / MCD et VSF. Les conventions d'objectifs étant alors considérées comme un moyen d'intéresser les services sectoriels aux actions et approches transversales et généralistes des ASI.

² Sept conventions d'objectifs ont été passées respectivement avec VSF, CCFD, CIDR, EAU VIVE, GRDR, CICDA, AFDI.

1.2 MODALITES

Réunions annuelles de suivi.

Les réunions annuelles de suivi sont des temps forts de la relation entre les pouvoirs publics et l'association signataire de la convention d'objectifs. Elles ont pour tâche de valider les actions conduites pendant l'année écoulée et au vu du programme prévisionnel fourni par VSF de se prononcer sur l'engagement des crédits pour l'année suivante.

Les représentants de l'administration reçoivent leurs informations des postes concernés par des projets pris en compte dans la convention d'objectif et par l'analyse du rapport présentant les activités de l'année écoulée et les propositions pour l'année à venir.

L'avis des postes porte généralement sur le contenu des projets et fort peu sur les actions transversales³. Le processus de contractualisation et les modalités d'élaboration et d'exécution des conventions d'objectif ne sont pas connus

Les adaptations sont réalisées «par consensus» à la suite des réunions sans que des comptes rendus formels soient produits⁴. Nous n'avons pas retrouvé de propositions écrites d'évolution du contenu de la convention d'objectifs de la part du MAE / MCD.

La liste des participants aux réunions de suivi ne fait l'objet d'aucun document écrit⁵.

Conventions de financement

A l'issue des réunions de suivi, deux conventions de financement sont alors passées avec le MAE et le MCD (du moins jusqu'en 1998).

Relations MAE/MCD et VSF

Les autres relations avec les services du MAE / MCD demeurent du même ordre que ceux établis dans le cadre des cofinancements classiques.

³ En fait les réactions sur les actions transversales n'apparaissent vraiment qu'en fin 1999.

⁴ Nous signalons tout de même l'obstination de vsf à produire unilatéralement une note, bien évidemment non contractuelle, des échanges. Nous n'avons malheureusement pas pu accéder à une chronologie complète sur la durée de la convention d'objectifs.

⁵ Ou s'il existe, il ne nous a pas été communiqué.

2. OBJECTIFS

Les objectifs actuels de la convention d'objectif ne sont pas les mêmes que ceux définis à son début en 1996. Cela a conduit VSF en accord avec le MAE à définir un «cadre logique reconstitué» (annexe 1 pages 11 et 12) servant de base à l'évaluation des résultats des actions transversales de la convention d'objectif.

2.1 Objectifs initiaux en 1996.

Les objectifs initiaux de la convention d'objectif étaient :

- de produire du matériel pédagogique sur le thème de la santé animale.
- de capitaliser l'expérience de VSF sur la formation en milieu paysan : passage du rôle d'agent d'élevage à celui d'animateur du développement local, pérennisation des systèmes de formation.
- d'élaborer des références méthodologiques : diagnostic pathologique global participatif, animation de réseaux d'agents d'élevage.

2.2 Redéfinition des objectifs en 1997.

Pour la deuxième année (1997) une réorientation est proposée par la réunion de suivi du 10 janvier 1997. Elle se concrétise par les objectifs suivants :

- Améliorer les capacités et compétences de VSF :
 - Pratiques opérationnelles : évolution de la nature des actions, mise en place d'un suivi évaluation, organisation des relations siège – terrain.
 - Compétences collectives : amélioration des compétences mises en œuvre au siège et sur le terrain.
- Production de références utiles à l'action:
 - Analyse stratégique : capacité pour VSF à se positionner en tant qu'opérateur de développement.
 - Concept d'intervention : cadre méthodologique de l'action.
- Production d'outils opérationnels
 - Conception de formations.
 - Outils

2.3 Motifs de la redéfinition des objectifs.

Au cours de l'élaboration de la convention d'objectif, en 1995, les considérations sur le financement pluriannuel d'un ensemble de projets ont été prioritaires par rapport aux enjeux des actions transversales.

Par une note (non retrouvée) du 14/03/1996 le DEV-IVA semble déjà poser quelques questions à VSF sur les objectifs des actions transversales et leur mise en œuvre, mais l'intérêt de mieux définir ces actions transversales n'est vraiment apparu qu'au bout d'un an de fonctionnement.

La réunion de suivi de janvier 1997 établit le constat suivant :

- Le contenu des actions transversales n'apparaît pas clairement. Celles-ci donnent plus l'impression d'un fourre tout, que d'un ensemble cohérent organisé dans un objectif précis.
- Les éléments de capitalisation ne sont pas à la hauteur des attentes.
- Impression d'un glissement budgétaire des actions transversales vers les projets.
- Interrogations sur la pertinence des productions proposées et sur le recours à l'écrit comme moyen de communication.

Par ailleurs, l'évolution des personnes représentant les services ministériels conduit à l'apparition de nouvelles attentes conduisant à demander à VSF de :

- Préciser sa vision globale du développement agricole et donc établir la cohérence entre les divers projets concernés par la C.O.
- Prendre en compte l'expérience des organisations professionnelles agricoles et des autres opérateurs d'appui du monde rural.
- Renforcer ses propres capacités, son savoir-faire et son niveau d'expertise.

La conjonction du constat que les ATCO étaient mal définies et mises en second plan avec l'intuition qu'il fallait commencer par renforcer VSF avant d'espérer un renforcement de son action sur le terrain ont motivé les changements d'objectifs des ATCO.

Ecart entre les objectifs et les résultats atteints pour les ATCO en fin de première année.

L'impression générale, exprimée a posteriori par le DEV-IVA, était que VSF avait des difficultés à prendre du recul par rapport à ses actions sur le terrain et que les retombées des actions transversales sur l'amélioration des prestations de VSF tardaient à se manifester.

En pratique plusieurs autres facteurs ont joué :

- Les ATCO, considérées comme marginales par rapport au financement des projets et du budget des programmes de VSF⁶, n'ont dans un premier temps, pas fait l'objet d'une dynamique particulière : pour VSF, il suffisait de faire apparaître les travaux déjà réalisés.
- VSF avait la conviction que ses actions étaient de bon niveau et qu'il suffirait de collecter le savoir-faire auprès des cadres du siège et des terrains pour compléter les documents déjà produits et bâtir des références techniques et méthodologiques.
- La négociation et les démarches administratives relatives à la mise en place de la C.O. ont été finalisées au cours de l'année 1996. Les financements MCD ont été reçus le 20/08/96. Compte tenu de l'inertie normale pour lancer des nouvelles actions, il est compréhensible que VSF ne se soit réellement impliqué dans les ATCO qu'à l'automne 1996. Ce qui laisse effectivement peu de temps pour présenter un bilan conséquent lors de la réunion de suivi de janvier.

⁶ Sur la période 1996-1999 le budget prévisionnel des ATCO représente en moyenne 3,6% des engagements programme

3. INVENTAIRE DES ACTIONS TRANSVERSALES SUR LA PERIODE 1996/1999

Ne sont repris ici que les actions ayant abouties en excluant toutes les actions signalées par VSF comme étant en cours d'élaboration, en expérimentation, en test sur le terrain, en cours de traduction etc.

L'année de réalisation des actions est signalée entre parenthèses à la fin de chaque paragraphe.

Les références documentaires (réf. doc. X) sont celles du catalogue des publications VSF édition de 1999.

Note :

Cette partie 3 fait l'inventaire des actions, l'analyse des résultats par rapports aux objectifs du cadre logique se trouve dans la partie 5. Analyse des résultats des actions transversales.

3.1 EXTENSION DES COMPETENCES DU CENTRE DE DOCUMENTATION DE VSF

- Inventaire, collecte et indexation de manuels de formation et document méthodologiques. A la fin 1998 VSF recense 51 manuels de formation et 18 documents méthodologiques.
- Mise en place d'un service de question – réponse d'abord pour les cadres des projets puis étendu ensuite aux autres demandes externes (1997).

3.2 CREATION D'UN SITE INTERNET

Un site existe sous l'adresse www.vsf-France.org , des passerelles existent avec horizon solidaire et deux sites de la profession vétérinaire.

La base du site a été conçue en mai 1998. L'ouverture au public en décembre 1998. Les données ont été peu actualisées depuis.

Deux forums sont ouverts :

- un réservé aux adhérents. Ce forum est complété par un espace de téléchargement surtout alimenté dans les périodes pré A.G.
- un autre pour le grand public.

3.3 PRODUCTION ET DIFFUSION DE DOCUMENTS

Base de données iconographique

Production d'un livret iconographique (1998) édité sur support papier réf doc. 17 et sur CD-ROM réf doc. 16 (50 exemplaires diffusé en CD).

Outils d'aide à la conception de formation

15 fiches annoncées depuis 1996, non abouti, mais conservé en inventaire car annoncé comme fusionné dans les documents de synthèse produits dans le cadre du travail le groupe ETPL⁷.

Documents méthodologiques

Aide mémoire à l'usage des évaluateurs de formation dont la diffusion est finalement annoncée pour le premier semestre de 1999.

Publications diffusés

Quatre fascicules à partir de la capitalisation sur le projet Nenton au Guatemala (n° 11/12/13/14 du catalogue VSF) (1996)

Mallette type SISGESCO

Création d'une mallette adaptée pour producteurs de lait. Réalisé au Sénégal (1999).

3.4 ORGANISATION DE FORMATIONS

Formation décentralisée au Cambodge en partenariat avec Format Santé (1998)

Refonte des formations au départ avec mise en œuvre annoncée pour 1999 (1998).

Formation des cadres terrain : 6 personnes au CIEDEL, 3 personnes au CNEARC.

Formation des cadres siège (2 personnes) sur serveur Internet.

Modules de formation de vétérinaires privés (Sénégal, Côte d'Ivoire, Togo, Guinée)⁸

3.5 RELATIONS DE PARTENARIAT

RITIMO : le centre de documentation de VSF est « membre associé au RITIMO. Il alimente la base en dépouillant trois revues (Habanae, l'Aigle de Songhaï, La revue mondiale de zootechnie) et ponctuellement des rapports.

CIRAD, INRA, FAO, BDPA, ORSTOM, CTA : ces partenariats des relations entre centres de documentation : échanges d'information sur le fond documentaire, prêt d'ouvrages. Il n'y a pas de contractualisation institutionnalisant ces relations.

⁷ Convention d'objectif VSF, propositions 1999, décembre 1998, page 63 : « Le travail de synthèse du groupe ETPL devrait déboucher sur la définition de principes méthodologiques pour les interventions dans le domaine de l'élevage. Il est difficile aujourd'hui de préjuger de la forme que pourrait prendre cette synthèse ».

⁸ Nous n'avons pas étudié le contenu et l'importance de ces formations exécutées dans des pays non visités dans le cadre de cette évaluation.

Format Santé, association avec laquelle VSF a conduit une action de formation au Cambodge et la réalisation d'un aide mémoire à l'usage des concepteurs, réalisateurs et évaluateurs de formation.

IRAM , GRET, CIEDEL, CICDA, GRDR, membres du Groupe Initiatives, associés ici en tant que structures ressource aux restitutions et suivi en France des études ETPL.

Maison d'Information sur les Formations de Savoie (MIF) : intervention au cours des séminaires sièges.

Inter Réseau : sollicité pour participer aux travaux ETPL.

APAD sollicité pour participer en tant que structure ressource aux restitutions en France des études ETPL.

CIRAD EMVT, SAR CNEARC , relations anciennes avec VSF, non spécifiques au ATCO.

3.6 GROUPE ETPL

Création en 1997, réunions de travail de juin et septembre, élaboration des hypothèses de travail.

Réalisation, restitution et exploitation des études :

1998

- « Jeu d'acteurs et rapports de pouvoir dans un projet d'élevage – Tentatives d'interprétation de l'intervention de VSF au Cambodge ».
- « Organisations paysannes en Haute-Guinée Ouest – Histoire, structure et pouvoirs ».
- « L'action de développement selon Vétérinaires Sans Frontières : Analyse socio-anthropologique d'un projet d'appui à l'élevage a cycle court au Nord Ouest de Madagascar ».
- « Rapports de pouvoir entre les acteurs concernés par la transhumance – Enquête socio-anthropologique dans la préfecture de Boke/ Guinée Maritime ».

1999

- « Etude de cas : gestion paritaire des points d'eau – Projet Almy Bahaïm, Tchad Oriental »
- « Etude d'impact social de la diffusion de l'élevage d'Aulacodes au Gabon – Enquête sociologique à Libreville et dans la région du Woleu Ntem au Gabon ».
- « Cauchal : une centrale de colonisation dans l'amazone bolivienne – Réalités locales et projet de développement ». Bolivie Pilon de Lajas.

- « Jeu d'acteurs autour du projet filière avicole et cohérence avec une stratégie de développement local – analyse critique de l'intervention de VSF dans l'extrême Nord de Madagascar ».
- « Les paysans ne veulent pas être banquiers, expérience de financement local à Guazacapan, Salvador ».

3.7 SEMINAIRES

- 1996 Séminaire : « formation d'éleveurs »
- 1996 Séminaire Afrique de l'Ouest : « Formation et appui aux organisations locales ».
- 1996 Journée de réflexion : « Implication VSF dans les universités formation de cadres de l'élevage en Asie du SE ».
- 1997 Séminaire Afrique de l'Ouest : « Formation et appui aux organisations locales. Etudes de cas ».
- 1997 Séminaire pré-AG : « Formation générale, CO, PEI, appui aux OP. ».
- 1997 Séminaire Amérique Centrale : « Formation en santé animale, étude de cas Honduras ».
- 1998 Séminaire Afrique de l'Ouest : « La prise en compte des logiques sociales dans le cadre d'actions de formation et d'appui aux organisations locales ».
- 1998 Séminaire Madagascar : « La couverture sanitaire des élevages extensifs et semi-extensifs, aspects organisationnels et juridiques ».
- 1998 Universités d'hiver : « Pratiques paysannes et innovations techniques ».
- 1999 Séminaire interne : « Les organisations professionnelles agricoles françaises
Quels enseignements pour l'appui au OP du Sud ?
- 1999 Séminaire interne : « Analyse des logiques d'acteurs dans les PVD - Outils d'analyse et cas pratiques ».
- 1999 Etude / concertée Projet TRH Bilan et perspectives 94/99
- 1999 Séminaire Madagascar : « La gestion des ressources pastorales ».
- 2000 Séminaire Afrique de l'Ouest : « Les organisations locales et la décentralisation ».

4. DEMARCHE DE MISE EN ŒUVRE ET PERTINENCE DES ACTIONS TRANSVERSALES.

4.1 MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS TRANSVERSALES.

La mise en œuvre des actions transversales est passée par trois phases :

Phase 1 : première année de la convention d'objectif, avec la mise en chantier des actions pré-identifiées au cours de l'élaboration de la convention d'objectifs.

Phase 2 : année 1997, réorientation des actions transversales

Phase 3 : année 1998 puis prolongations en 1999 sur les choix fait en 1997

Phase 1 : Les actions transversales sont à l'image de VSF.

La convention d'objectif est d'abord vue comme une simplification administrative : un seul dossier, 15 projets sur le champ et 9 hors champ. Avec en plus l'opportunité de sécuriser les financements sur trois ans.

A ce stade, VSF considère les actions transversales comme un moyen de valoriser des savoir-faire techniques considérés comme acquis.

Les actions engagées consistent à collecter l'information, la mettre en forme et la diffuser. La collecte se faisant en finançant quelques mois hommes pour capitaliser et assurer quelques missions de suivi sur le terrain. La mise en forme et la diffusion sont de la responsabilité du siège.

Cette première phase se solde par le constat d'un semi-échec.

Production pédagogique :

Laps de temps trop court pour que des actions significatives puissent apparaître.

Capitalisation :

Le contenu de la capitalisation collectée auprès des projets n'est pas à la hauteur des espérances. Quelques causes peuvent être identifiées :

- Absence de compétence spécifique des expatriés et cadres nationaux pour la capitalisation.
- Conception et montage initial des projets donnant la priorité donnée à l'action (résultats à atteindre) sur la réflexion (comment atteindre ces résultats).
- Absence de temps disponible et financé pour les travaux de capitalisation.

Les mêmes causes conduisent également les responsables de projets à ne pas s'intéresser aux quelques capitalisations déjà faites et disponibles au siège.

La première réunion de suivi de la convention met en évidence la faiblesse de la valeur ajoutée. Le DEV-IVA demande plus de résultat et surtout une problématique aux actions transversale (cf. 2 Objectifs de la C.O.)

Phase 2 : Déplacement des objectifs avec priorité donnée au renforcement des compétences mises en œuvre par VSF.

Production pédagogique :

VSF abandonne l'idée de production centralisée de documents pédagogiques au profit d'un appui à des productions délocalisées jugée plus pertinentes par rapport aux perceptions et besoins locaux. Cela se traduit de la part du siège par une incitation à la production en argumentant sur la possibilité de financer le tirage et la diffusion des documents produits.

La mise en place d'un site Internet et la production d'outils iconographiques demeurent mais ne trouveront leur aboutissement que l'année suivante.

Capitalisation et renforcement des compétences :

A la suite de la première réunion de suivi de janvier 1997, VSF tarde à établir une stratégie alternative.

Une note du DEV-IVA en date du 21/02/97 questionne VSF sur les dispositions qu'il entend prendre. La réponse de VSF, intervient que le 12/05/1997 par une télécopie confirmant la stratégie de VSF de conduire ses actions à partir de la porte d'entrée technique en santé animale. Mais que celle-ci montre ses limites et doit être relayée par des approches de développement local ou d'autres entrées techniques complémentaires comme par exemple les feux de brousse.

On ne perçoit pas encore ici le glissement des objectifs de la convention vers le renforcement des compétences internes de VSF mais plutôt un souci d'étendre le champ des actions à des thèmes plus transversaux que la réponse sectorielle en santé animale.

Pendant cette période, le renforcement des compétences continu d'être assuré par les séminaires siège et Afrique de l'Ouest.

Les orientations à donner aux actions de capitalisation vont se décider en juin 1997 au cours du séminaire qui se tient traditionnellement dans les jours qui précèdent l'Assemblée Générale de VSF. Un groupe de participants à ce séminaire identifie des préoccupations communes et décide de les aborder sous la forme d'un groupe de travail intitulé « Enjeux Techniques et pouvoirs locaux » (ETPL).

Résumé de la problématique ETPL initiale :

VSF utilise des portes d'entrée technique pour favoriser l'émergence et l'appui à des structures locales. L'interaction entre l'action technique et les répercussions sociales est permanente. Le choix de l'action technique et la prise en compte de ses effets sur les relations de pouvoir existant dans le milieu deviennent un moyen à privilégier dans l'accompagnement des dynamiques locales.

L'objectif de la réflexion menée par le groupe « ETPL » est d'analyser les pratiques de VSF dans ce domaine pour, à terme, infléchir et enrichir ses stratégies et méthodes d'intervention.

Le groupe ETPL propose un champ d'investigation correspondant aux préoccupations de ses membres⁹ et qui n'apparaît pas trop éloigné des orientations générales de la convention d'objectifs (formation en santé animale, appui à l'organisation d'éleveurs) et les objectifs spécifiques des actions transversales (production de références, capitalisation, renforcement des compétences).

Le groupe commence ses travaux au deuxième semestre de 1997, il établit une problématique de travail¹⁰ et engage le processus de réalisation d'études sur le terrain.

Ces études, dites « Etudes ETPL » ont l'objectif d'établir un état des lieux des dynamiques sociales qui se développent autour des projets de VSF et d'apporter des réponses aux hypothèses de départ du groupe ETPL.

Mis à part les participants au séminaire pré-assemblée générale, les cadres nationaux et les expatriés ne sont consultés qu'a posteriori (décembre 1997) après définition de la démarche et des hypothèses de travail au cours réunions de juin et septembre 1997 du groupe ETPL.

Phase 3 : Le processus ETPL devient l'élément central des actions transversales

Production pédagogique s'intègre dans «un centre de référence»

Le site Internet, le CD-ROM et le livret iconographique, sont bouclés.
Le centre de documentation fonctionne et divers travaux demeurent en cours.
Mais le centre de gravité des actions transversales est ailleurs.

Capitalisation et renforcement des compétences.

Quatre études sont réalisées, les thèmes de travail des séminaires Afrique de l'Ouest et du sié sont issus de la problématique ETPL.

Le processus ETPL à pris son allure de croisière. Il conduit VSF sur des domaines qui ne font pas partie de ceux sur lesquels l'association était identifiée précédemment comme opérateur crédible.

Les réactions à cette évolution sont assez diverses :

Le MAE déclare chercher à promouvoir des opérateurs techniques capables d'apporter leurs services aux stratégies sectorielles du Ministère. Ces opérateurs doivent être suffisamment solides, compétents et reconnus pour accéder à d'autres financements et notamment ceux de

⁹ Groupe Ixian qui avait commencé un travail dans ce sens en Amérique Centrale et les auteurs de l'ouvrage « De la santé animale à la santé de l'homme » qui posaient la question du sens politique des actions de développement.

¹⁰ Huit questions présentées comme des hypothèses de travail :

- L'entrée technique est-il un outil révélateur des organisations sociales ?
- A quelles conditions l'entrée technique peut-elle être révélatrice de dynamiques sociales ?
- Au service de quels objectifs l'entrée technique est-elle mise en œuvre ?
- Quels sont les biais de cette approche ?
- Influence exogène et structure locales.
- Décentralisation, courtage et intermédiation technique.
- Quelles références se donne t-on pour analyser l'impact des entrées techniques sur les dynamiques locales en terme de conception de l'Etat et du local ?
- A quels modèles de développement fait-on référence pour analyser l'impact des interventions techniques sur les dynamiques locales ?

l'Union Européenne. Pour certains, l'attente est que VSF soit «la vitrine de la France en matière d'élevage et de santé animale ».

Les assistants techniques en poste en Afrique expriment un avis assez convergent :

- Un vétérinaire doit être un bon vétérinaire.
- Si nous avons besoin d'un sociologue nous allons le chercher ailleurs.
- Ce n'est pas sur ce terrain que l'on attend VSF
- ETPL c'est du verbiage ...

Globalement, l'intérêt porté par VSF aux «stratégies d'acteurs » est jugé non productive, par rapport à l'obligation de rentabilité économique de projets d'élevage.

La délégation de l'**Union Européenne à Conakry** n'a pas vraiment d'avis sur le processus ETPL. Et pour cause : l'U.E. ne participe pas à son financement. Le problème des personnes rencontrées c'est de pouvoir faire la distinction entre des opérateurs type bureau d'étude, réputés spécialisés et compétents et les opérateurs associatifs, généralistes, avec un plus humaniste et pas chers.

La délégation de l'**Union Européenne et le SCAC à Phnom Penh** ne se prononcent pas directement sur le processus ETPL, mais leur avis sur l'élargissement des actions¹¹, plus nuancé, est tout de même convergent avec celui exprimé sur la zone Afrique :

Le MAE/SCAC au Cambodge se retrouve dans l'approche trans-sectorielle¹², mais souhaiterait tout de même stimuler une production animale à plus grande échelle.

La délégation de l'UE comprend l'approche VSF, mais souhaite un recentrage sur le volet élevage en l'élargissant vers la filière économique de la production animale.

La stratégie majoritaire des **cadres nationaux** des projets VS Fest de se positionner, en tant qu'acteurs autonomes (c'est à dire sans VSF ou en partenariat avec lui) dans les processus de privatisation, libéralisation et décentralisation. Pour cela, ils ont besoin d'acquérir une compétence reconnue qui leur permet d'être compétitifs dans les appels d'offre ou dans la négociation de financements. Ils ont généralement déjà un champ de compétence technique. Leur attente par rapport aux études ETPL est donc d'acquérir une compétence transversale qui leur donne un avantage sur les autres opérateurs. C'est essentiellement l'étude faite sur leur zone d'action qui retient leur intérêt tant sur le plan de la méthode d'enquête mise en œuvre que du contenu. Le processus ETPL de capitalisation entre projets différents n'est pas identifié.

La stratégie du **siège de VSF** est marquée par un débat d'orientation qui conduit à la formation d'un noyau dur de quelques personnes ayant identifié des limites aux projets VSF. Ce noyau, dit « Groupe ETPL », souhaite élargir le regard dans une perspective de prise en compte de l'impact des actions et ensuite de la définition de nouvelles stratégies d'action. Piloté par des personnes rattachées au siège il associe à des degrés divers quelques expatriés et cadres nationaux.

Les stratégies des **Expatriés** sont bien évidemment différentes s'ils sont impliqués ou non dans le processus ETPL. Pour ceux qui sont impliqués la stratégie est comparable à celle

¹¹ Qui s'inscrit dans la mouvance de la problématique ETPL

¹² Considérée comme en phase avec la réalité de l'agriculteur cambodgien riziculture et élevage intégré à petite échelle.

décrite ci-dessus à propos du siège de VSF. Pour les autres le processus ETPL ne répond pas à leurs attentes et préféreraient une capitalisation plus technique et selon des modalités différentes : capitalisation par une ou deux personnes devenant spécialistes du thème.

Le positionnement de l'association et du **Conseil d'Administration** est plus ambigu. Il y a acceptation du processus qui a été présenté et validé en réunion du C.A. mais défiance¹³ envers les porteurs du processus.

L'association s'est donnée une charte précisant sa finalité, un règlement des missions, des critères d'éligibilité des projets, mais n'a pas terminé ses arbitrages entre :

- les différents buts à atteindre (amélioration de la santé animale, de la production, des conditions de production ; défense des éleveurs, professionnalisation, développement local)
- les méthodes de travail à promouvoir sur le terrain (intervention directe, relais nationaux et partenariats, appui, accompagnement).
- le cadre institutionnel dans lequel devrait s'inscrire VSF (association citoyenne, association professionnelle, bureau d'étude associatif, société commerciale).

4.2 PERTINENCE DES ACTIONS TRANSVERSALES.

Pertinence de la production de documents de formation :

Le manque de pertinence des actions de production centralisée conduites lors de la première phase a déjà été identifié par les deux parties lors de la première réunion de suivi.

Le processus de production centralisé de documents de formation ayant été réorienté en 1997, il n'est pas possible de se prononcer maintenant sur l'importance de l'utilisation qu'aurait pu avoir la documentation éditée par le siège.

Une des questions de la grille d'entretien destinée aux cadres et équipes terrain francophone (Guinée, Burkina Faso) portait sur les documents de référence les plus souvent consultés

L'inventaire de ces documents fait apparaître la répartition suivante :

Ouvrages venus via VSF	21/49	42%
Dont ouvrages édités par VSF	9/49	18%
Autres ouvrages	40/49	82%

Sur les 40 ouvrages qui ne sont pas édités par VSF, 24 proviennent d'éditeurs du Nord, 13 sont produits au sud et 3 sont d'origine non précisée. Cela montre qu'une partie de la réponse au besoin de documentation et d'ouvrage de référence peut provenir du Nord et justifie le maintien de ce type de production par le siège de VSF.

Sur le plan de l'efficacité de la diffusion par VSF, on notera que presque la moitié des ouvrages de référence sont venus par VSF (via le siège ou «hérités» des expatriés à leur départ).

¹³ Cette défiance du CA envers une partie des salariés n'est pas directement liée au contenu du processus ETPL mais à des visions différentes du statut de l'association, des rôles respectifs des professionnels salariés et des administrateurs et des modes de fonctionnement interne de l'association.

Thèmes des ouvrages :

Santé animale	11/49	22%
Techniques d'élevage	5/49	10%
Animation / organisation	12/49	24%
Gestion des ressources naturelles	7/49	14%
Pédagogie	2/49	4%
Comptabilité / gestion	4/49	8%
Autres	8/49	16%

Origine géographique par thèmes :

	Nord	Sud	Indéterminée
Santé animale	10	1	0
Techniques d'élevage	2	3	0
Animation / organisation	6	6	0
Gestion des ressources naturelles	4	1	2
Pédagogie	0	2	0
Comptabilité / gestion	3	0	1
Autres	8	0	0

Les thèmes «classiques» de la santé animale ou de la comptabilité – gestion sont couverts par des ouvrages généraux utilisables en toutes zones.

La répartition est équilibrée pour les ouvrages relatifs à l'animation, appui à l'organisation : besoin à la fois d'ouvrages méthodologiques de référence et de manuels adaptés aux particularités locales.

Alimentation par le Nord pour les thèmes traitant de la gestion des ressources naturelles, terroirs, feux de brousse. L'évolution vers une demande d'ouvrages répondants aux conditions locales est probable.

L'objectif de VSF de transférer la production de manuels adaptés aux particularités locales est plus pertinent que celui de la production centralisée prévue au départ¹⁴.

Par contre, la réalisation à partir du siège d'ouvrages de référence sur des thèmes nouveaux demeure d'actualité.

Pertinence de la création d'un centre de référence :

Le besoin d'information est ressenti de façon unanime.

La nature des informations attendues est diversifiée : information technique pour les uns, méthodologique pour d'autres ou encore simple relais boîte aux lettres pour d'autres.

L'utilité de la collecte, du traitement et de la mise en forme de l'information pour produire des outils opérationnels pour la formation et l'appui à l'organisation des éleveurs est reconnue.

La pertinence d'un centre de référence ne peut vraiment être établie qu'avec la création de toute la chaîne de transmission de l'information, collecte, traitement, diffusion, avec l'ensemble des moyens techniques et financiers nécessaires et une méthode pour que

¹⁴ Exemple l'adaptation des malettes SISGESCO par VETERIMED en Haïti, puis par au Sénégal.

l'ensemble soit cohérent¹⁵. La compilation des objectifs et leur manque de suivi dans le temps ne permettent pas de relever ce défi.

Pertinence des séminaires

Sur la forme :

L'organisation régulière de séminaires courts réunissant des cadres et membres des équipes nationales, les expatriés, des membres du siège et des personnes externes est une réponse appréciée et adaptée aux besoins d'ouverture et de «relations de parenté» entre les programmes de VSF.

Sur le fond :

Les thèmes des rencontres ont en grande partie été choisis et abordés dans le sillage des travaux du groupe ETPL. Leur pertinence est donc similaire à celle du processus ETPL.

Pertinence du processus ETPL :

La pertinence du processus ETPL comme moyen de capitalisation pour contribuer à :

- l'évolution des pratiques opérationnelles,
- l'amélioration des compétences collectives,
- l'élaboration d'analyses stratégiques,

peut être évalué à partir de trois points de vue.

1. Association VSF : Le débat interne sur la formulation précise des buts fixés par VSF pour accomplir sa mission (charte) et du rôle assigné aux actions transversales pour y parvenir, était en cours au moment de l'évaluation. Il ne nous est donc pas possible de nous prononcer à partir de ce point de vue.

2. Commanditaires et bailleurs de fond, la réponse est plus incisive : le processus ETPL ne capitalise pas sur les thèmes jugés prioritaires et conduit à une dispersion des champs de compétences qui nuisent à l'image de l'opérateur. Ce n'est pas une réponse pertinente par rapport aux attentes.

3. Acteurs de terrain (éleveurs, groupements d'éleveurs, cadres nationaux, structures administratives locales). Pour eux le processus ETPL n'est pas identifié, ce qui est tout à fait normal. Par contre, il est intéressant de comparer la nature des changements que depuis 1996 ils jugent significatifs, avec la problématique développée par le groupe ETPL.

Le recueil de ces jugements a été fait à partir de la question du guide d'entretien « Pour vous, quel a été le changement le plus significatif apporté par l'action de VSF depuis 1996 ».

Sur un échantillon de 36 réponses formulées par des personnes ou groupes¹⁶ concernés par les deux projets Guinée, les réponses se répartissent en :

¹⁵ Ex la chaîne base de donnée – diffusion par le site Internet, suppose entre autre : le stockage sous forme de fichiers informatiques en remplacement ou complément du support papier, l'actualisation régulière du site et la possibilité de se connecter depuis le terrain...

¹⁶ Entretiens individuels pour cadres, animateurs et formateurs des projets (25), et collectifs pour groupements d'éleveurs (6), Services techniques de l'Etat (3), Associations (2)

Organisation des éleveurs (groupements, professionnalisation etc.)	28/36
Formation (alphabétisation)	13/36
Amélioration de la santé animale	11/36
Maîtrise de l'environnement (GRN, feux de brousse)	9/36
Meilleure maîtrise des techniques d'élevage	4/36
Augmentation des revenus	4/36
Ouverture sur l'extérieur	2/36

La somme des réponses dépasse les 36 car possibilité de choix multiples.

Les changements relatifs à l'organisation arrivent en premier. La plupart des personnes signalent ce changement parce qu'ils ont découvert qu'ils pouvaient avancer sur ce point. C'est un terme émergent, car ils reconnaissent également qu'ils ont encore beaucoup à faire dans ce domaine, et donc beaucoup d'attente pour l'avenir.

La formation est signalée à part égale pour la partie santé animale et la partie capacités d'organisation des éleveurs.

L'amélioration de la santé animale est signalée comme un changement acquis. Ce point ne leur pose plus de problème majeur.

Compte tenu que les deux actions en Guinée ont été parmi celles qui ont contribué à l'élaboration des hypothèses de départ du groupe ETPL, il est logique de constater l'intérêt des structures locales pour cette problématique.

Cet intérêt est une conséquence des processus de décentralisation et de démocratisation qui sont également en cours dans d'autres pays. On peut en déduire que l'analyse des stratégies et attentes des divers acteurs du développement est un thème, à la fois novateur et pertinent pour les acteurs sur le terrain.

Conclusion sur la pertinence :

La mise en œuvre des actions transversales s'est faite en «navigation à vue » parce que :

- VSF a dû s'adapter aux changements apportés en 1997.
- Il n'y avait pas de stratégie claire sur laquelle adosser les objectifs des actions transversales.
- La reconduction pour un an, puis encore un an de la convention conduit plus à reproduire ce qui se fait déjà, et n'inventer qu'au coup par coup sur une logique d'opportunité.

La pertinence des actions engagées en 1997 s'est donc émoussée, y compris pour le processus ETPL qui n'a pas pu généraliser et formaliser l'engagement des équipes terrains¹⁷ et vraiment convaincre les bailleurs de l'intérêt de la démarche.

¹⁷ Douze études ETPL engagées sur 29 projets en cours en 1998.

5. ANALYSE DES RESULTATS ET EFFICACITE DES ACTIONS TRANSVERSALES

5.1 ACCROITRE LES CAPACITES DE VSF DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION ET DE L'APPUI AUX ORGANISATIONS.

5.1.1 Evolution des pratiques opérationnelles

5.1.1.1 Documents produits

Base de données bibliographique.

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Documents de référence	1	2	1	2	1	1	2	0
Documents pédagogiques	2	6	23	27	19	4	13	0

Production régulière de un ou deux documents de référence par an. Jusqu'en 1995 ce sont des guides pratiques, ensuite ce sont les comptes rendus des séminaires Afrique de l'Ouest. Ces derniers établissent une distance par rapport au terrain. Leur pleine exploitation suppose une participation directe au séminaire ou indirecte sous forme de travaux préparatoires et exploitation en équipe.

Pic de production de documents pédagogiques en 1994, 1995 et 1996. L'essentiel de la production (91/94) concerne la santé animale et les techniques d'élevage.

La reprise de production en 1998 correspond en fait à l'intégration de 8 documents produits en anglais par VSF –Suisse.

La production de 1999 n'est apparemment pas encore recensée dans le catalogue (édition papier et site Internet).

A partir de 1997, il y a donc tarissement de la production de document pédagogique en santé animale et techniques d'élevage produits et référencés par le siège. Cette diminution est normalement compensée par un accroissement des productions locales. Nous n'avons pas pu établir si les documents pédagogiques effectivement produits sur place étaient la conséquence d'un transfert programmé ou une production « naturelle » et normale des projets.

Base de donnée iconographique.

Les actions dans le cadre des ATCO concernent la réalisation de dessins de base mis à disposition sous forme imprimée et sur CD-ROM. Le document comporte une partie méthodologique (comment faire ou adapter ses dessins) intéressante et utile.

Le CD ROM a été diffusé (essentiellement sur demande) à 50 exemplaires. Il y a eu quelques réactions positives (deux ou trois...), mais pas de négatives. Le MAE septique quant à l'utilité, et plutôt amusé par le résultat, n'a pas réagi formellement.

L'utilisation d'une base de donnée vectorisée peut se faire sur un ordinateur courant avec des logiciels de bureautique standard. S'il y a obstacle à l'utilisation cela relèvera plutôt du mode

d'usage (pratique des terrains dans l'élaboration de leurs outils pédagogiques et de communication) ou de la faiblesse intrinsèque du produit (qualité et pertinence des dessins proposés).

Le CD-ROM iconographique n'étant soit pas encore connu, soit connu mais pas utilisé, sur les terrains visités, nous n'avons pas pu porter de jugement sur l'efficacité de son contenu.

Etudes ETPL

Citées ici pour mémoire. L'évaluation de ces études est difficilement dissociable de l'évaluation du processus ETPL lui-même cf. § 5131

Synthèse sur la production de documents :

Tarissement de la production, au siège, de documents pédagogiques en santé animale largement diffusables, partiellement compensée par des documents de référence, à diffusion et utilisation plus confidentielle.

La production pédagogique sur le terrain existe, sans que nous puissions affirmer qu'elle soit le résultat d'un transfert programmé dans le cadre des actions transversales de la convention d'objectif.

5.1.1.2 Suivi évaluation interne

5.1.1.2.1. Séminaires régionaux

N°	Intitulé	Thème
1995	Séminaire Afrique de l'Ouest	L'appui aux groupements d'éleveurs,
1996	Séminaire «formation d'éleveurs »	Formation d'éleveurs
1996	Séminaire Afrique de l'Ouest	Gestion des ressources Naturelles.
1996	Journée de réflexion	Implication VSF dans les universités formation de cadres de l'élevage en Asie du SE
1997	Séminaire Afrique de l'Ouest	Formation et appui aux organisations locales. Etudes de cas.
1997	Séminaire pré AG juin	Formation générale, CO, PEI, appui aux OP,
1997	Séminaire Amérique Centrale	En partie sur thème central de la CO (formation en santé animale ?). Etude de cas Honduras.
1998	Séminaire Afrique de l'Ouest	La prise en compte des logiques sociales dans le cadre d'actions de formation et d'appui aux organisations locales
1998	Séminaire Madagascar	La couverture sanitaire des élevages extensifs et semi-extensifs, aspects organisationnels et juridiques.
1998	Universités d'hiver	Pratiques paysannes et innovations techniques
1999	Séminaire interne au siège	Les organisations professionnelles agricoles françaises Quels enseignements pour l'appui aux OP du Sud ?
1999	Séminaire interne au siège	Analyse des logiques d'acteur dans les PVD « Outils d'analyse et cas pratiques ».
1999	Séminaire Madagascar	La gestion des ressources pastorales
1999	Etude / concertée Projet TRH	Bilan et perspectives 94/99
2000	Séminaire Afrique de l'Ouest	Les organisations locales et la décentralisation

L'étude concertée du projet TRH est comptabilisée dans le tableau des séminaires, car elle a été vécue et présentée comme un séminaire de réflexion et de formation par les cadres et animateurs du projet.

Déroulement des séminaires Afrique de l'Ouest :

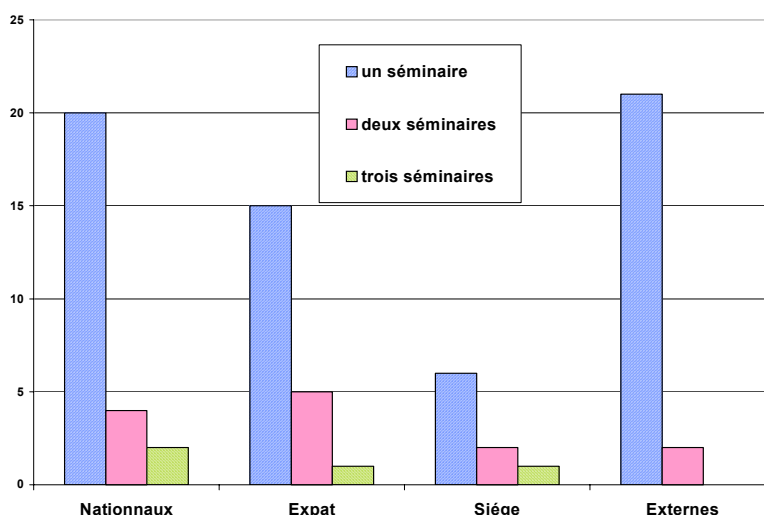
Les projets VSF participants sont impliqués en amont par la rédaction d'une note de problématique sur le thème du séminaire. Ils sont également fortement incités à répercuter le contenu et éventuellement les résultats des travaux auprès de leurs collègues de travail.

Le travail interne des séminaires fait appel à :

- l'étude de cas des projets VSF, ce qui contribue grandement à enraciner les analyses dans le concret et conduit à l'implication des personnes présentes en tant que coproducteurs de réflexion.
- des apports externes qui peuvent être des études de cas, des exposés sur un des thèmes, des apports didactiques.

Fréquence de participation :

Personnes ayant assistées à un, deux ou trois séminaires :



Les séminaires réunissent une moyenne de trente personnes:

- au moins un représentant des projets invités,
- d'autres collaborateurs nationaux ou personnes ressource envoyées sur l'initiative des projets.
- expatrié(s) projets invités,
- représentants du siège (2 à 5 personnes)
- à partir de 1997 chargée de mission du processus ETPL
- les intervenants externes sollicités par le siège.

Une majorité des participants n'est venue qu'à un séminaire.

Pour les expatriés, au rythme de un séminaire par an ils peuvent en suivre au maximum deux sur un séjour standard de deux ans.

Pour les représentants nationaux des équipes projets, une à deux personnes par projet viennent régulièrement et sont accompagnés d'une ou deux personnes différentes à chaque fois. Un point négatif il y a un risque de travail en pointillé, avec forte déperdition, si les représentants des équipes ne socialisent pas au retour avec leurs collègues de travail.

Pour le siège, une personne a suivi les trois séminaires, cette personne est par ailleurs la chargée de mission pour le suivi du processus ETPL.

Choix des thèmes :

La procédure annoncée de choix concerté n'est pas toujours perçue sur le terrain.

« Dakar imposé, Bamako imposé, Bobo imposé deux fois puisque thème initial GRN remplacé par relation société civile instances décentralisées. Pourtant on disait qu'il devait y avoir d'abord appel à propositions. Pour Dakar le thème était une question initiale (de base) et essentielle. Pour Bamako, cela correspondait au thème de l'étude ETPL TRH qui était en chantier ».

Donc globalement manque de concertation, mais pertinence des thèmes par rapports aux préoccupations et besoins du terrain.

Socialisation des résultats :

Equipe EUPD de Dabola (ex projet Bissikirima PHGO) et Equipe projet Kamsar (TRH / PGM) : réunion de préparation, réunion d'information rapide au retour, réunion de travail après réception du compte rendu des travaux du séminaire.

Difficulté pour les équipes à faire la relation :

- entre leur pratique terrain et la vision globale des séminaires.
- Avec les contextes locaux ou nationaux des autres actions présentées.

Projet Kibaru, les relations entre les personnes impliquées étant plus celles d'un réseau que d'une équipe la restitution se fait de façon informelle par les impulsions apportées par le chef de projet.

Exemple : lors du séminaire de Sélingué en 1998, à la suite de la présentation du cas Kibaru les participants soulèvent les questions de la participation financière pour la prise en charge des services communs d'information aux élèves et celle du statut des correspondants (jusqu'alors contractuels du projet). Les correspondants notent que dans les semaines qui suivent le séminaire, ils sont alertés par le chef de projet qu'il leur dit «attention, le projet prendra fin, si vous voulez continuer, si vous pensez que c'est utile, si vous vous sentez prêt allez-y ! ». Les correspondants notent ici un changement significatif, ils étaient installés dans le confort du projet et on leur dit «autonomie, indépendance ». La question du statut est réglée en créant un réseau identifié pour lui-même et non plus par rapport au projet, en renégociant les relations financières avec le projet, en identifiant les postes de recettes propres au réseau.

Résultats opérationnels des séminaires :

Les participants sont largement majoritaires pour souligner l'**ouverture** apportée par ces séminaires et plus généralement par les rencontres siège et Université. Le traitement transversal d'un thème entre projets permettant de «réfléchir à ce que l'on fait» et «se donner des idées pour les nouveaux projets à monter».

La **diversité** est évaluée positivement, mais les équipes constatent leurs difficultés à prendre en compte les écarts entre des situations différentes, «la participation de l'équipe Palestine au séminaire Mali de 1998 était intéressant sur le plan technique mais trop éloigné sur le plan du contexte socio-politique», «pour la décentralisation nous avons surtout un vécu. Nous n'avons donc pas eu de grosses difficultés à entrer dans le thème. Mais il y avait tout de même un décalage sur la globalité de la perception : différences de décentralisation entre Guinée Mali et Burkina».

Mais l'objectif d'ouverture est atteint «pour les questions nouvelles, comme la décentralisation, ces rencontres nous permettent d'anticiper les changements, exemple : nous avons identifié que les autres travaillent avec les instances décentralisées et donc que cela est possible et profitable»

« Ces rencontres ont également permis de mieux connaître les procédures de financement et les relations avec les bailleurs en particulier et autres programmes VSF en général ».

L'appréciation de l'intérêt des séminaires est meilleure pour les cadres nationaux que pour les expatriés. Nous supposons ici que les thèmes abordés (organisations locales, logiques sociales) permettent de **valoriser le savoir des cadres nationaux**, alors que les champs de compétence et souvent d'intérêt des expatriés se trouvent ailleurs (savoirs et réponses techniques).

Un autre avantage des séminaires Afrique de l'Ouest est la **participation active des collaborateurs nationaux**, et pas seulement des cadres. D'où meilleure cohésion des équipes et une plus grande responsabilisation dans les orientations des projets et des programmes.

Les séminaires par la contrainte de contribution écrite conduit à **capitaliser et transcrire l'expérience acquise sur le terrain**.

Déception de quelques participants externes qui espéraient trouver plus de contenu dans ces rencontres «nous pensions que VSF savait des choses...». Déception expliquée par la nature des séminaires qui ne sont pas des lieux où l'on reçoit un enseignement, mais des moments de co-formation à partir de ce que les uns et les autres apportent.

La question de l'opérationnalité demeure : la production d'outils opérationnels et les tactiques de mise en œuvre demeurent de la responsabilité des équipes qui n'ont pas toujours les moyens (compétence et disponibilité) pour le faire.

5.1.1.2.2 Missions d'appui

Les terrains «ont gardé mémoire » de 30 missions d'appui ¹⁸, dont 13 antérieures au début de la C.O. et 17 postérieures.

L'appréciation de l'utilité de ces missions a été classée en quatre catégories : très positif, positif, neutre et négatif.

	Nombre	Très positif	Positif	Neutre	Négatif
Burkina Faso Kibaru	3			1	2
Guinée PHGO	8	2	4	2	0
Guinée PGM2	3	2	1	0	0
Cambodge	3	1	1	0	1
Total	17	5	6	3	3

Le nombre plus important de missions reçues par le PHGO et les trois autres terrains est dû à deux missions d'appui, sur la définition des projets à venir et une mission dans le cadre du processus ETPL.

Les missions sont jugées très utiles :

- si elles apportent des éléments concrets (outils d'analyses, démarches d'action) permettant de débloquer une situation de crise, de conflit ou de difficulté technique précise.
- Si elles contribuent à la définition des projets à venir et... aux montages financiers.

Plusieurs missions ont ainsi atteint leur but : identifier des changements à apporter dans les démarches, le contenu des actions ou le dispositif institutionnel et le fonctionnement des équipes.

Les missions de suivi administratif ou d'appui institutionnel sont jugées négativement. Les réserves formulées portent sur le manque d'opérationnalité des apports et l'impression que certains missionnaires se forment et s'informent plus qu'ils ne contribuent à l'évolution des actions.

Cette réaction est due à l'absence de distinction faite par les terrains entre missions d'appui et missions de suivi / information. Elle est révélatrice d'un manque :

- de fluidité dans la transmission de l'information entre le siège et les terrains.
- de clarté et de distinction des rôles par les missionnaires.

¹⁸ En l'absence d'appréciation sur la prestation fournie, nous avons éliminé les missions signalées uniquement comme «stagiaire sur le projets », par contre, nous avons conservé puisque ressenti comme tel, des missions qui étaient uniquement du suivi administratif ou d'information de la part du siège.

Synthèse sur le suivi –évaluation interne

Séminaires :

L'apport positif des séminaires auprès des équipes de terrain est établi.

Ils sont précédés d'un amont (contribution écrite) et d'un aval (restitution aux équipes) qui contribue à l'amélioration qualitative de la réflexion collective des équipes.

Ils participent à la cohésion et l'information réciproque des équipes de projets et pays différents.

L'accompagnement post séminaire n'est pas suffisant pour aider à intégrer les apports des séminaires dans les contextes locaux et les transformer en démarches opérationnelles.

Mission d'appui :

Pas de perception d'une évolution qualitative des missions d'appui depuis le lancement de la convention d'objectif.

Quelques missions d'appui ont permis des évolutions significatives.

Manque de concertation terrain – siège sur la détermination des thèmes, objectifs et résultats attendus des missions d'appui.

Les séminaires, à la condition explicite d'être précédés et suivis de séances de travail collectives sont jugées plus utiles que les missions provenant du siège de l'association.

5.1.1.3 Relations Siège - Terrain

Constat :

La **concertation sur les questions communes** n'a pas beaucoup progressée :

- les terrains sont surtout consultés pour fournir les comptes-rendus financiers.
- les cadres de terrain n'ont pas le sentiment d'avoir été associé à l'élaboration des propositions VSF pour le renouvellement de la convention d'objectifs.

« J'ai reçu la proposition globale avec budget global en septembre pour réaction rapide auprès du siège avant bouclage »

« Pour le renouvellement 2000 - 2002, le siège nous a demandé les rapports d'activité, mais pas de concertation véritable sur le contenu de la nouvelle convention d'objectif ».

Il en est de même pour les termes de référence de l'évaluation de la convention d'objectif.

Echanges méthodologiques

Les échanges sur les méthodes et outils mis en œuvre souffrent d'un manque de suivi et de coordination dans la transmission et gestion de l'information :

« Certains projets font remonter l'information, d'autres non. Ce n'est pas clair sur qui doit demander, qui en a l'autorité, qui la trie, la met en forme et assure ensuite la diffusion ».

Les cadres nationaux :

- Constatent que les chargés de programmes n'ont pas tous les mêmes exigences
- Déplorent l'absence de consignes de la part du siège *«sans contrainte de faire remonter l'information, il ne peut y avoir de capitalisation »*
- Soulignent l'intérêt réciproque des échanges *« Le risque existe surtout pour le siège qui est parfois déconnecté et risque de tourner sur des phantasmes ».*

Les difficultés d'organisation du siège dans un contexte de vacance du poste de direction et de la mobilité des cadres est une cause possible de ce dysfonctionnement qui n'a pas été totalement compensé par le processus ETPL.

La mise en place volontariste d'un processus de capitalisation décentralisé, en complément ou remplacement du processus ETPL, la contractualisation de règles d'information et de programmation concertées (séminaires, missions de suivi et d'appui etc.) ne semblent pas avoir été réellement envisagée.

Synthèse sur les relations siège – terrain

Malgré la facilitation des échanges par l'accès aux moyens de communications et l'augmentation des déplacements permise par les moyens financiers affectés aux ATCO, la distance entre les terrains et le siège demeure.

5.1.1.4 Pilotage des actions

Cambodge.

Au départ trois projets séparés et isolés en santé animale. L'ouverture d'un deuxième axe de travail «développement local » se fait simultanément avec l'autonomisation du personnel vétérinaire national. Le pilotage des actions par axes de travail donne lieu à un rapprochement permettant l'émergence d'une identité VSF-Cambodge. L'expatrié chef de projet VSF se focalise sur le suivi méthodologique en concertation étroite avec les autres cadres expatriés et nationaux. L'autonomie et la responsabilisation des cadres locaux progresse. . Les relations avec le siège continuent à l'identique.

Guinée PHGO.

L'évolution est ici radicale puisqu'en dix ans l'équipe nationale de volontaire EUPD est passée du rôle de supplétifs locaux imposés par le cahier des charges du projet UE à celui de maître d'ouvrage de la phase suivante, avec ou sans VSF...

L'essentiel des compétences nécessaires à ce transfert a été acquis dans le cadre des ATCO.

Guinée PGM :

Un cas différent, puisque VSF intervient en assistance technique sur un projet UE. Au cours de ce projet le pilotage est passé de l'assistant technique UE vers le volontaire VSF devenu à son tour chef de projet. Pour la phase transitoire en attendant le projet à venir deux cadres nationaux, dont le chef de projet, assurent le pilotage. Il est à noter que ce sont deux participants réguliers aux séminaires Afrique de l'Ouest et qu'ils se sont fortement engagés dans l'étude ETPL conduite sur le PGM2 Kamsar.

Burkina Faso Kibaru :

Le pilotage initialement prévu par un volontaire expatrié VSF, à dès le départ été confié à un cadre burkinabé qui a très vite mis en œuvre une stratégie d'indépendance par rapport au siège. Cela s'est concrétisé par la situation actuelle où le CEFRAP, créé sur l'initiative de l'ancien chef de projet VSF, est maître d'ouvrage. Nous avons abordé au §51121 l'incidence des séminaires Afrique de l'Ouest dans les stratégies mises en œuvre pour adapter le statut et le dispositif opérationnel de Kibaru.

Synthèse sur le pilotage des actions :

Pour les quatre actions, les apports des ATCO ont contribué à l'évolution du pilotage des actions par un transfert, à des degrés divers, à des acteurs nationaux

5.1.1.5 Relations avec les autres acteurs

Partenariats sur le terrain.

Les rapports d'activité font apparaître de nombreux «partenaires » avec lesquels VSF conduit ses actions sur le terrain. Dans l'impossibilité de vérifier l'ensemble de ces partenariats, nous nous bornerons à analyser ceux relatifs aux quatre terrains visités.

Burkina Faso :

Transfert de l'action à un partenaire qui est lui-même en relation avec d'autres structures. Donc pas d'autre partenariat direct pour VSF que celui avec le CEFRAP.

Guinée PGM :

Les partenariats locaux et nationaux sont gérés par le projet et ne relèvent pas, ou plus, de la responsabilité directe ou indirecte de VSF.

Guinée PHGO :

Partenariat avec EUPD (Entraide Universitaire pour le développement). Au lancement de l'action, le cahier des charges de l'UE mentionnait que les propositions de service devaient provenir à la fois d'une ONG nationale et une Internationale. VSF s'est donc mis à la recherche d'un partenaire opérationnel. Il n'y en avait pas beaucoup en Guinée : l'EUPD et le

CENAFOD. VSF s'allie avec EUPD. En fait une relation de sous-traitance pour EUPD qui devait fournir les animateurs et formateurs guinéens dont VSF avait besoin. Cette relation devait petit à petit évoluer. Une nouvelle convention de partenariat signée en 1995 attribuera des rôles plus équilibrés aux deux cosignataires. Cette convention continue à régir les relations entre VSF et EUPD. Mais la relation fonctionnelle l'emporte toujours sur la relation institutionnelle dans la mesure où VSF privilégie ses relations directes avec l'équipe sur le terrain au détriment de sa gestion par le siège de EUPD.

Cambodge :

Actions à l'origine gérées complètement par VSF, maintenant transféré ou en prestation de service :

Formation des Agents d'élevage transféré à VRC (ONG locale)

Micro Crédit transféré à EMT (ONG locale issue du GRET)

Echanges réguliers avec d'autres acteurs dans le CLDC¹⁹ (organisé par le département d'élevage).

Les quatre terrains entretiennent des relations avec les autorités locales.

Partenariats siège.

A plusieurs reprises, le comité de pilotage de la convention d'objectif a demandé à VSF d'établir des partenariats en amont, avec des structures ayant des compétences complémentaires à celles de VSF. Nous avons recensé ces partenariats dans la partie 3.

Ces relations, supposent un intérêt réciproque et durable des structures s'engageant en commun. Dans le cadre de la convention d'objectifs, des montages ponctuels comme par exemple les relations avec Format Santé ont été réalisées. Leur pérennité n'est pas établie.

Il était possible d'espérer que les relations avec les membres du Groupe Initiative, inscrites dans une stratégie institutionnelle donc durable, soient aussi plus régulières. L'absentéisme des membres du GI aux réunions du groupe de suivi des études ETPL montre que ce n'est pas le cas.

Conclusion sur les partenariats :

Sur le terrain.

Sur les quatre terrains visités, stratégie convergente de VSF de transfert à des partenaires nationaux conduisant également au transfert de responsabilité dans l'établissement de nouvelles relations de partenariat autour des actions en cours.

A partir du siège.

Des actions ponctuelles. Pas de partenariat contractualisé et durable dans le cadre des ATCO.

¹⁹ CLDC = Cambodia Livestock Development Committee

5.1.1.6 ATCO et communication...

Les actions transversales devaient être accompagnées par un processus de communication.

- échanges direct au cours des rencontres et séminaires : cette relation à très bien fonctionnée et à largement contribué au regroupement des expatriés et cadres nationaux ayant des visions différentes de l'avenir et des stratégies de VSF.
- Mise en réseau par Internet et courrier électronique. Les connexions se répandent mais les zones de travail de VSF ne sont toutes couvertes :

Burkina Faso : accès au réseau (fasonet) via le bureau de Ouagadougou. Peu utilisé par le chef de projet car «pas très ordinateur ».

Guinée PHGO connexion depuis la capitale via EUPD, pas encore de téléphone totalement opérationnel entre Conakry et Dabola.

Guinée PGM, connection via Conakry, mais le téléphone fonctionnant normalement depuis Kamsar, connection prochaine.

Cambodge : E-Mail opérationnel depuis Phnom Penh, mais pas de connexion Internet donc pas de possibilité d'accès au site et forum VSF. Pas de liaisons téléphoniques entre les bureaux des trois provinces.

Autres projets : pour Mali Nord à Tombouctou, la connexion est possible mais de qualité erratique et de coût élevé. Recours au service documentation de VSF qui surfe et cherche les réponses communiquées ensuite par téléphone ou télécopie.

Synthèse sur la communication :

Les échanges interpersonnels se sont multipliés et pourrons concourir à renforcer la cohésion de VSF en termes de buts, stratégies et méthodes d'action.

Pour les nouveaux moyens de communication, leur usage pour le moment limité par l'infrastructure téléphonique des pays du Sud.

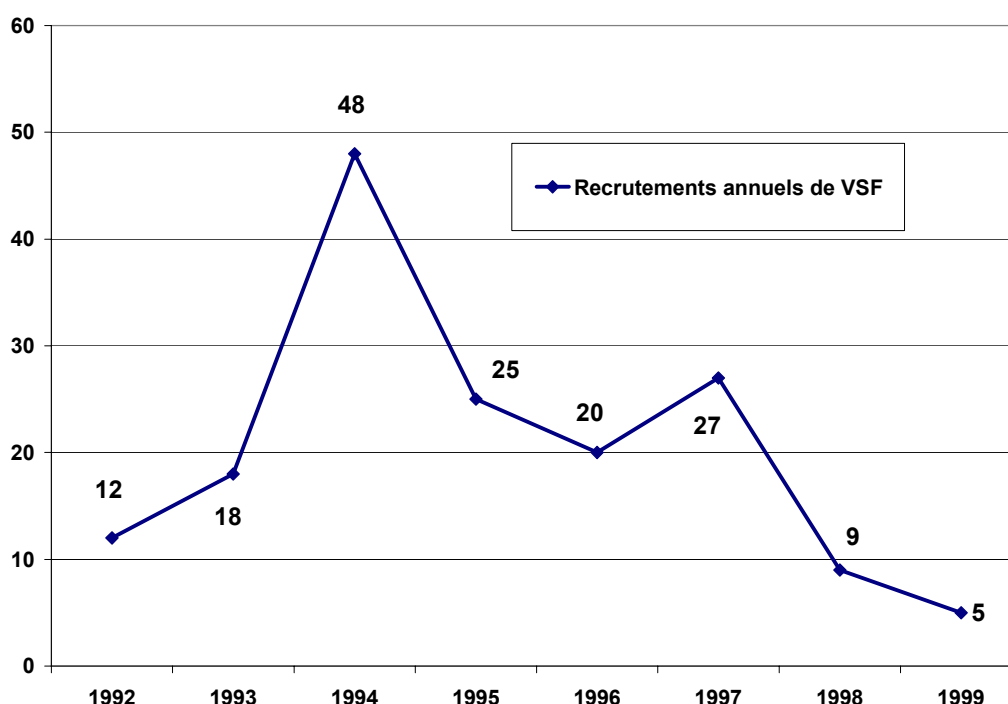
5.1.2 Acquisition de compétences collectives

5.1.2.1 Formation interne

5.1.2.1.1 Formations de préparations au départ

VSF a intégré la préparation au départ dans les actions transversales. Le projet de refonte ou tout au moins d'adaptation de ces formations a rencontré des obstacles :

- baisse du nombre d'expatriés
- difficulté à programmer des sessions pour un petit nombre de personnes qui de plus doivent souvent être mis en route dans des délais courts.



En conséquence, les formations se résument toujours à un passage au siège pour recevoir les informations sur le projet, les procédures administratives et financières, les possibilités d'appui documentaire et une information générale sur VSF. Depuis deux ans le processus ETPL est également présenté.

5.1.2.1.2 formations formelles

La seule formation formelle²⁰ relevant des ATCO que nous ayons recensé est la session organisée au Cambodge en octobre 1998 en partenariat avec Format santé.

En Afrique, il n'y a pas eu de formation programmée pour les nationaux dans le cadre des ATCO.

²⁰ Nous entendons par « formation formelle » une formation programmée avec des dates précises, une didactique et des objectifs annoncés. Le contraire étant bien évidemment les formations informelles...

Cette absence a été compensée par l'initiative des expatriés qui ont assuré le transfert de compétences :

PHGO : *« Juliane et Myriam avaient introduit des formations d'une demi-journée programmées régulièrement (tous les 2 ou 3 mois) qui dépassaient le cadre strictement opérationnel, avec des thèmes comme la gestion de projets, la rédaction de rapports, les organisations internationale. Cette formation a ensuite été continuée par Michel et Jo. Ce qui a conduit à ce que la majorité des choix sont ensuite discutée avec l'ensemble de l'équipe ».*

Cambodge : Dès l'ouverture du volet «développement local » début 1998, l'expatrié VSF applique une logique de formation permanente. L'adaptation des outils participatifs d'origine diverse (notamment anglo-saxonne) et leur traduction en khmer font partie de ce travail qui aboutit à la rédaction d'un manuel de diagnostic. Les cadres nationaux sont aujourd'hui capables d'effectuer eux-mêmes ces diagnostics et la gestion de ce volet confiée à un cadre national.

Les formations externes (CIEDEL, CNEARC) se sont faites sur des logiques d'opportunité et le plus souvent sur l'initiative des cadres nationaux. Des formations dans le pays ou la sous région (ex : CESAO) ont tout de même eu lieu, mais sur programmation à partir des projets et pas des ATCO.

Il est regrettable qu'un plan de formation, solide et cohérent n'aie pas été imaginé. D'autant plus qu'il aurait été tout à fait complémentaire des autres actions relatives à l'amélioration des compétences et capacités d'analyse stratégique (séminaires, processus ETPL).

5.1.2.1.3 formations informelles.

L'absence de formations formelles à été compensé par une stratégie spontanée de mobilisation du savoir. Les résultats en sont assez surprenants.

Cas du PGM.

L'équipe de ce projet est constituée presque exclusivement de fonctionnaires ayant une formation initiale en santé animale (formation vétérinaire guinéenne).

Une question du guide d'entretien portait sur les compétences mises en œuvre dans le cadre professionnel et pour lesquelles les personnes interrogées estiment être particulièrement compétentes.

Les réponses qui viennent en premier sont : l'animation et la gestion des conflits.

Les entretiens ayant eu lieux à la fois individuellement ou en petits groupes et dans lieux et des moments différents, nous conduit à écarter un effet de groupe et prendre en compte que chacune de ces personnes revendique ces compétences.

N'ayant aucune formation particulière sur ces thèmes²¹, et quand on connaît les difficultés à mettre en œuvre des démarches de gestion des conflits on peut être légitimement surpris.

²¹ Sauf un stage de 15 jours au centre de formation de Labé et remontant pour certain à plusieurs années.

D'autant plus que la perception de ces capacités est partagée par les représentants des comités de transhumance.

En l'absence de formation spécifique, nous devons admettre que ces personnes ont acquis ces compétences en travaillant sur le projet. Et ici la source d'information privilégiée c'est l'expatrié VSF. Il y en a eu deux, de profil et compétences différentes et qui ont apparemment bien su transmettre ou faire émerger des compétences nouvelles. Il faut également signaler le suivi régulier des séminaires Afrique de l'Ouest et siège ainsi que la participation au processus ETPL.

Cas du PHGO

Ici aussi l'acquisition de compétence est remarquable. Les volontaires EUPD qui composent l'équipe ont une formation initiale majoritairement en zootechnie ou agriculture.

Les compétences qu'ils se reconnaissent sont relatives à l'encadrement, la concertation, conduite de réunion, la gestion, la communication, etc.

Les compétences mises en œuvre, reconnues comme les plus importantes et performantes ne sont pas celles directement liées à la formation initiale.

Comme dans le cas de PGM, les interlocuteurs (services de l'Etat et coordinations des éleveurs) reconnaissent ces compétences.

Les petits temps de formation apportés au fil des ans par les expatriés VSF, les participations aux séminaires Afrique de l'Ouest, les voyages d'études réguliers ont permis au groupe de volontaire de l'EUPD de progresser.

« Avec le premier expatrié, Stéphane, je lui collais aux basquets pour comprendre. Avec Paolo j'ai fait un travail plus en profondeur, notamment contribution à la réorientation du volet en filière. Avec Michel j'ai abordé les questions plus stratégiques. Après, j'ai continué tout seul... »

Et l'expression d'un cadre du siège de VSF qui en 1994 au cours d'une mission d'appui s'était exclamé *« mais ils ne savent même pas faire une règle de trois »* reste sur toutes les bouches, avec l'empreinte d'un sourire à peine voilé, comme un jalon sur le chemin parcouru.

5.1.2.1.4 Rôle des expatriés dans la formation interne.

Les cadres constatent une évolution qui se décline sur deux tableaux :

- Il y a un facteur individuel mais aussi de l'attitude globale des expatriés de vouloir ou non transférer leurs compétences (attitude de dire, c'est compliqué, cela prendra trop de temps, on va y perdre notre temps).
- Logique de transfert différente entre ceux qui avaient une vision technicienne (sur une logique de résultats) et petit à petit ceux qui avaient une vision stratégique (sur une logique de méthode).

Synthèse sur la formation interne

Pas eu de changements fondamentaux des formations au départ.

Absence de plan de formation pour les équipes nationales.

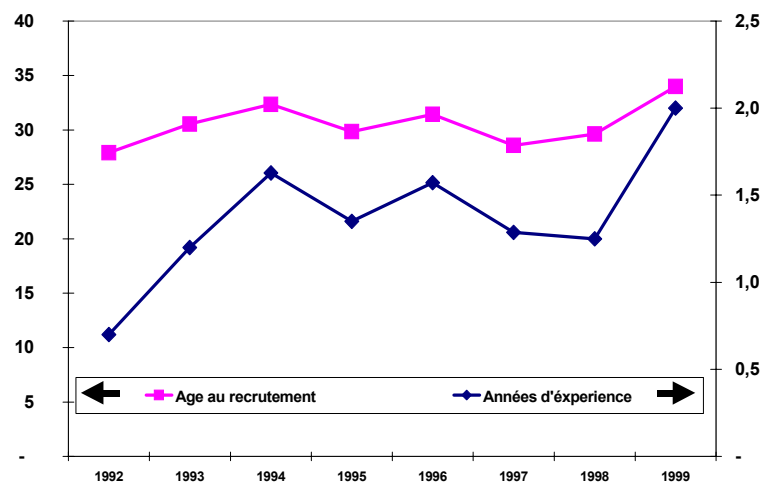
Mais une amélioration significative des compétences pouvant être attribuée :

- au rôle des expatriés qui ont habilement transmis leur savoir ou fait participer les collaborateurs nationaux à la construction de ce savoir.
- ambiance générale d'amélioration des compétences : séminaires, études, appuis externes.

5122 GRH VSF

51221 Evolution qualitative

Evolution du profil des expatriés au recrutement.



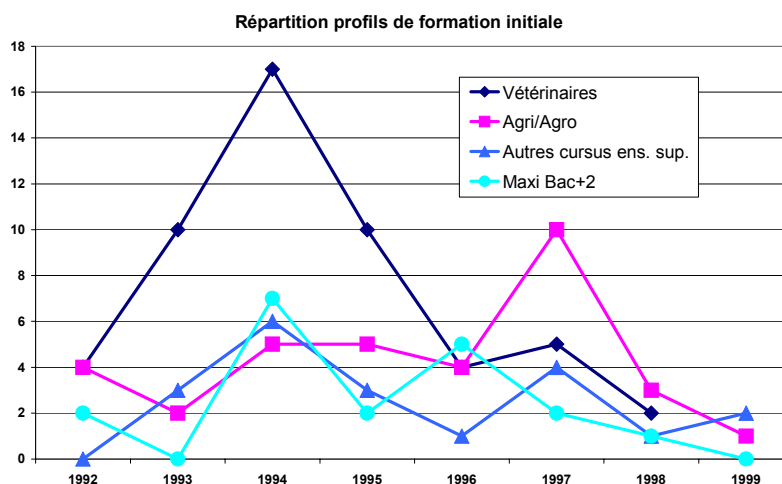
Sur la période 1996 – 1999 la moyenne d'âge de recrutement des expatriés (courbe du haut) à été de 30 ans. La tendance 1999 est au recrutement de personnes plus âgées.

L'expérience professionnelle au recrutement (courbe du bas) d'une durée moyenne inférieure à un an en 1992 a augmenté au cours des années 1993 et 1994 qui ont été des années de fort recrutement (19 et 49 personnes). Cette expérience préalable s'est stabilisée autour d'un an et demi avant de remonter brusquement à deux ans en 1999 mais sur un nombre de recrutement (5) réduit. Sous réserve de confirmation de la remontée de 1999, les évolutions étaient engagées avant la mise en œuvre de la convention d'objectifs.

Cette expérience préalable est reconnue par les terrains «*elle permet aux personnes d'être plus modestes et ouvertes au milieu*».

Globalement, en 1999, les collaborateurs de VSF sont plus âgés et plus expérimentés à la fois par l'évolution du recrutement et pour quelques personnes de l'allongement de la durée de collaboration (engagement successif sur plusieurs projets, collaboration au siège après une période d'expatriation).

Diversité de cursus de formation.



Les profils Bac+2 affectés en majeure partie aux postes de logisticiens sont en voie de disparition.

Les vétérinaires après le pic de 94 sont progressivement remplacés par d'autres profils : ingénieurs agri / agro. Ou d'autres cursus de l'enseignement supérieur DEA aménagement, environnement, foresterie, socio-anthropologie. L'année 1996 à égalité Vétérinaires – agronomes marque le changement de groupe dominant.

Ici l'incidence de l'ouverture de VSF à d'autres réponses que la santé animale est manifeste. Cette ouverture a été possible grâce aux moyens apportés par les actions transversales.

L'évolution de la coordination Cambodge illustre cette évolution :

Ce phénomène s'était annoncé avec la nomination en 1995 d'une coordinatrice ayant un profil universitaire en remplacement d'un vétérinaire.

Puis son remplacement par un agronome conforte l'approche plus transversale. A partir de 1997 le coordinateur est ainsi une personne expérimentée (mission Bosnie/ANS, Inades Abidjan/solagral) et avec une passé engagé dans le milieu associatif (Altaïr, Solagral) Début 98 l'arrivée d'un agronome ayant déjà une expérience dans le pays introduit une approche participative pour l'axe développement local. L'embauche en janvier. 1998 d'une vétérinaire, ayant une année d'expérience avec VSF en Guinée, assure le maintien de l'axe élevage.

Diversité de cursus de formation, n'est pas diversité de profil :

Quelques voix s'élèvent sur le terrain pour signaler que la mobilisation des ressources humaines se fait sur logique de proximité. En effet, à côté des volontaires effectuant un temps

d'expatriation de deux ans, on voit apparaître un noyau d'une douzaine de personnes ayant plus de cinq ans de collaboration avec VSF et pour plusieurs, une expérience acquise sur les mêmes terrains (Guatemala, Guinée, Cambodge). Une partie de ce groupe est actuellement salarié ou contractuel au siège de VSF.

Indépendamment des ATCO, c'est selon les orientations stratégiques qui seront prises par le conseil d'administration de VSF que cette tendance à la «fidélisation» des collaborations s'accroîtra ou non (cf. en complément le point ci-dessous relatif au statut des expatriés).

5.1.2.2.2 Evolution statutaire

Salarié ou volontaire

Le statut de volontaire est contesté par certains expatriés car il est considéré comme un moyen de gérer la précarité. Sur le plan stratégique, il entraîne une rotation des expatriés jugée trop rapide et incompatible avec la consolidation des démarches d'action. En ce sens, il est un obstacle à l'objectif des ATCO de renforcement des compétences.

Pourtant le statut de volontaire est majoritaire (155/164) sur la période 1992/1999

Pour 1999, sur trois recrutements, deux sont des salariés, cette tendance au recrutement d'expatriés salariés semble se confirmer en 2000.

Conséquence de l'évolution de la ressource humaine de VSF :

Les ATCO ont-elles permis de stabiliser la ressource humaine ? Oui mais pas en allongeant uniformément les temps unitaires de collaboration avec VSF mais plutôt un allongement significatif pour un petit groupe de personnes et une diminution régulière pour l'ensemble des expatriés.

Les ATCO ont-elles permis d'améliorer la compétence de la ressource humaine ? Oui mais pas dans le sens de la seule spécialisation en santé animale, ni même en élevage.

5.1.3 Capacité d'analyse stratégique et définition de concepts d'intervention

5.1.3.1 De la Santé animale au Développement Local

L'évolution de ses activités sur le terrain a conduit VSF à élargir ses compétences à des champs d'action proches de la santé animale : techniques d'élevage puis filières de production et enfin organisation des éleveurs.

A moins de se transformer en bureau d'expertise vétérinaire, ce que n'est pas l'association VSF, cette évolution vers la prise en compte de l'environnement de l'action santé animale était inévitable²².

A ce stade, VSF avait deux options.

La première consistait à apporter une réponse adaptée aux enjeux de la santé animale en se dotant des moyens de gérer l'interface avec son environnement : privatisation des services vétérinaires, approvisionnement, crédit, organisation des éleveurs, circuits de commercialisation.

La deuxième consistait à apporter des réponses concrètes aux questions soulevées par les premières actions en santé animale. VSF engage alors des actions d'appui à la professionnalisation des groupements d'éleveurs et d'agriculteurs, prend en compte la gestion des ressources naturelle et ensuite de l'environnement dans son ensemble, s'intéresse à la décentralisation et au développement local.

Les résultats des actions transversales conduites dans le cadre de la convention d'objectif n'ont pas encore permis de trancher ce débat, par contre ils ont grandement contribué à le poser.

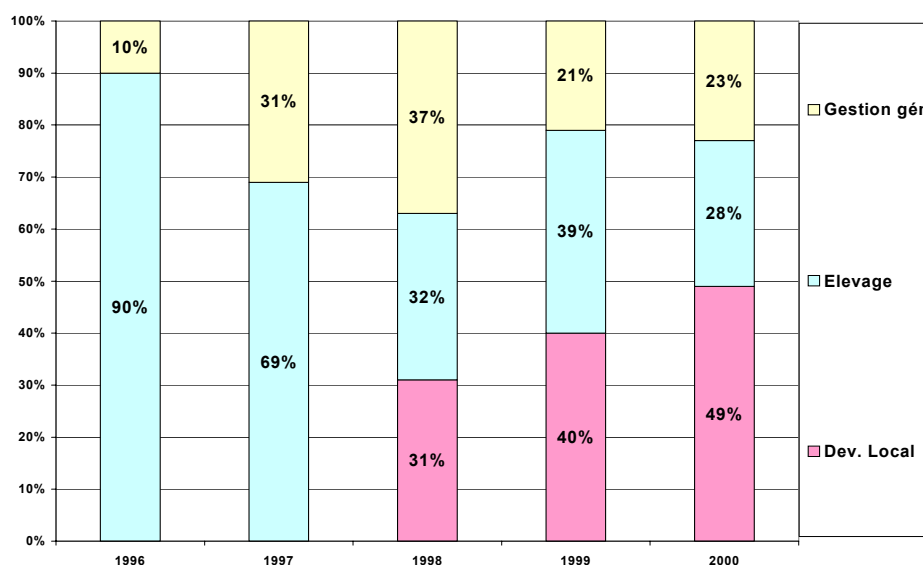
Exemple : le choix du développement local au Cambodge.

Au Cambodge, la convention d'objectifs a permis de financer le volet développement local avec des actions de type banque de riz, micro crédit etc.

Cette évolution s'est faite :

- sans l'approbation du département de l'élevage du Cambodge.
- avec des réserves de la part du représentant de l'Union Européenne qui malgré une compréhension des choix fait par VSF aurait plutôt souhaité un recentrage sur la santé animale et éventuellement un élargissement vers la filière économique élevage (production, transformation, commercialisation).
- et tout de même, l'intérêt du SCAC qui considère que l'approche «trans-sectorielle» proposée est en phase avec la réalité actuelle de l'agriculteur cambodgien (intégration de la riziculture et de l'élevage).

²² D'autant plus que selon les pays (Cambodge, Salvador, Guatemala...) l'élevage n'étant pas un enjeu majeur il faut carrément « faire autre chose ».



Evolution en % des temps de travail affectés à chaque volet

Le terme développement local est maintenant utilisé par l'ensemble du personnel VSF Cambodge (tous niveaux de responsabilités confondus). Et l'affectation de la ressource humaine entre élevage et développement local est le reflet de l'évolution des actions.

Synthèse de l'évolution santé animale – développement local

VSF utilise donc les possibilités apportées par la convention d'objectif pour tester sa stratégie d'ouverture.

Cette orientation n'est pas celle attendue par le MAE²³ «c'est bien sur le terrain technique que l'on attend VSF, pour le reste bâtir des alliances », «contrairement à l'hydraulique, il n'existe pas beaucoup d'opérateurs spécialistes de l'élevage [et nous souhaitons que VSF en fasse partie] », « VSF en tant qu'association [de professionnels de la santé animale] pourrait jouer un rôle de pont entre les problématiques des vétérinaires privés du Nord et ceux du Sud ».

Pour la suite il est souhaitable que VSF précise les buts poursuivis et le rôle de la convention d'objectifs pour les réaliser.

De son coté le MAE pourrait clarifier sa position entre l'objectif de renforcement des associations, dans le respect de leurs orientations et celui de faire émerger des opérateurs spécialisés de qualité qui seraient ses interlocuteurs dans le secteur non gouvernemental.

²³ Il est question ici d'une orientation générale, distincte de l'assentiment apporté par le SCAC dans le cas spécifique du Cambodge.

5.1.3.2 Le processus ETPL

La naissance du processus ETPL est décrite comme une idée ayant jailli spontanément au cours de la rencontre de quelques cadres expatriés et nationaux lors du séminaire pré-assemblée générale de juin 1997.

Ce processus est en fait une réponse à une situation déjà identifiée :

- Des besoins exprimés par les projets ayant à gérer la nouvelle donne liée aux processus de décentralisation, démocratisation, privatisation
- Des préoccupations d'expatriés et du service recherche et développement du siège qui au-delà d'un constat à court terme positif, se posent la question du sens et de l'impact à moyen et long terme des actions conduites par VSF.
- Constat en fin de première année de la convention d'objectif de la faiblesse qualitative et quantitative de la capitalisation sur les méthodes de conduite d'action mises en œuvre par VSF.
- Sollicitation du MAE pour un renforcement des compétences spécifiques interprété par VSF au sens de compétences transversales dans le domaine du développement.
- Un financement possible par les actions transversales de la convention d'objectifs.

Et puis :

- Les propositions alternatives, s'il y en a, ne sont pas formalisées.

Objectifs du processus ETPL

Document de présentation du groupe ETPL de janvier 1998 :

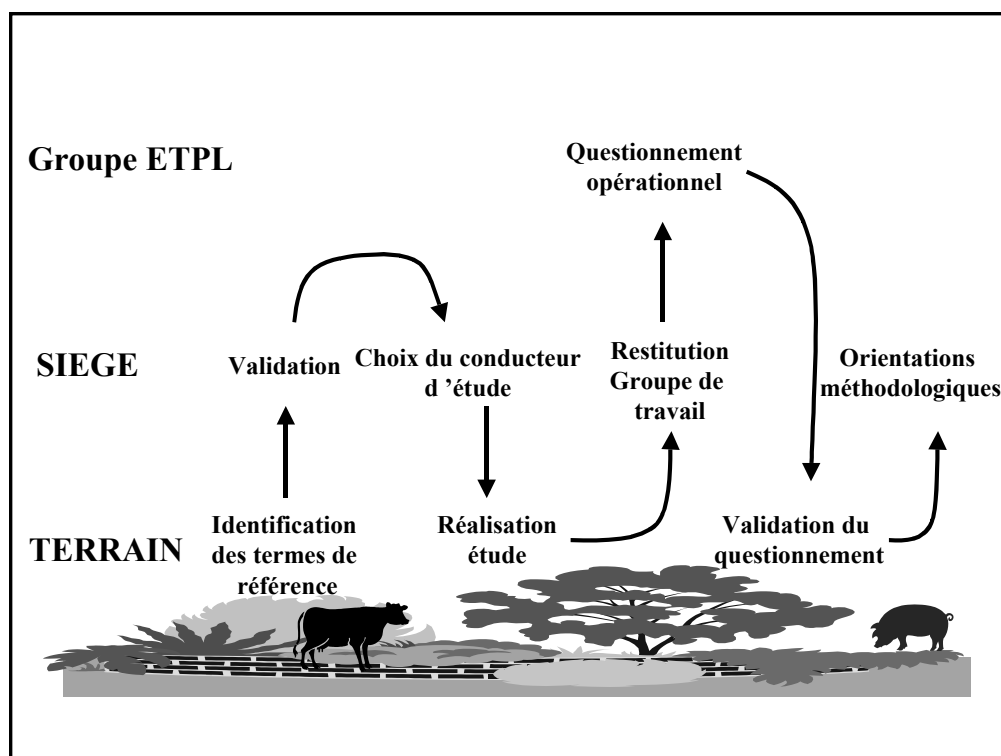
Objet :

Analyse de la pertinence des actions mises en œuvre et leur cohérence avec les objectifs affichés de VSF

Objectifs :

- Production de références méthodologiques.
- Formation de compétences internes
- Mise en place d'une méthode de capitalisation et de suivi évaluation des projets
- Etablir des liens avec des ressources externes permettant de dépasser l'analyse auto-référentielle de VSF.

Modalités du processus ETPL



L'objectif de pouvoir faire la synthèse des capitalisations issues d'actions diverses, conduit VSF à élaborer un protocole d'étude. Le canevas initial, le déroulement et l'exploitation des études devant se faire au sein d'un processus unique. Le respect du processus est jugé indispensable pour en conserver la logique.

5.1.3.1.1 Les études ETPL

Douze études ont été engagées. Neuf d'entre elles sont terminées dont celles du Cambodge et Guinée. Trois sont encore en chantier, dont celle au Burkina Faso.

Notre ambition n'est pas de faire une évaluation de ces études, mais de leurs effets sur les projets et programmes concernés. En conséquence, l'analyse des résultats ne porte que sur les quatre études correspondant aux quatre terrains retenus.

Présentation des études ayant servi à l'analyse des résultats.

Cambodge : première étude²⁴ réalisée entre juin 1997 et avril 1998 sur une prolongation de séjour par la coordinatrice du programme arrivée en fin de mission. Cette étude a servi de prototype aux autres études. La restitution de l'étude a été faite sur le terrain et au siège. L'analyse des jeux de pouvoirs entre acteurs locaux dans le domaine de la santé animale suggérerait la nécessité de procéder à des choix opérationnels radicaux. Ce constat renforçait

²⁴ « Jeux d'acteurs et rapports de pouvoir dans un projet d'élevage, tentative d'interprétation de l'intervention de VSF au Cambodge » D. Intartaglia, septembre 1998.

celui d'une mission d'appui du siège faite quelques mois auparavant (avril 1997), qui avait conduit à l'ouverture d'un volet développement local. Malgré cela, la réponse au «questionnements opérationnels» de l'étude ETPL a été la continuation sans aménagement du volet santé animale. Le volet développement local développe alors ses actions en dehors du domaine santé animale. Cette évolution s'accompagne d'un recentrage de l'entrée sur l'agriculteur comme acteur de développement, au détriment de l'entrée disciplinaire et technique en santé animale.

Programme Guinée Maritime, volet gestion de la transhumance : étude²⁵ décidée à la suite d'une mission d'appui du siège en avril 1998. Elle a été réalisée par une étudiante de l'IEDES en mai 1998. Les restitutions terrain et siège ont été faites. Ce programme étant en phase finale, les suites données sur le terrain ont concerné l'avenir : séminaire complémentaire en octobre 1999, pour appui à la formulation de la phase suivante du projet.

Programme Haute Guinée Ouest : étude²⁶ réalisée en 1998 par deux expatriés, dans le cadre de leur rôle d'appui. L'équipe locale, déjà sensibilisée à la typologie des groupements, a été largement associée à la collecte de l'information. Les restitutions terrain et siège ont été faites. Ce programme étant également en phase finale, les suites données sur le terrain ont concerné la formulation de la phase suivante du projet.

Kibaru Burkina Faso : étude réalisée par une équipe nationale externe au projet. L'étude était en cours de finalisation en février 2000.

Toutes les études, sont faites à partir d'un canevas commun. Pour Kibaru, celui-ci jugé trop macro a été remanié pour prendre en compte l'évaluation des actions au quotidien : recentrage de l'impact vers les effets.

Décision de conduire les études.

Incitation du siège :

Cambodge, la décision a été prise à la suite d'une mission d'appui ayant abordé la question avec les expatriés.

Origine terrain :

PHGO, le processus était engagé sous d'autres formes (étude avec la FpH) à la suite du constat de non-fonctionnement des groupements en 1996.

Origine mixte :

Kibaru souhaite mettre en place un suivi –évaluation, le siège proposait le processus ETPL. Suite à une mission d'appui en 1999 mise en place d'un processus spécifique.

PGM, une tentative de capitalisation était en cours. Une mission d'appui a proposé l'étude ETPL pour formaliser et continuer les travaux engagés.

L'entrée dans le processus, qui commence par une étude, est laissée au libre choix des équipes. Il n'y a pas d'obligation institutionnelle mais une sollicitation des personnes

²⁵ « Rapports de pouvoir entre les acteurs concernés par la transhumance, Enquête socio-anthropologique dans la préfecture de Boké / Guinée Maritime », Ingar Düring, octobre 1998.

²⁶ « Organisations paysannes en Haute Guinée Ouest : histoire, structure et pouvoirs », Jo Dasniere et Michel Bouy, 1998.

intéressées. Cette démarche volontariste, assure la motivation des participants²⁷. Nous verrons par la suite qu'elle ne conduit pas obligatoirement à une socialisation du travail.

Pour ces quatre terrain, la décision de réaliser une étude ETPL a correspondu à :

- la continuation d'un processus déjà engagé (PHGO)
- un outil appliqué à une démarche déjà en cours (Guinée PHGO et KIBARU).
- une préoccupation latente (Cambodge)

Choix des personnes chargées de la conduite des études

Sur l'échantillon retenu :

- Deux études ont été réalisées par des expatriés ayant directement collaborés au projet. Il n'y a pas eu de réserves de la part du terrain sur leur légitimité à conduire ce travail. Le recours à des anciens expatriés ne semble possible que s'ils maîtrisent une méthode de conduite d'étude et leur capacité à prendre en compte une approche pluridisciplinaire. Le profil souvent «trop pointu» des expatriés n'a pas permis de les mobiliser de façon systématique sur les études ETPL.
- Une étude a été réalisée par une étudiante en fin de cycle DESS IEDES « Pratiques sociales du développement ». Sa capacité à prendre en compte la complexité des relations entre les acteurs et la gestion de relations avec les personnes enquêtées a été une préoccupation de l'équipe locale²⁸ qui a pris des mesures pour compenser ce handicap (personne ressource désignée dans l'équipe, proposition de collaboration d'une étudiante guinéenne). L'évaluation faite par l'équipe projet porte essentiellement sur le bénéfice du transfert de compétence en méthode d'enquête.
- Une étude réalisée par des étudiants nationaux avec l'appui d'une personne ressource, externe au projet, chargée de coordonner les enquêtes et de synthétiser les résultats. Ce travail n'étant pas terminé nous ne pouvons nous prononcer sur le résultat de cette démarche.

Sur l'ensemble des études terminées :

- Cinq études (Madagascar Marovoay, Madagascar Diego, Guinée Kamsar, Gabon, Bolivie) ont été réalisées par des étudiants français en fin de cycle DESS ou DEA, trois par des expatriés en cours ou prolongation de séjour (Cambodge, Guinée Bissikrima, El Salvador) et une (Tchad) par une personne ressource externe.

Les études ont majoritairement (6/9) été conduites par des personnes externes. La participation des équipes locales est largement signalée (4 /6 pour les externes, 2/3 pour les autres).

²⁷ Nous avons constaté cette motivation, de la part des participant, lors de la restitution de l'évaluation au cours du séminaire siège de juin 2000.

²⁸ D'autant plus que celle-ci n'a pas été consultée sur ce choix.

Restitution sur le terrain par le rédacteur de l'étude.

Cambodge : restitution appréciée par les expatriés. Par contre, elle n'a pas laissé de trace dans la mémoire de l'équipe locale²⁹. Néanmoins, un des outils de l'étude (le sociogramme) a été intégré par l'équipe nationale du volet développement local. Il n'est pas signalé de restitution auprès des acteurs eux-mêmes.

PGM : restitution à chaud auprès de l'équipe terrain. Le temps imparti n'a pas permis de faire une restitution à chaud auprès des bénéficiaires³⁰. Le rapport final a donné lieu à une séance de travail. Une présentation du rapport final a été faite ultérieurement à l'équipe, mais n'a pas été suivi d'une démarche d'appropriation collective. Ainsi, la cohérence entre l'étude ETPL et l'étude pourtant concertée avec l'équipe « Projet d'aménagement de la transhumance » réalisée en octobre 1999, n'est pas identifiée.

PHGO : Les documents ont été reçus, mais pas de restitution formelle. Remplacé par un travail en continu de l'équipe sur les aspects opérationnels.

Burkina Faso : pas encore de restitution, étude en cours de finalisation.

Le suivi des restitutions sur les terrains, premier maillon de l'ancrage du processus ETPL, n'a pas été à la hauteur de l'enjeu.

Identification par les terrains des relations entre les études et le processus ETPL

PGM : un travail similaire à l'étude ETPL était déjà en chantier et conduit par deux cadres du projet. Ce travail a été suspendu pendant l'étude ETPL pour reprendre ensuite. Pour ces deux cadres l'étude ETPL n'est qu'une phase d'un processus endogène qui leur appartient. Dans ce contexte le processus ETPL passe au second plan. Pour le reste de l'équipe, le processus ETPL n'est pas identifié.

PHGO : les membres de l'équipe ont participé aux travaux d'enquête. Le rapport n'est connu que par deux personnes ayant par ailleurs participé aux derniers séminaires Afrique de l'Ouest. La cohérence du dispositif est perçue au niveau national avec l'autre étude PGM-TRH, mais pas au niveau inter projets VSF.

Cambodge : les membres de l'équipe nationale n'ont pas été intégrés dans l'étude. Le débat (questionnements opérationnels) lors de la restitution n'est citée que par les expatriés. Un membre de l'équipe locale identifie spontanément l'étude comme déclic d'élargissement des activités de VSF vers le développement local. Le processus ETPL n'est pas connu de l'équipe locale.

Kibaru : Pas de vision claire, les documents ETPL sont reçus, mais pas totalement exploités car trop élaborés et souvent de compréhension difficile. Pour prendre de l'ampleur, le processus devra se socialiser. S'il n'est porté que par le siège ce n'est pas durable.

L'aspect transversal du processus ETPL n'est pas identifié par les équipes terrain. Leur appréciation porte essentiellement sur l'apport de l'étude réalisé sur leur action.

²⁹ Sauf une personne.

³⁰ Cette restitution aurait pu avoir lieu plus tard sous la responsabilité de l'équipe. Cela n'a pas été le cas.

Intérêt et limites des restitutions au siège

Les études produisent une analyse des enjeux, mais ne sont pas productrices de réponses opérationnelles. Sur ce point, le temps consacré aux restitutions siège est trop court pour faire des propositions détaillées et adaptées. D'autant plus que celles-ci devraient aussi s'inscrire dans une logique transversale des interactions entre projets qui relève d'une autre étape du processus ETPL.

Le résultat est donc la production de recommandations générales et de remarques sur l'action. Les chargés de programmes devant ensuite les traduire en terme opérationnel en concertation avec les terrains.

Cette procédure qui a pour objectif de ne pas court-circuiter les chargés de programme conduit à la cohabitation de deux démarches :

- celle du département programme qui gère le retour direct de l'étude avec le terrain.
- celle du groupe ETPL qui gère la capitalisation devant aboutir à des références méthodologiques communes.

Il n'est pas assuré que les résultats des deux démarches seront similaires et compatibles.

Effet des études sur les méthodes mises en œuvre et les compétences acquises par les opérateurs

- Acquisition locale de méthodes d'enquête.
- Plus grande sensibilité aux questions relatives aux stratégies d'acteurs.
- Valorisation interne et reconnaissance externe des savoirs des équipes locales en terme de connaissance des réseaux sociaux. Cette analyse est faite par un expatrié à partir de son expérience. Elle est probablement justifiée pour les autres terrains. L'équipe PHGO y voit une des raisons de la confiance qui lui est accordée par les bailleurs même en l'absence de VSF.

Il est intéressant de noter que ce sont moins les résultats de l'enquête (point 2 ci-dessus) que sa réalisation (point 1) ou sa proximité socioculturelle (point 3) qui sont cités et retenus par les équipes terrain.

5.1.3.2.2 Les résultats du processus ETPL

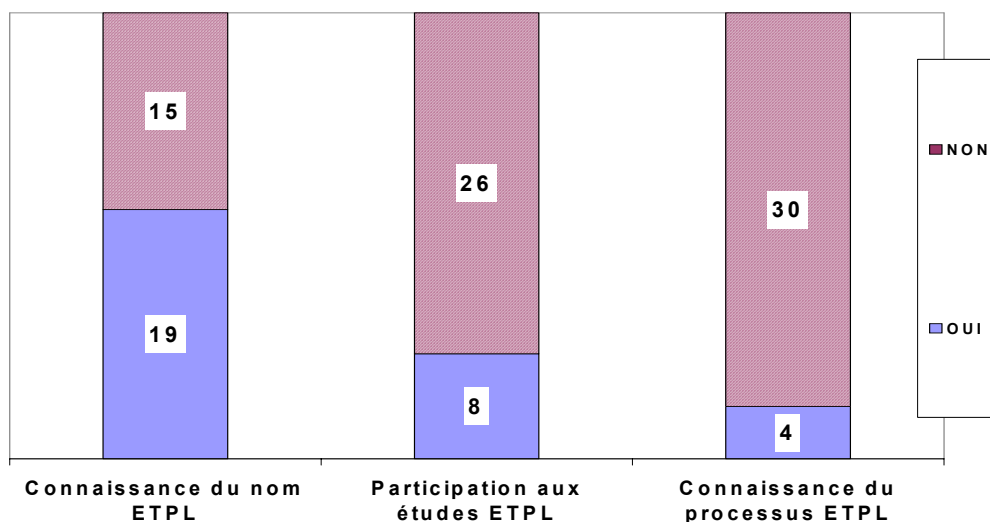
Connaissance et socialisation du processus ETPL

Les impressions recueillies auprès des personnes rencontrées, toutes appartenances confondues, font apparaître une impression générale de confidentialité autour du processus ETPL.

Nous avons donc essayé d'identifier si :

- 1 Le sigle lui-même est-il connu
- 2 Qui a contribué au processus.
- 3 Qui connaît le processus ETPL : objectifs, modalités, résultats.

Cet inventaire porte sur les équipes nationales et les expatriés des quatre terrains étudiés soit 34 personnes.



Plus de la moitié (19/34) d'entre eux ont entendu parler de ETPL...

Mais seulement un quart (8/34) ont conscience d'avoir participé, sous forme de contribution aux enquêtes terrain.

Et seulement 4/30 soit une moyenne de deux personnes par action connaissent, à des degrés divers, le processus ETPL.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce manque de socialisation du processus :

- absence d'une politique d'implication formalisée.
- tâtonnement de juin 1997 à septembre 1998 pour définir les contours et enjeux du processus lui-même. Plusieurs promoteurs actuels avouent avoir eu des difficultés à se faire une représentation claire.
- absence de stratégies et mise en œuvre de compétences en communication pour convaincre de l'utilité.
- pilotage exigeant et élitiste conduisant à des productions écrites jugées difficiles d'accès.
- absence de formalisation des restitutions terrain.

Par ailleurs, l'ouverture du processus à des personnes ressource externe se borne le plus souvent à assister aux restitutions. Les participations en partenariat sur l'amont et l'aval des restitutions, sont limités par le manque de temps disponible. On rencontre ici la contrainte économique qui conduit beaucoup de structures à privilégier l'activité sur la réflexion.

La création d'un réseau d'échange autour du processus ne s'est pas institutionnalisé. La fluidité espérée de l'utilisation du courrier électronique ne s'est pas encore produite.

Ajoutons à cela le manque de motivation pour cette forme de capitalisation, estimée trop éloignée des besoins immédiats et jugés prioritaires de l'action sur le terrain.

Le groupe ETPL n'est pas parvenu à faire connaître et partager ses objectifs avec le reste de la structure du siège, l'ensemble des expatriés et les équipes nationales sur le terrain.

Effet du processus sur les autres actions transversales

Les thèmes abordés par ETPL ont conduit à une extension des références du centre de documentation. Ils ont également alimenté les travaux des séminaires et des rencontres VSF.

Ces apports peuvent également être interprétés comme la mise au service du processus ETPL des autres activités des actions transversales.

Les points forts du processus

Contribution à la prise de conscience que l'on ne peut pas travailler dans un milieu, quel que soit par ailleurs le type d'action technique, sans connaissance du milieu et sans méthode d'action.

Renforcement des compétences individuelles des expatriés et des cadres nationaux ayant participés aux études et à leur exploitation.

Renforcement des compétences collectives des équipes dans le cas de PGM et PHGO.

Il a conduit à prendre un peu de recul et se poser des questions sur le sens des actions conduites : pour le siège bien sûr, mais aussi les administrateurs par la lecture des études.

Il a déjà permis de réorienter quelques actions : ouverture du volet développement local au Cambodge, élaboration des phases suivantes des programmes Guinée³¹.

Les obstacles au processus.

La distance entre les réflexions engagées par le groupe ETPL et les préoccupations du terrain conduit, malgré les intentions de ses promoteurs, à un minimum de volontarisme de la part du siège pour promouvoir le processus.

Processus parfois ressenti comme un contrôle ou une aide à la prise de décision sur la globalité d'un projet ce qui conduit à assimiler l'étude ETPL à une évaluation, ce qu'elle n'est pas.

La faiblesse de la socialisation sur le terrain et au siège conduit à une situation de « minorité agissante » représentée par le Groupe ETPL qui bénéficie à titre personnel des acquis du processus.

Le processus mis en œuvre suppose de travailler dans la durée et donc, au-delà des financements, de disposer d'une ressource humaine ayant un minimum de stabilité pour assurer la continuité du groupe ETPL. Les cadres nationaux ayant l'ambition de l'autonomie, leur participation ultérieure n'est pas assurée. Les expatriés sont par nature un groupe à renouvellement rapide. Il y a peu de salariés terrain impliqués dans le groupe. La pérennité de l'action repose donc en majeure partie sur la mobilisation des cadres du siège. Encore faut-il que ces derniers demeurent suffisamment longtemps dans leurs fonctions.

³¹ Exemples cités à partir des terrains visités, mais d'autres projets (Tchad, Salvador...) ont apparemment également bénéficiés de l'apport ETPL.

Les limites méthodologiques du processus ETPL

Les études font l'analyse socio-anthropologique des situations rencontrées. Mais elles n'assurent pas la collecte des outils et méthodes mis en œuvre. En ce sens nous sommes dans une situation d'étude, de monographie, de photo à un instant donné, pas dans un processus continu de capitalisation³²

Où alors il faut inscrire les études dans la durée avec des mesures d'accompagnement. Ce qui commence à être abordé par le cycle d'évaluation interne et concerté des résultats des études faites. Mais un gros travail reste à faire pour transformer les éléments collectés et analysés en recommandations opérationnelles. La démarche de cette deuxième phase du processus n'apparaît pas.

Synthèse sur le processus ETPL

Le processus ETPL avait pour ambition d'être «**itératif, collectif et permanent** »³³

La distance entre les questions abordées par le groupe ETPL et les préoccupations quotidiennes des projets **n'a pas facilité l'itération**. Tel qu'il était défini, il n'avait que peu de substrat sur lequel s'enraciner au sein de la structure. En conséquence le processus ETPL tend à être une **production hors sol**.

Les difficultés de socialisation ont transformé le collectif en **minorité agissante**.

La permanence du processus, soumise au maintien du financement du processus et un minimum de pérennité dans la composition du groupe ETPL, **n'est pas assurée**.

Par rapport aux objectifs :

Un travail important d'identification de la problématique, de collecte de l'information et d'analyse par terrains a été réalisé.

Ces résultats ont servi aux terrains pour mieux **définir leur stratégie globale**. Ils ont permis aux équipes d'**acquérir des méthodes** d'investigation et d'outils d'analyse.

Il a permis de poser le **débat sur le sens des actions** au niveau de l'association et, ce qui n'était pas prévu, participé à l'engagement de son repositionnement institutionnel et stratégique³⁴.

L'association au processus, de personnes et structures externes ne s'est pas réalisé comme souhaité.

L'analyse transversale des résultats, sa transformation en **démarche opérationnelle** et son appropriation / adaptation par les équipes terrain sont **encore à faire**.

³² Capitalisation : qu'est ce j'ai fait ? Comment et pourquoi je l'ai fait comme je l'ai fait ? Qu'est ce j'aurais du faire ? Qu'est ce que je dois faire maintenant ? Comment je vais le faire ?

³³ Document de présentation du groupe Enjeux Techniques et pouvoirs Locaux, janvier 1998.

³⁴ Sans que nous puissions dire s'il évoluera vers la prise en compte transversale des actions, se recentrera sur les actions en santé animale ou trouvera une troisième voie.

5.1.3.3 Nouvelles méthodes d'action

Les nouvelles méthodes d'actions signalées par les terrains portent essentiellement sur :

- à partir d'une meilleure connaissance du milieu, intégrer et concilier les objectifs du projet et les dynamiques locales.
- conduire simultanément des actions dans des domaines différents (santé, organisation, gestion) et en assurer la cohérence.
- la mise en œuvre de techniques d'animation et de communication pour gérer les relations avec les éleveurs et agriculteurs.
- méthode de gestion des relations entre acteurs (gestion des conflits).

Quelques exemples :

Cambodge : l'approche à partir de la sociologie des acteurs, et notamment l'outil «sociogramme» a été une innovation par rapport aux outils classiques d'inspiration anglo saxonne mis en œuvre auparavant.

PHGO : *« Au début on donnait des fonds aux groupements ! (rires) Cela semble aujourd'hui complètement saugrenu ».*

PGM : *« Une animation plus globale avec la prise en compte de l'ensemble des enjeux et pas seulement ceux de notre champ d'activité. Un travail un peu méthodique, avec technique d'enquête n'était pas dans les compétences mises en œuvre par les cadres ».*

Des méthodes d'action plus respectueuses des réalités locales, plus diversifiées. Un rôle de facilitateur et moins de volontarisme dans la réalisation d'objectifs techniques prédéfinis.

5.1.3.4 Du rôle d'opérateur technique à celui de structure d'appui.

Cambodge : VSF est demeuré sur un rôle conventionnel d'opérateur de développement (financement, encadrement, structure, logistique).

Guinée PGM / THR : VSF intervenait en prestataire par mise à disposition d'un volontaire auprès de l'assistant technique chef de projet. L'évolution a porté sur le rôle du dernier volontaire devenu salarié chef de projet. Pas de changement de rôle de VSF, sauf une évolution vers l'appui, en fin de projet, pour contribuer à établir les références du projet suivant.

Guinée HGO : VSF intervenait comme opérateur en partenariat avec EUPD. Cette relation au départ uniquement fonctionnelle (EUPD servant d'agence de recrutement des animateurs nationaux) s'est formalisée en 1995. C'est cette situation qui prévalait au début de la convention d'objectif. La diminution du nombre d'expatriés et l'évolution de leurs relations avec l'équipe locale a amorcé une logique d'appui. Ce projet a accueilli sept missions d'appui entre 1996 et 2000. La situation actuelle, avec une équipe de volontaires EUPD opérationnelle, disposant d'un financement propre devrait inciter VSF à basculer complètement sur une logique d'appui.

Burkina Faso KIBARU : Transfert progressif à l'opérateur national CEFRAP achevé en mars 2000.

Pas encore de changement radical du rôle de VSF, mais une évolution sensible du rôle d'opérateur direct vers la fonction d'appui aux opérateurs nationaux.

5.1.3.5 Changements d'attitude et de comportement.

Les changements d'attitude et de comportement³⁵ signalés portent :

- Sur la relation au milieu, avec deux points d'insistance :
 - Identification de la complexité et diversité des attentes et stratégies collectives et individuelles.
 - Nécessité de prendre en compte cette diversité même si l'on ne travaille qu'avec une partie des acteurs locaux (sous-groupe, individus).

« Avant on regardait au niveau individuel, maintenant on regarde au niveau du groupe ».

« On prend en compte et on invite l'ensemble des acteurs dans les négociations »

Avec pour conséquence la perte d'influence de la référence communautaire (le milieu est solidaire et nous travaillons pour le bien être de tous) au profit d'une approche plus pragmatique de progression avec ceux, groupes ou individus, qui peuvent et/ou veulent participer aux changements.

- Sur la meilleure prise en compte et anticipation des enjeux et influences externes (ex : décentralisation).

Les évolutions d'attitudes et de comportement se manifestent par la prise en compte de la complexité des situation et la nécessité même si on travaille sur un champ limité, de prendre en compte tout l'environnement de l'action.

5.1.3.6 conséquences sur l'adaptation et la conception des projets

Identification des projets

La démarche habituelle était : sélection d'une entrée technique à partir d'une identification rapide³⁶, montage du dossier de financement et lancement d'un projet. Venait ensuite le temps de la compréhension de ce qui se passe et identification des actions complémentaires. Mais a

³⁵ Changement d'attitude : « je pense différemment ». Changement de comportement : « j'agis différemment ».

³⁶ Ex : montage d'un dossier projet après une mission d'identification sur le terrain d'une dizaine de jours.

ce stade, la diversité des réponses possibles est fortement réduite par le cadrage initial du projet.

VSF a expérimenté une adaptation de la démarche d'identification à partir des actions au Salvador. L'identification des actions a été faite à partir de diagnostics argumentés, Ex Analyse des systèmes agraires. VSF a alors identifié la difficulté à définir des réponses pertinentes dans un système souvent plus complexe que prévu.

L'étape suivante a été de réaliser des études en amont pour argumenter l'analyse de VSF sur les enjeux techniques et organisationnels, puis de les confronter aux représentations du terrain pour aboutir à la réalisation d'un diagnostic concerté.

Cette démarche a mis en évidence, le décalage entre la vision externe de VSF et les modes de fonctionnement et attentes du milieu.

Montage de nouveaux projets

Les compétences acquises par VSF sont intégrées dans les nouveaux projets. Cette évolution se fait plus par adaptation que par changement radical de l'affichage de VSF. L'inertie face au changement, notamment chez les bailleurs de fonds, est un facteur d'explication de cette situation.

Exemple :

Cas du Programme Dabola Dinguiraye (PDD) sur réponse à appel de candidature de la part de la délégation de l'Union Européenne à Conakry :

Le PDD s'inscrit dans la même logique que le PHGO, c'est à dire avec des volets techniques (Hydraulique, élevage...) A partir de son expérience dans le PHGO et du travail d'analyse des groupements et dynamiques locales dans le cadre processus ETPL, VSF fait une réponse technique prenant en compte la décentralisation, la nature des organisations d'éleveurs, le rôle des coordinations préfectorales et sous préfectorales, l'existence des groupes GRN etc.

VSF fait ainsi une réponse qui dépasse l'action technique (ce que l'on veut faire) et prend en compte les potentialités humaines et organisationnelles du milieu (ce que l'on peut faire).

Problème, le cahier des charges est essentiellement technique et la réponse de VSF qui intègre d'autres facteurs devient plus difficile à prendre en compte par le bailleur. Sur ce point, les inerties sont fortes.

Les propositions pour le PDD ont pu prendre en compte l'acquis sur le terrain car les deux opérateurs associatifs EUPD et VSF sont convenus de l'importance de ces évolutions.

L'évolution du PGM, géré plus «administrativement», n'a pas pu bénéficier d'autant de souplesse dans son évolution vers un nouveau programme.

Evolution des projets en cours

Les évolutions, même souhaitées ne sont pas toujours facile à mettre en œuvre :

Contraintes financières pour le projet Kibaru : les actions techniques sont maintenues car elles peuvent se rentabiliser. Pour les actions de communication, qui sont pourtant jugées essentielles, la rentabilité immédiate est plus problématique. Leur renforcement se fait donc à un rythme prudent.

Satisfaction des partenaires pour le projet Cambodge qui estiment que le projet est un succès et qui n'identifient pas l'utilité de changer cf. 5.1.3 « De la santé animale au développement local ».

Synthèse sur l'adaptation et conception des projets

Identification des projets.

Expérimentation de démarches participatives dans le processus d'identification des projets. La capitalisation sur la démarche en vue de sa systématisation n'est pas encore faite.

Montage des nouveaux projets.

Une évolution notable de VSF pour adapter son offre. Pas encore de rupture radicale.

Evolution des projets en cours.

VSF est soit victime de son succès (les bailleurs ne voient pas l'utilité de changer « ce qui marche »), soit des ses contraintes financières (pour innover il faut aussi faire ce qui est finançable ou vendable).

5.2 Renforcer la panoplie d'outils opérationnels

5.2.1 Création d'un centre de référence

Ce centre de référence devait collecter l'information et la mettre à disposition par un système de questions – réponses joignable directement ou par télécommunication. Il était prévu qu'une partie de ces informations soient accessibles via l'Internet. Un ou plusieurs forums d'échanges devaient assurer une communication directe entre les usagers.

La collecte de l'information devait être alimentée par la production interne (séminaires, études), la participation à des réseaux documentaires et l'extension des références aux nouveaux thèmes abordés par VSF dans le cadre du processus ETPL.

5.2.1.1 Système de questions – réponses.

Appréciation qualitative.

L'appréciation portée sur le service par les expatriés et les cadres nationaux est positive. Les réserves ne portent pas sur la qualité du service mais sur le manque de références sur des questions techniques. Et notamment de documents simples permettant rapidement d'accéder à l'essentiel sur un sujet donné.

Le service du siège constate de son côté que les questions posées par les terrains sont de plus en plus pointues et lourdes à traiter.

Appréciation quantitative.

Le nombre de questions posées sur la période 1996 –1998 est stable, avec une moyenne de 130 demandes /an. En 1999 le nombre de sollicitation fait un bon significatif à 262, les prévisions pour 2000, sur la base d'un trimestre laisse prévoir plus de 300 demandes.

Cette augmentation est due à l'ouverture de nouveaux canaux et notamment de l'adresse par courrier électronique diffusée avec les documents VSF et directement accessible via le site www.vsf-France.org

L'ouverture des nouveaux canaux d'accès profite surtout aux utilisateurs autres que les projets de VSF :

	Nombre de demande provenant des projets VSF	Pourcentage par rapport à l'ensemble des demandes
Moyenne de 1995 à 1998	87	65%
1999	100	37%

Parmi ceux –ci, ce sont les particuliers (Nord et Sud) et les ONG du Nord dont les demandes progressent le plus.

	Particuliers N et S	ONG Nord
Moyenne de 1995 à 1998	10%	8%
1999	22%	15 %

En 1999, les ONG du Sud ne suivent pas l'évolution, mais on peut supposer qu'une partie des demandes individuelles du sud sont peut être aussi des demandes pour des ONG car les chiffres du premier trimestre 2000 font apparaître une explosion des demandes qui représentent alors 78% du total !

Par contre sur cette même période les demandes en provenance des projets VSF tombe de façon inexplicable à 5 (6%) soit 20 demandes / an.

5.2.1.2 SITE INTERNET

Site de conception standard présentant VSF, ses actions et ses publications sans interactivité particulière (pas de données téléchargeables, des photos, mais pas d'animations).

Les pages ont été créées en 1998 et pratiquement sans actualisation depuis cette date.

Deux forums sont accessibles (grand public et adhérents).

Fréquentations

Nous n'avons pas de renseignements sur le nombre de visiteurs des pages d'accueil.

Forum adhérents 132 messages reçus entre le 23/11/99 et le 13/06/00 soit une moyenne de 18 messages / mois. Mais 85% des messages sont des informations institutionnelles (compte rendu CA, documents AG) ou relatives au débat institutionnel (AGE de février 2000).

Forum grand public : 35 messages reçus entre le 24/11/99 et le 08/06/00 soit une moyenne de 6 messages / mois.

Synthèse sur la création d'un centre de référence

Système questions –réponses

Un service qui profite surtout et de plus en plus à d'autres utilisateurs que VSF. Ce qui en soi n'est pas négatif, mais qui pose la question de l'identification précise des attentes des terrains VSF.

Site Internet

La mise en réseau d'un site Internet étant devenue incontournable, il est positif que VSF puisse conforter sa notoriété par ce canal.

La présentation est agréable, mais manque d'interactivité.

La relation entre le site Internet et les ATCO n'utilise pas toutes les synergies possibles.

5.2.2 Documents produits

Les documents produits dans le cadre des ATCO sont inventoriés au 3.3 Production et diffusion de documentation et analysés globalement au 5.1.1.1. Documents produits.

Le seul document diffusé à un nombre d'exemplaire significatif est celui relatif à la formation des promoteurs d'élevage (n°10 du catalogue VSF°). Tirage à 300 exemplaires de la version initiale en espagnol, pas encore diffusés en totalité car fermeture du projet et négociation en cours auprès d'organismes locaux susceptibles d'en assurer la diffusion. Tirage et diffusion à 500 exemplaires de la version française (n°11 du catalogue VSF°). Ce qui pour ce type d'ouvrage est un assez bon résultat.

Nous n'avons pas pu tester la valise pédagogique réalisée au Sénégal.

Les documents produits au cours des séminaires sont, comme nous l'avons déjà signalé, surtout utiles et utilisés par les projets concernés.

5.2.3 Références et bases de données disponibles au centre de documentation.

Le processus ETPL a été la cause de l'extension des références relatives à des thèmes peu traités jusqu'alors (ethnologie, sociologie, politiques de décentralisation etc.).

L'implantation de la base RITIMO a permis d'enrichir les références.

La mise à disposition des documents par les moyens électronique est freinée par le faible nombre d'entre eux stockés sous forme électronique.

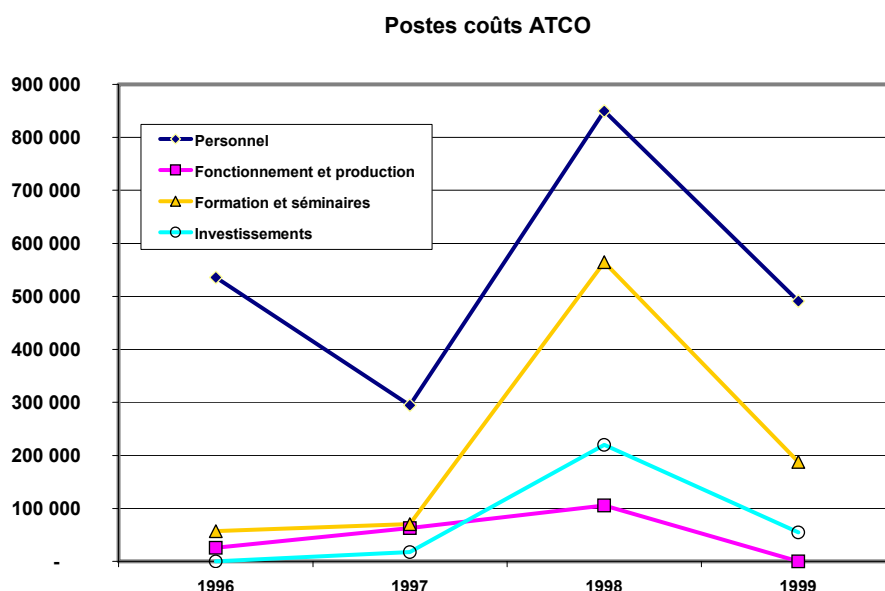
5.3 Relations MAE – VSF

5.3.1. Gestion des cofinancements

5.3.1.1 Engagements financiers des ATCO

	1996	1997	1998	1999	Total
B. P. ATCO	700.000	1.500.000	1.000.000	1.222.500	4.422.500
Engagements effectifs	619.000	444.975	1.740.443	733.227*	3.537.645
Solde	81.000	1.136.025	395.582	884.855*	

- Chiffres provisoires



Les engagements financiers relatifs aux ATCO suivent l'évolution des activités décrites au 4. :

- 1996 : un galop d'essai se traduisant un l'engagement sensiblement à hauteur des prévisions. Le poste frais de personnel représente à lui seul 87% des engagements.
- 1997 : année de flottement et de repositionnement pendant laquelle à peine plus de 25% des financements disponibles sont engagés (budget prévisionnel de l'année + reliquat année 1996).
- 1998 : normalement dernière année de financement de la convention d'objectif. Lancement du processus ETPL tous les postes sont en augmentation, mais 53% des dépenses sont effectuées sur la période octobre – décembre. L'échéance de la convention d'objectifs justifie probablement le souci d'engagement de la totalité du budget prévu pour les ATCO.
- 1999 : les chiffres à notre disposition ne portent que sur 9 mois. Ils laissent présager un engagement final similaire à celui de 1998, ce qui est conforme à la démarche de

continuation –à l’identique- des actions dans l’attente d’une éventuelle réorientation des ATCO à la suite de l’évaluation.

5.3.1.2 Engagements des financements sur programmes Convention d’objectifs

Evolution de l’origine des ressources de VSF sur la période 1996-1999 : le tableau ci-dessous présente l’origine des ressources affectées aux programmes concernés par la convention d’objectifs en pourcentage³⁷ du total des engagements.

	1996	1997	1998	1999
MAE/MCD sur convention d’objectif	13,4 %	15,5 %	11,5 %	29,5 %
MAE, AFD	5 %	11 %	4,1 %	0 %
FONJEP	3,5 %	2,7 %	2,3 %	1,9 %
Union Européenne (toutes origines)	37 %	32 %	46,7 %	45,5 %
Fonds publics étrangers et internationaux	2,2 %	0,5 %	3,5 %	2,2 %
Coopération décentralisée	0,54 %	3,4 %	3,4 %	2,7 %
Fonds propres VSF	37,1 %	33,2 %	28,3 %	18,2 %
Autres ³⁸	1,24 %	0,7 %	0,2 %	0 %

Le pourcentage des financements Convention d’objectif augmente brusquement en 1999, mais demeure constant en volume. Cela est dû au maintien en activité, ou l’ouverture, de projets dans l’attente de nouveaux financements, notamment de l’Union Européenne.

Les autres financements MAE, AFD concernent la fin de cofinancements classique (en 1996), sur FAC, et des programmes AFD. Le saut à 11% en 1997 correspond au lancement du projet pastoral Nord Zinder sur financement AFD arrêté pour cause d’insécurité.

Les financements FONJEP diminuent régulièrement, en relation avec la diminution du nombre de volontaires expatriés, le transfert à des compétences locales, le recrutement d’expatriés salariés.

Les financements union européenne avaient tendance à augmenter jusqu’en 1999 et les conséquences de la réforme institutionnelle de la DG8. On pouvait espérer que cette source de financement continue à progresser. La vérification de cette évolution, ne pourra se faire qu’après reprise de la ligne cofinancement de l’UE.

Autres financements publics ou internationaux : ce sont les financements publics via les Etats ou sont implantés les projets, la Banque Mondiale, la FAO. Ils sont ponctuels et complémentaires du financement de base des projets.

³⁷ Valeurs arrondies

³⁸ Concerne essentiellement le cofinancement d’études et d’évaluations par le F3E.

Coopération décentralisée : à peu près stable autour de 3%, généralement composée de petits financements (moins de 100 KF) sauf pour le Nord Mali (300 KF).

Fonds propres de VSF : en diminution régulière, avec au moins deux causes : baisse de la collecte de fonds auprès du public, diminution des travaux d'études et d'expertise.

Affectations complémentaires souples.

Les financements de projet par la convention d'objectif ont une utilité indéniable dans les phases d'ouverture, mais aussi et surtout de clôture des projets. Dans ce dernier cas, ils permettent soit de faire une fermeture progressive plus garante de pérennité qu'un départ brutal, soit d'assurer une phase de transition entre deux projets.

Guinée Bissikrima : le projet s'est terminé en 1998. VSF et EUPD souhaitaient soumissionner pour le nouveau programme FED Dabola – Dinguiraye (PDD) mais ne pas dissoudre l'équipe en place et maintenir une présence pour éviter :

- une déperdition de l'expérience existante
- une démobilisation des groupements et autres dynamiques locales pendant la phase de transition.

Nicaragua Managua : financement prévu de la part de l'UE DG VIII, mais la restructuration de cette direction a retardé l'instruction du dossier. VSF a donc utilisé le financement C.O. pour commencer le projet. Il y a là une prise de risque liée à l'obtention ultérieure du financement à évaluer en regard de l'urgence des réponses à apporter.

Cambodge : ouverture du volet développement local, non prévu dans le financement (U.E.) du projet, et rendu possible par la mobilisation de financement convention d'objectifs.

Synergies de financement.

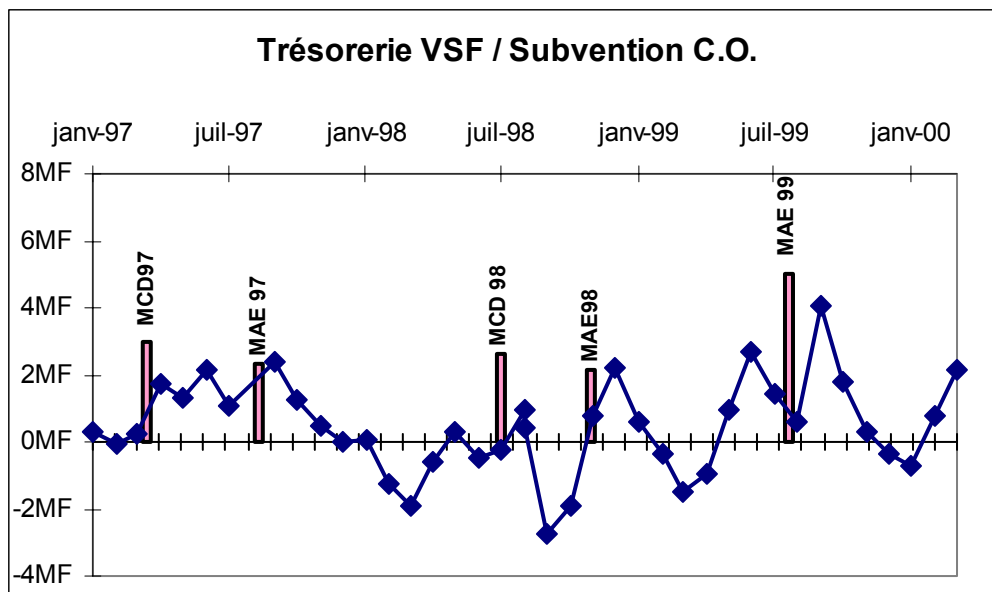
Nous avons relevé au moins deux cas pour lesquels les financements existants via la convention d'objectif ont permis de négocier d'autres ressources :

Projet Nord Mali : les financements C.O (mais aussi de la coopération décentralisée) ont permis à VSF de négocier d'autres financements auprès de l'Union Européenne.

Projet Kibaru : le CEFRAP, opérateur délégué du projet a négocié avec la Coopération suisse sur la base de la présentation des actions financées via la C.O.

5.3.1.3 Effets de la globalisation des financements

Trésorerie.



Mis à part le versement de MCD 97, qui est le seul à avoir été versé au cours d'un premier semestre, l'état de la trésorerie s'aggrave rapidement après une courte embellie. Phénomène expliqué par les reports d'engagements dans l'attente du versement des subventions.

L'incidence du regroupement des financements conduit donc :

- à des reports de paiements dont les premières victimes sont les bénéficiaires des actions et les expatriés qui reçoivent leurs indemnités avec retard.
- à des variations importantes de trésoreries pour lesquelles, les produits financiers des périodes de solde créditeurs (trop courtes) ne peuvent compenser celles de solde débiteur.

Le décalage trop important entre l'engagement des actions et l'arrivée des fonds annule les avantages que pourrait produire le regroupement des financements en un seul versement.

Charges administratives

Nous n'avons pas pu établir de chiffrage des gains de temps apportés par la gestion d'un (ou anciennement) deux dossiers de demande de financement et de compte rendu.

Financements pluriannuels

L'annonce de la sécurisation de l'action par la quasi-assurance d'un financement sur trois ans, n'est que modérément appréciée à sa juste valeur par les terrains. Ce sont les difficultés liées aux reports d'engagements dans l'attente de liquidité qui sont ressenties plus intensément.

Pour le siège, il est indéniable que cette sécurisation aurait du permettre de prendre un peu de champ et de sérénité par rapport au quotidien. Mais les problèmes de trésorerie ont régulièrement masqué cet avantage.

Ce sont les actions transversales, et notamment les travaux du groupe ETPL qui ont le plus pris la mesure de cette sécurisation. Cela à été rendu possible par le décalage des engagements, et donc aussi d'une partie des activités, en fin d'exercice budgétaire. Ces reports dans le temps sont bien évidemment beaucoup plus difficiles avec les actions directes sur le terrain.

Synthèse sur la gestion des cofinancements

Engagements financiers

ATCO : fortes variations annuelles des engagements 1996/1997/1998 traduisant le flottement des objectifs. Stabilisation en 1999 (à confirmer en 2000) sur reproduction des activités de 1998.

Programmes : l'objectif de la convention d'objectif de permettre à VSF d'accéder à d'autres financements que celui de l'Etat français était en bonne voie pour l'Union Européenne. Cette évolution reste toutefois à confirmer après reprise des activités de la DG8 sur la ligne cofinancement ONG. Les autres financements demeurent ponctuels et globalement limités en volume. Le dispositif financier global de la convention d'objectif a apporté une souplesse indéniable dans les phases d'ouverture, de clôture ou de réorientation des projets.

Globalisation des financements

Trésorerie : le décalage trop important entre l'engagement des actions et l'arrivée des fonds annule les avantages que pourrait produire le regroupement des financements en un seul versement.

Sécurisation : pour les actions sur le terrain et les gestionnaires du siège, les difficultés de trésorerie ont masqué l'avantage de la sécurisation des financements. Par contre, les actions transversales, dans la période 1998-2000 ont, grâce à leur souplesse de programmation, pleinement profité du dispositif.

5.3.2. Relation Ministère – VSF

Attente des partenaires.

Les motivations à établir une convention d'objectif de la part de VSF et du MAE et les modalités des relations administratives et institutionnelles sont abordées p. 8 et 9 de ce document.

Enjeux de la convention d'objectif

Pour VSF :

Pouvoir, enfin, discuter d'autre chose que des financements, avec derrière cette affirmation le souhait de faire reconnaître la spécificité des actions de l'association.

Pour le DEV-IVA :

On notera tout d'abord la double singularité du DEV-IVA :

- Service commun aux Ministère des Affaires Etrangères et Ministère de la Coopération qui conduisait le DEV-IVA à prendre en compte trois type d'interlocuteurs au sein des services publics : les services sectoriels, les postes diplomatiques, les services administratifs et financiers des deux Ministères.
- Service ayant à assurer l'interface entre les pouvoirs publics et les associations de solidarité internationale qui ont leurs propres logiques dans le choix des actions à conduire et la manière de la faire.

Le souhait du DEV-IVA était d'être en relation avec des interlocuteurs ayant une réflexion à proposer, des compétences à mettre en œuvre et les moyens de conduire des actions d'une ampleur significatives. Sur ce point le DEV-IVA souhaitait sortir «des petits projets» pour favoriser la prise en charge par le secteur non-gouvernemental d'actions de plus grande envergure.

Pour cela le DEV-IVA devait à la fois :

- Contribuer à faire exister des marges de manœuvres par rapport aux politiques établies par chacun des Ministères.
- Conserver la confiance du milieu associatif en évitant une stratégie trop interventionniste qui aurait conduit à l'accusation de vouloir instrumentaliser les ASI.

Le DEV-IVA devait donc tenir compte du positionnement des divers services publics par rapport à la convention d'objectif. Les éléments recueillis par les évaluateurs sont les suivants :

Les services sectoriels : les actions et les apports méthodologiques des ASI, recevant un financement des pouvoirs publics, doivent contribuer aux priorités définies par les politiques de l'Etat. Les attentes envers VSF étaient une évolution vers la professionnalisation, dans le champ de compétence technique reconnu de VSF, et sur des actions ayant une rentabilité économique visible. Ces actions pouvant être conduites soit sous la responsabilité de VSF soit par mise à disposition de compétences pour des actions sous la responsabilité des pouvoirs publics. La réflexion sur les réponses techniques et les méthodes de travail étant attendues comme des apports susceptibles d'interpeller les pouvoirs publics.

Le rôle de la convention d'objectif est donc d'établir un espace de liberté à investir par VSF pour faciliter son rôle d'expérimentateur, de remueur d'idées, mais dans son champ de

compétence de l'élevage. L'extension à la prise en compte des dynamiques sociales n'est pas une priorité reconnue.

Le DEV-IVA a donc dû concilier les attentes des services sectoriels et l'indépendance d'action reconnue à VSF.

Les postes diplomatiques³⁹ : l'avis technique des postes diplomatiques est indispensable à l'accord de financement des projets. Il participe donc à l'accord de financement de la convention d'objectif elle-même. En conséquence, le DEV-IVA leur adresse la totalité de la convention. Les réactions portent sur le binôme projet – pays. Le processus ayant conduit à l'élaboration de la convention, sa logique, ses évolutions ainsi que plus globalement la contractualisation Etat-ONG ne sont pas ou peu connus. Les avis sur la convention d'objectif en général et les actions transversales en particulier ne peuvent être argumentés qu'à partir de cette information partielle. D'autre part, les sollicitations peut-être trop tardives ou la surcharge de ces services, conduit à des réponses qui sont marquées du sceau de l'urgence : de brèves télécopies adressées au DEV-IVA très peu de temps avant les réunions de suivi.

Les services administratifs et financiers : nous n'avons pas rencontré d'interlocuteurs de ces services. Mais les avis convergents des personnes ayant eu à négocier la mise en place et les financements successifs de la convention d'objectif est «que cela n'a pas été facile ».

Réunions annuelles de suivi.

Les réunions de suivi ont conduit simultanément deux objectifs :

- le débat sur le fond
- le contrôle administratif et financier

Cela est probablement ambitieux compte tenu :

- de la nécessité de concilier la diversité des attentes et des points de vues, évoqués ci-dessus.
- de la charge de travail des participants représentant les pouvoirs publics ne leur laissant pas le temps nécessaire au suivi approfondi des dossiers. L'examen des archives conservées par le MAE est sur ce point explicite. Mis à part une note de 15 pages sur le bilan 1998 et proposition 1999 produite par le Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, ces archives ne contiennent que les documents produits par VSF. Les autres documents sont des notes de liaisons internes, non signées, non datées et visiblement rédigées rapidement.
- du temps consacré aux réunions de suivi : une réunion annuelle d'une demi-journée, ce qui correspond habituellement à deux heures de travail effectif, est insuffisante pour traiter le débat de fond sur la convention d'objectif. Ces réunions auraient pu être plus productives si le temps de la réflexion en amont et aval avait existé.

³⁹ MCAC puis SCAC dans les ex-pays du champ, services de l'Ambassade de France dans les autres pays.

Le bilan des réunions de suivi n'est pas à la hauteur des enjeux :

La réunion de suivi de janvier 1997 a conduit à réorienter les actions transversales. C'est la seule dont on puisse mesurer les effets, les suivantes n'ont pas permis de continuer cette dynamique et de reposer clairement les enjeux de la convention d'objectif sur :

- la cohérence des programmes soumis à financement.
- les choix de capitalisation de VSF à la fois sur le thème et sur les modalités.
- les attentes du Ministère sur la diversification des financements.

L'absence de comptes rendus formels, relatant précisément les débats, les recommandations formulées et les décisions prises, conduit à une perte de mémoire collective. Il est paradoxal que la continuité voulue par la convention d'objectif ne s'accompagne pas de celle de son suivi.

Les seuls documents permettant d'identifier le contenu des réunions de suivi sont les comptes rendus établis unilatéralement par VSF et les notes d'information complémentaires adressées au DEV-IVA par VSF.

Cette absence de compte rendu et de décisions d'orientation claires n'ont pas permis aux parties contractantes de travailler dans un cadre suffisamment précis⁴⁰.

Autres relations

Les actions transversales de la convention d'objectifs ont été l'opportunité de réflexions communes pouvoirs publics – VSF lors des universités d'hiver à Montpellier et d'apport d'informations au cours d'un séminaire siège. Elles ont surtout permis d'établir des relations interpersonnelles. Pour les raisons de surcharge de travail et le manque d'espaces de concertation programmés, elles n'ont pas conduit à une réflexion commune.

Nous avons déjà signalé par ailleurs que les relations Ministère – VSF ont pour le reste été du même ordre que celles couramment pratiquées dans le cadre de cofinancement, c'est à dire sur des questions ponctuelles relatives à des reports ou re-affectation de financements.

Synthèse sur les relations MAE- VSF

Les initiatives pour dynamiser ces relations sont venues essentiellement de Vétérinaires Sans Frontières. Le manque de moyens mis à sa disposition et la gestion des enjeux interne aux services publics n'ont pas permis au DEV-IVA de jouer pleinement son rôle.

Globalement, les relations MAE – VSF n'ont pas été à la hauteur des objectifs des textes fondateurs de la contractualisation Etat – ONG

⁴⁰ C'est ainsi que le cadre logique de la convention d'objectif a dû être « reconstitué » à posteriori pour établir les termes de référence de son évaluation...

5.3.3 Evolution de la notion de projet à celle de programme

La notion de «programme » doit être analysée sous deux angles :

- celui des pouvoirs publics : « traduction opérationnelle des politiques sectorielles et géographiques de coopération », permettant «aux différents acteurs de la coopération (institutions publiques, acteurs scientifiques et universitaires, acteurs économiques et professionnels, ONG) de situer leurs actions dans une cohérence d'ensemble et de trouver les complémentarités souhaitables »⁴¹
- celui de Vétérinaires Sans Frontière de conduire des actions sur des thèmes choisis par l'association en regard de sa charte et de sa stratégie.

Par rapport aux «programmes » pouvoirs publics :

Au cours de la période concernée par la convention d'objectif, la participation de VSF aux programmes définis dans le cadre des politiques sectorielles et géographiques a été limitée par les réserves formulées par les pouvoirs publics sur les évolutions de VSF : « VSF n'est pas là où on l'attendait ». Sur ce point, la participation de VSF au Projet d'Appui au Secteur Privé de l'Elevage (PASP) au Mali fait à la fois figure de prototype des collaborations attendues et d'exception par rapport aux évolutions constatées de l'association.

Dans le cadre de la convention d'objectif, il n'y a pas eu de clarification institutionnalisée, entre les pouvoirs publics et VSF sur son rôle dans le cadre des programmes liés aux politiques publiques. Les échanges identifiés par les évaluateurs, se sont fait uniquement entre personnes à l'occasion de missions de suivi de VSF.

Dans la période de recherche et de repositionnement vécue par VSF, notamment autour des actions transversales, une affirmation plus forte des attentes des pouvoirs publics aurait probablement facilité le débat interne de VSF.

L'approche «programme » VSF, suppose :

- Une vision claire et formelle du rôle de VSF dans les processus de développement.
- Le partage de cette vision par une identité forte, et inter projets, des différents acteurs de VSF.
- la capacité à traduire vision et identité en démarches d'action permettant de conférer une image spécifique du savoir-faire de VSF.
- et enfin la capacité à apporter des réponses, par soi même ou par alliance, à l'ensemble des éléments d'un programme.

La convention d'objectif a permis à VSF de faire des avancées sur le point 2 (identité inter projets) et «(capacité à apporter des réponses).

⁴¹ 41 Nathalie SCHNURIGER et Jean Marie TRAVERS, « La nouvelle contractualisation mise en place en 1995, premier bilan », 92 pages plus annexes, F3E avril 1998. Page 26.

Les points 1 (vision de VSF) et 3 (image spécifique de VSF) sont en chantier.

Pour VSF le passage de la notion de projet à celle de programme est donc encore en devenir. Sous réserve d'acceptation de cette évolution par les partenaires contribuant financièrement aux actions de VSF, la convention d'objectif a permis de faire une première moitié du chemin par l'analyse des actions via le processus ETPL. Une deuxième moitié, celle de la traduction opérationnelle est en chantier.

Synthèse sur l'évolution de la notion de projet à celle de programme.

VSF possède des atouts pour contribuer aux programmes publics, mais une clarification mutuelle est nécessaire.

Pour identifier et proposer ses propres programmes, VSF devra traduire l'acquis de la convention d'objectif en termes opérationnels et terminer, de façon incisive, la restauration de son image.