

Jean-Luc PERRAMANT & Véronique LENA

9 Rue de l'Arc de Triomphe

75017 PARIS

Tel/Fax : 01.46.22.83.47

Email : jlperram@club-internet.fr

EVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS SUR L'URBAIN

ENDA-MAE

Villes du Sud : Contrer la Pauvreté, changer et gérer l'urbain avec le plus grand nombre

RAPPORT FINAL

Ahmed ag Ahmamahdy

Ludovic Dewaele

Véronique Léna

Michel Lotrowska

Jean-Luc Perramant

Septembre 2003

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
CONDITIONS DE L'EVALUATION	12
GENESE DE LA COU	14
LE DOCUMENT CONTRACTUEL DE SEPTEMBRE 1998	16
LA COU ET LES PROCEDURES CONTRACTUELLES DU MAE	22
LA COU, SES POINTS FORTS ET FAIBLES VUS PAR LE TERRAIN	24
LES ACTIONS ET LES GLISSEMENTS DANS LEUR EXECUTION	30
EXECUTION BUDGETAIRE	51
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	59

Annexe 1 : Termes de référence

Annexe 2 : Documents consultés pour l'évaluation et fournis par le Mécanisme Commun

Annexe 3 : Entretien avec Lionel Cafferini, Directeur du Bureau de l'AFD à Dakar

Annexe 4 : Questionnaire Entités

Annexe 5 : Rapport des entités

Annexe 6 : Fiches de Réalisation des Activités

Annexe 7 : Actions clés dans le cadre de la COU

Annexe 8 : Programmes sur l'Urbain en dehors de la COU

Annexe 9 : Note Jean-Jacques Guibbert

Liste des entités et antennes d'Enda impliquées à dans la COU :

Les entités au Sénégal

Enda RUP (relais pour le développement urbain participé)
Enda JEUDA (jeunesse action)
Enda Ecopole Audiovisuel
Enda Santé
Enda PPU (prospectives urbaines)
Enda SIGGI (relever la tête)
Enda GRAF (groupe recherche action formation)
Enda ECOPOP (économies populaires)
Enda Diapol (prospectives dialogues politiques)

Les antennes géographiques

Enda Viêt Nam
Enda Océan indien
Enda Mali
Enda Maghreb
Enda Amérique latine
Enda Brésil
Enda Ethiopie
Enda Bénin

Sigles et abréviations

AFD : Agence Française de Développement
DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
MAE : Ministère des Affaires Etrangères
PPDU : Programme Prioritaire de Développement Urbain
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle

SYNTHESE

L'évaluation de la COU (Convention d'Objectifs dans l'Urbain) signée en septembre 1998 entre le MAE et Enda s'est déroulée de début juin à fin septembre 2003.

Les termes de référence

Les questions évaluatives telles que formulées dans les termes de référence, et ce autour de 5 axes (activités mises en œuvre, transversalité et capitalisation, contexte, évolution et enjeux, outil convention d'objectifs, recommandations attendues pour une nouvelle phase) ont fait l'objet d'un recadrage en lien avec le MAE et Enda. En effet le champ de l'évaluation a été considéré comme trop ambitieux compte tenu de trois facteurs : le temps, les moyens financiers, le degré d'exécution de la Convention. Dès lors, il a été décidé de recentrer l'évaluation sur : l'analyse du caractère opératoire du document contractuel, le mécanisme commun en charge de la transversalité et de la capitalisation, l'exécution budgétaire, la formulation des recommandations :

- Une évaluation des actions, du point de vue de leurs effets et impacts, a été considérée comme impossible, dès lors le travail s'est limité à tester les méthodes d'intervention d'Enda. Ce travail a toutefois bénéficié à la formulation des recommandations et propositions d'actions correctives.
- L'analyse de la pertinence du choix des actions en lien avec les grandes problématiques de l'urbain qui devait être conduite parallèlement aux travaux d'évaluation du PPDU n'a pu être menée à bien, faute de concordance dans les calendriers : l'évaluation du PPDU démarre à la production du rapport final d'évaluation de la COU Enda/MAE.
- Compte tenu de la succession des intervenants sur la COU dans les antennes, il a été décidé de centrer leur apport sur une vision prospective plus que sur une analyse rétrospective de la gestion de la transversalité et de la capitalisation mises en œuvre au sein de la COU .

Genèse de la COU

La COU entre Enda et le MAE a été conclue en septembre 1998, après 3 ans de négociation 1995-1998. Négociation qui s'est menée dans un contexte particulier.

Le MAE arrête les financements auprès d'Enda pendant près de 3 ans, correspondant à la période de négociation de la COU.

Le MAE sollicité jusqu'alors de manière "dispersée", souhaite que les financements auprès d'Enda (8 entités sur Dakar et 8 antennes) fassent l'objet d'un document contractuel global.

Le MAE est en passe de mettre en place une nouvelle contractualisation sous forme de convention de programmes (Ex : Convention d'Objectifs), dont l'objectif est d'améliorer l'impact, les synergies et les échanges, la cohérence thématique, ainsi que la visibilité et la capitalisation des actions des ONG's, le montage financier permettant de prendre en charge des coûts de transversalité.

"centralisation" de la négociation se sentant dépossédées de leur autonomie à négocier leurs financements projets auprès des bailleurs.

Probablement envisagée au départ par son Secrétaire Exécutif comme une dotation en fonds souples, la COU devra amorcer dans la période considérée un virage radical : Enda sera dans l'obligation, à la demande du MAE, d'intégrer à la COU des actions formatées provenant de ses entités et antennes et dès lors de les solliciter dans leur pluralité, diversité et autonomie, mais également dans la hâte.... Sera introduite une action de type nouveau pour Enda : le mécanisme commun dont l'objectif est de favoriser transversalité et convergence au sein des entités. Le processus d'élaboration de la COU étant dans ses premiers temps très peu collégial et traînant en longueur, il s'ensuivra un exercice d'emboîtement des actions aux objectifs, réalisé dans la précipitation.

Un facteur clé de succès, et non des moindres, a donc été négligé lors de la construction de la COU : la participation active des exécutants (responsables de programme, opérateurs de terrain) et des bénéficiaires lors de la phase d'identification du projet (première élaboration des idées du projet, exprimées globalement en objectifs, résultats et activités, en vue de déterminer s'il faut, ou non, procéder à l'étude de faisabilité). La COU ayant été conçue uniquement au niveau de la direction d'Enda, les opérateurs de terrain auront du mal à s'approprier la COU et à en maîtriser tous les enjeux. Effectivement, les entités et antennes ont été essentiellement sollicitées pour produire des fiches d'action mais n'ont été aucunement amenées à participer à la construction du projet.

Le document contractuel de 1998 et sa construction

La première partie traite de la problématique et des objectifs. Trois grands objectifs ont été retenus (et 17 sous-objectifs) : comprendre, prévenir et contrer la violence urbaine, aider les pauvres à s'organiser pour produire et se faire entendre, décider la ville autrement. Ultérieurement dans le document nous en donnerons une version exhaustive.

La seconde partie présente les éléments méthodologiques, eux-mêmes organisés en quatre temps. Le temps d'introduction pose le principe de la diversité des méthodes d'intervention selon les opérateurs, les contextes, les acteurs et les entités du système. Le second dégage les constantes dans les façons de faire. Le troisième pose les logiques d'intervention nécessaires pour opérer un changement d'échelle significatif. Enfin le quatrième présente les modalités d'identification de la demande sociale, les modalités de conception et suivi des actions.

La troisième partie traite des moyens à mettre en œuvre. Premier moyen mettre en synergie les différentes équipes. Second moyen : mobiliser un réseau de partenaires populaires. Troisième moyen : les moyens financiers. Quatrième moyen : des indicateurs de résultat globaux et locaux.

Enfin la quatrième partie introduit les 34 fiches actions et le mécanisme commun, lui même présenté sous forme de fiche.

L'impératif d'une évaluation systématique d'une convention d'objectifs n'a pas été pris en compte dans l'élaboration du document, il en est de même pour l'effort de suivi demandé pour tous les programmes de cofinancement. Comme nous l'avons vu précédemment, les conditions de suivi et d'évaluation ne sont nullement précisées dans le document contractuel de 1998, communément appelé par les collaborateurs d'Enda la bible 1.

Dans le même esprit, il faut noter que l'absence de cadre logique d'intervention " ramassé et aisément appropriable " nuit considérablement à la conduite du projet, à son suivi et à son évaluation. Ceci est d'autant plus vrai que la COU est comme nous l'avons vu très ambitieuse.

Si cette ambition peut se justifier par la nécessité de rationaliser le financement de l'ensemble des entités d'Enda, elle ne se justifie en aucun cas par un souci de recherche d'efficacité accrue.

La COU ses points forts et faibles vus par le terrain

Les premières appréciations que nous avons eues à Paris, lors de la lecture des documents COU (centralisation de l'élaboration, caractère artificiel et peu opératoire des objectifs généraux, faible participation des principaux concernés : bénéficiaires et hommes de terrain, dérapage dans la mise à disposition des fonds, calendrier contrarié des actions...) nous ont poussés à inscrire le travail d'évaluation dans une démarche à fois plus participative et plus prospective, que celle prévue au cahier des charges. Il nous paraissait intéressant au delà du jargon du document de comprendre comment les opérateurs de terrain le recevaient et souhaitaient l'améliorer. La seconde vertu de l'exercice était de nous permettre de nous dégager du document de base par trop éloigné de la réalité transcrite dans les rapports de synthèse des années 1 et 2.

Lors de la mission dakaroise, les cinq objectifs mentionnés par les hommes de terrain comme singularisant la COU sont :

Objectif 1 : Contribuer à la mise en cohérence et à la convergence au sein d'Enda par l'échange d'expérience, la socialisation, la capitalisation et la solidarité

- Objectif 2 : Produire une vision alternative et documentée pour influencer sur les politiques urbaines
- Objectif 3 : AGVOES. Accompagner les Groupes Vulnérables à s'Organiser Economiquement et Socialement.
- Objectif 4 : Changer d'échelle
- Objectif 5 : Consolider financièrement les actions d'Enda

La mise en cohérence et la convergence au sein d'Enda, et plus précisément au sein des entités dakaroises, à l'époque considérée comme moyen est devenue objectif, si l'on s'en réfère au document contractuel analysé précédemment. Qu'il en soit ainsi est aisé à comprendre tant la trop forte autonomie des entités allant, dans certains cas, jusqu'à leur mise en concurrence sur le terrain et/ou vis-à-vis des bailleurs a pu être mal vécue par les opérateurs à la base en prise directe avec les populations.

On remarque la même transformation moyen/objectif pour la production d'une vision alternative et documentée visant à influencer les politiques. Les grands rendez-vous internationaux considérés comme particulièrement stimulants par les collaborateurs d'Enda ont été Habitat II ou encore Pékin démontrant la capacité d'interpellation de l'organisation et lui assurant également une notoriété réelle. Il n'est pas étonnant, là encore, que les plus jeunes recrues d'Enda aient le souhait de retrouver la même émulation dans le champ de la " bataille des idées " mais également la même visibilité sur la scène internationale.

Quant à la consolidation financière des actions inscrites comme moyen, elle est également vécue comme objectif.

Le " changement d'échelle ", s'il était à l'époque de la rédaction de la COU considéré comme un point de méthode, est aujourd'hui perçu comme un objectif en tant que tel. Cette forte prise en compte de la notion de changement d'échelle n'est pas anodine tant elle interroge directement les pratiques des opérateurs de terrain mais également et plus largement celles d'Enda, organisation présente sur Dakar depuis plus de 20 ans.

De manière plus générale, nous avons constaté lors de l'animation de ce séminaire que l'appropriation du programme COU a fluctué autour de deux grandes périodes : une période où l'effort consenti pour " raccrocher les wagons " avec les hommes de terrain a été inexistant , une seconde plus positive qui démarre avec la réunion de Rabbat et pendant lesquels seront discutés les enjeux de la COU : enjeux initiaux et enjeux que feront émerger les opérateurs de terrain, eux-même. La première étape revêt l'apparence d'un guichet classique de co-financement d'actions, la seconde s'oriente vers une recherche de plus de convergence inter-entités, thématique, territoriale.

La manière dont les hommes de terrain se réapproprient les objectifs de la COU et leur donnent un rang différent dans l'ordre des priorités, bref la manière dont les hommes de terrain réécrivent la COU renseignent sur les manquements d'Enda, lors du démarrage de la COU , manquements en termes de communication interne, de mise en cohérence des actions vis-à-vis des bénéficiaires, de rigueur dans les méthodes d'intervention, ...

Les actions et les glissements dans leur exécution

Dans le cadre de cette évaluation, il n'est pas prévu d'évaluer les actions. Toutefois l'exercice d'évaluation ne pouvait faire l'impasse sur la question de leur réelle exécution dans le temps et dans leur contenu. L'équipe d'évaluateurs a demandé aux opérateurs et aux responsables de programmes de présenter la réalité du travail exécuté, de commenter les raisons des dérapages, de reconstituer les co-financements pour chacune des actions inscrites au programme COU, et de valoriser les résultats les plus marquants. N'étant pas au cœur du chantier de l'évaluation, ce travail a plus une vertu interne.

Quant à la reconstitution des co-financements des différentes actions, elle ne peut être fournie pour chacune d'entre elles, Enda ne disposant pas pour l'ensemble des entités d'une gestion analytique par projet.

L'exercice est de reconstitution des co-financements est délicat à deux égards :

- il se passera près de deux ans entre le versement de la subvention AFD de l'année 1 et celui de la subvention AFD de l'année 2 et près de 3 ans entre le versement de la subvention MAE de l'année 1 et celui de la subvention MAE de l'année 2. On peut imaginer que les co-financements prévus par les autres bailleurs n'ont pas suivi le même rythme de décaissement, et que dès lors la globalité du budget prévu pour conduire les actions n'a pas été disponible selon le chronogramme prévu dans le document de 1998 ...
- Signalons dans le même esprit, qu'à compter de l'année 2, la méthode de reporting budgétaire évoluera à la demande du bailleur ; d'un reporting par action, on passera à un reporting en 6 rubriques : action à la base et expérimentation, recherche/action, formation et activités d'appui aux communautés, évaluation, capitalisation et diffusion, échanges régionaux sud-sud, imprévus, gestion. Le mode de calcul permettant d'évaluer le budget réalisé sur l'année 2 et le budget prévisionnel de l'année 3 est "au forfait". Le décrochage à partir de l'année 2 d'un reporting par action au profit d'un reporting par rubrique au montant forfaitaire, rend obsolète le document contractuel de 1998, et impossible le suivi dans le temps et dans leur contenu des actions programmées à l'origine.

Rappelons que les actions prévues sont au nombre de 33, 13 intéressent exclusivement le Sénégal, 5 consistent en un programme régional sur l'Afrique de l'Ouest, 1 le Bénin 1 exclusivement la Guinée, 2 le Mali, 3 Madagascar, 2 le Maroc, 1 l'Ethiopie, 1 la Colombie, 1 la République Dominicaine, 1 le Brésil, 2 le Vietnam. Ces actions sont pilotées par 7 entités différentes basées au Sénégal, chacune ayant leur autonomie dans la méthode d'intervention, le choix des programmes et leur financement. Il s'agit d'Enda RUP, GRAF, JEUDA, SIGGI, PPU, SANTE, ECOPOP, elles pilotent 19 des actions sur les 33 figurant dans la COU. Les antennes intégrées dans la COU représentent toute la diversité géographique d'Enda, aucune d'elles n'ayant été exclues : Enda Bénin, Mali, Madagascar, Maroc, Ethiopie, Colombie, Caraïbes, Brésil, Vietnam.

Le format de chacune des fiches géographiques est le suivant : Villes concernées, Pays concerné, Titre de l'action, Ampleurs et localisation du projet, Thèmes transversaux, Objectifs poursuivis, Types d'activités, Action nouvelle (oui ou non), Transfert d'expériences, Commentaires, Indicateurs de résultats, Eléments d'opérationnalisation et de suivi (pour l'année 1 et pour les années 2 et 3), Financements année 1, Financements MAE, Financements de contrepartie

Les remarques qui peuvent être faites sur la base d'une analyse sommaire des actions réalisées ou partiellement réalisées dans le cadre de la COU sont les suivantes :

- Les actions sont souvent des actions qui sont continuées ou amplifiées. Il est dès lors difficile d'identifier en quoi la COU est spécifique, puisque elle n'initie que très peu d'actions nouvelles.
- Rares sont les actions qui ont fait l'objet d'une évaluation externe commandée par les autres bailleurs (si ce n'est l'action "observatoires urbains" qui a fait l'objet d'une évaluation de la part de la coopération suédoise, évaluation qui nous a été transmise) ou d'une auto-évaluation.
- Les dérapages de programmation et de réalisation des actions sont d'autant plus significatifs que l'entité était dépendante des financements de la COU. Pour certaines entités, par exemple, Enda santé, la COU entre pour une plus grande partie dans son budget que pour Enda Graf.
- Les actions ne sont rarement assorties d'un chronogramme : il est dès lors difficile d'en connaître le début et la fin. Ce qui crée de la confusion quant à leur réelle exécution et à la manière dont elles sont exécutées, d'autant qu'il s'agit souvent d'actions amplifiées ou continuées.
- Concernant les actions, la COU joue un rôle classique de co-financement.

Le mécanisme commun de la COU

Le mécanisme commun est décrit sous forme de fiche : il en est la 34ème. Il concerne l'ensemble des entités et l'ensemble des antennes. Il cumule un budget de 1.850.000 francs pour ses trois années d'exécution, le montant apporté par la COU est de 800000 FF pour les 3 années, soit près de 43%, du budget total du mécanisme commun.

Actuellement ce mécanisme commun est piloté par un tandem : une personne attachée au Secrétariat Exécutif (en charge de la partie administrative), une seconde attachée à l'entité DIAPOL (Dialogue Politique) animant la "transversalité et la convergence" entre entités et antennes, ce dernier ayant pris le processus en cours. La précédente personne en charge du mécanisme commun, responsable de l'entité DIAPOL a quitté l'organisation.

Le mécanisme commun a été conçu pour assurer une meilleure cohérence et synergie des activités, engager un échange d'expérience et une réflexion sud-sud sur les stratégies de changement social significatif en milieu urbain, systématiser et capitaliser une partie de l'expérience accumulée par Enda pour la rendre plus accessible aux partenaires. Il conduira trois grandes activités : la mise sur pied d'un COS (Comité d'orientation et de suivi), la mise sur pied d'un mécanisme et de réflexion commune sur les thèmes transversaux de la COU, le montage d'un système d'informations commun.

L'analyse des activités du mécanisme commun a été conduite à partir des différents comptes-rendus de réunions organisées à son initiative et nous ayant été fournies. *Rappelons toutefois qu'un certain nombre de documents complémentaires existent, mais ayant été perdus à la suite d'un incident informatique, l'équipe d'évaluation n'a pu les prendre en considération.*

Après un temps de latence, la réunion de Rabat de février 2001 réunissant antennes et entités marquera le démarrage réel du mécanisme commun.

Concernant la capitalisation et la transversalité, l'analyse de l'ensemble des comptes-rendus des réunions montre clairement que :

- La compréhension de la COU par l'ensemble des opérateurs reste une préoccupation constante même après la réunion de Rabat.
- La question de la capitalisation donne toujours lieu à des débats sur sa nécessité et sur les moyens à mettre en œuvre. Dans l'incapacité de mettre en œuvre la capitalisation, conformément aux objectifs initiaux, la compilation d'études de cas semble un moyen de contourner cette difficulté. Or ce n'est pas une addition d'expérimentations disparates que la COU doit produire, mais une capitalisation de processus significatifs et une réflexion stratégique sur les politiques. Le mécanisme commun en charge de la compilation de ces études de cas ne doit pas perdre de vue cette exigence dans le document final de restitution de la COU prévu pour la fin 2003.
- Les moyens financiers nécessaires aux échanges et à la capitalisation inter-entités n'ayant pas été programmés dans le document contractuel, les entités et antennes sont sollicitées sans qu'aucune règle de répartition des contributions financières soit définie.
- Les réunions n'ayant pas été programmées au départ de la COU, les entités et antennes ont du mal à dégager du temps et des moyens pour les organiser.

Eu égard aux groupes thématiques, il est possible d'avancer que l'éloignement géographique, les problèmes de communication notamment liés à la langue, des moyens de communication mal définis, ... sont certainement des causes d'échec des groupes thématiques, mais elles ne sont pas les seules.

La succession des intervenants pendant les trois années de la COU a, incontestablement, perturbé sa mise en œuvre. Les différentes réunions ont souvent été l'occasion de présenter aux nouveaux participants la convention (ex : Réunion de Guinaw-Rails du 9 juin 2002). Dans certaines entités les opérateurs se sont aussi succédés sans qu'il soit toujours facile de passer le relais (ex : au Viêt Nam quatre personnes se sont succédées à la direction de l'entité sans que le Mécanisme commun soit toujours informé des départs et des arrivées.). Dès lors, il y a une nécessité permanente de mise à niveau des nouveaux opérateurs dans la COU.

Le mécanisme commun avance aussi comme raison que les animateurs des groupes thématiques ont eu, du fait de leurs multiples activités, du mal à trouver du temps pour cette tâche supplémentaire qui leur était assignée.

Les autres raisons des difficultés vécues par le mécanisme commun sont davantage liées à la conception même du projet :

- Thématiques trop vagues, pas assez opératoires.
- Absence d'un chronogramme des activités du mécanisme commun qui génère des glissements dans le temps dans la mise en œuvre de ses activités : la réunion de Rabat aurait dû être organisée dès la première année de la COU. Ce n'est qu'à partir de cette réunion que les opérateurs ont pris partiellement conscience de ses enjeux .
- Subordination des groupes de travail au mécanisme commun très faible

Le mécanisme commun n'a pas bénéficié d'un outil de monitoring (document de programmation s'appuyant sur un cadre logique) lui permettant de gérer efficacement la COU et de prendre les décisions qui pouvaient s'imposer au moment voulu. Sans un tel outil, il était beaucoup plus difficile de réorienter la conception même du projet, y compris ses objectifs si cela s'avérait nécessaire.

Dès lors il était inévitable que les activités du mécanisme commun relèvent plus du suivi d'un programme que de son management.

L'erreur majeure dans la construction de ce programme est que le mécanisme commun n'avait pas à être conçu comme une action mais comme le coordinateur, le maître d'œuvre du projet.

Sans affirmation de son rôle de maître d'œuvre, ses prérogatives ne sont pas claires, son autorité ne peut pas s'affirmer face à des entités qui se sont toutes développées sur la base d'une large autonomie de décision et de gestion des programmes.

Recommandations

Financer le mécanisme commun et les activités de capitalisation :

Le financement des actions des entités a un effet pervers : il détourne les entités de l'objectif de la COU qui est de capitaliser pour produire une vision alternative, celles-ci ont une tendance naturelle à l'utiliser comme un simple guichet. Une dynamique de convergence ne peut être garantie que par le financement exclusif des activités de capitalisation sous la responsabilité du mécanisme commun.

Le saupoudrage des crédits au niveau des actions multiplie la charge de travail pour les équipes qui perçoivent la COU comme une charge supplémentaire de travail pour peu de financement.

Associer l'ensemble des acteurs à l'élaboration des projets :

Pour une meilleure définition et appropriation du projet, il est recommandé d'engager une participation active des responsables de programme et des opérateurs de terrain ainsi que des bénéficiaires à la phase d'identification du projet. Cette phase de préparation doit faire l'objet d'un financement spécifique.

Clarifier la mission de chaque entité au Sénégal :

Si la COU a eu quelques effets positifs indirects en poussant les entités dakaroises à travailler ensemble et non plus en concurrence sur un même territoire, ce travail de convergence doit être poursuivi en clarifiant la mission de chaque entité. Ce qui devrait amener Enda à repenser son

organisation au Sénégal, tout en se repensant par rapport aux antennes qui comme nous l'avons vu ont des propositions à formuler.

Développer des thématiques plus opérationnelles :

Les trois thématiques de la COU étaient bien trop vagues pour créer une synergie entre les entités et antennes et produire une vision commune alternative. Les thématiques plus opérationnelles sont nombreuses. Dans le cadre d'une prochaine convention il conviendrait d'en sélectionner un nombre limité afin d'éviter une dispersion des activités préjudiciables à une bonne coordination du programme. Parmi les thématiques citons à titre indicatif : l'accès aux services de base, la gestion environnementale urbaine, la programmation et la gestion concertée des espaces publics, la ville et son interland, la question foncière et le droit au logement, la fiscalité locale... Autant de sujets pour lesquels les compétences internes doivent être identifiées et développées.

Reconstruire une capacité opérationnelle :

Aujourd'hui les compétences sont insuffisamment marquées pour mettre en œuvre des activités allant de la santé à l'agriculture péri-urbaine en passant par la formation ou la mise en œuvre d'analyses pointues (observatoires urbains)

La capacité opérationnelle d'Enda passe aussi par des alliances avec d'autres partenaires.

L'organisation semble peu en prise avec les leviers de l'innovation qui émergent et peu en partenariat avec les autres acteurs du territoire (entreprises, collectivités locales, autres organismes publics, ...)

Ce partenariat peut et doit être diversifié. : ONG, centres de recherche, centres de formation, universités, sociétés privées, fondations, associations d'élus, outil de coopération comme le PDM (programme de développement municipal en Afrique, Banque Mondiale à travers notamment le programme Cities Alliances,...

Sans partenariat, il paraît difficile de participer à la recherche urbaine sur les PVD et d'influer sur les orientations stratégiques des bailleurs.

Il faut savoir aussi sur des programmes, au coup par coup, faire appel à des experts extérieurs.

Réintroduire la notion de pertinence et de diagnostic des territoires.

Tout programme de développement urbain et local doit s'élaborer sur la base d'un diagnostic territorial (institutionnel, social, économique et culturel) à partir duquel on peut mesurer les évolutions et les résultats et/ou impacts des actions mises en œuvre.

Ces diagnostics supposent que ces programmes soient menés sur des territoires pertinents. Cette notion de pertinence des territoires n'est pas suffisamment prise en compte dans les programmes jusqu'à présent mis en œuvre.

La notion de pertinence s'applique de manière indissociable aux thématiques et aux territoires.

Se rapprocher de l'ensemble des acteurs sans exclure le secteur privé.

Les élus et les organisations communautaires de base ne sont pas les seuls acteurs du développement local. La création d'activités génératrices de revenus pour les populations les plus démunies implique souvent une approche par filière de production et par conséquent une collaboration du secteur privé. De la même manière l'accès aux services de base est largement concédé aux entreprises privées. Les exemples de partenariats ONG- concessionnaires de services publics sont nombreux.

Préparer ensemble les rendez-vous internationaux :

La contribution d'Enda aux séminaires internationaux doit se faire dans la plus large concertation possible. Au niveau de la direction d'Enda, les contributions sur la scène internationale ne font pas l'objet d'une diffusion et d'une discussion au niveau des entités. Les papiers ne sont pas repris après les conférences. Même si ces interventions sont de qualité elle ne sont pas partagées par l'ensemble des acteurs.

La participation des entités aux manifestations internationales devrait être coordonnée au niveau du mécanisme commun afin de faciliter la production d'une vision alternative. Actuellement chaque entité gère son propre agenda international sans aucune concertation, sans chercher à produire un discours commun et sans partager les bénéfices de ses rencontres.

La préparation de l'agenda international dans le cadre d'une nouvelle convention serait incontestablement une source de motivation pour toutes les entités à créer de la convergence et à travailler de concert pour l'élaboration d'une parole commune. Elle aurait aussi le mérite de fixer des échéances qui ont fait défaut à la première COU.

Entretenir des relations plus étroites avec les services de la coopération française sur le terrain (SCAC, AFD), le MAE et les bailleurs multilatéraux :

L'absence de relations avec les SCAC dans le cadre de la COU est révélatrice des liens qu'Enda entretient avec ces services. Ils sont trop lâches voire inexistants. Aucun dispositif de suivi par les SCAC n'avait été prévu dans le document de programmation.

De la même manière, le "feed back" sur les programmes de développement urbain d'Enda est inexistant auprès du Département du développement local et urbain du MAE.

Un effort de communication sur les programmes et sur leurs résultats doit être fait dans cette direction mais aussi en direction des bailleurs multilatéraux.

Il y a une nécessité pour les ONG intervenant dans l'urbain de structurer les échanges et d'éclairer leurs partenaires, dont les bailleurs, sur les grandes tendances relatives aux transformations urbaines dans les villes du sud, en même temps que de faire apparaître des éléments d'orientation pour le gouvernement. Tel était au départ l'objectif initial de la COU.

Engager une action emblématique sur la région dakaroise ou au Sénégal qui cristallise problématiques et compétences d'Enda.

La profusion de micro-actions a un effet pervers pour l'interlocuteur extérieur voire même pour les partenaires : Organisations Communautaires à la Base, bénéficiaires individuels directs, ... Il est attendu d'Enda qu'au delà "de l'occupation du terrain", elle fasse la démonstration de sa capacité à être un agent de transformation. Ce n'est pas ici que le rapport au temps qui est à interpeller, mais comme nous l'avons suggéré préalablement : une identification claire d'un territoire donné, de ses acteurs multiples (économiques, politiques, institutionnelles, sociétés civiles), des mécanismes de négociation et conflits qui les relient, des champs d'action qu'ils souhaitent investir, de l'accompagnement en investissements financiers ou en compétences qu'Enda est capable de fournir, ...

CONDITIONS DE L'EVALUATION

Nous avons signé notre convention avec Enda le 13 juin 2003 à Dakar, le comité de pilotage ayant choisi notre équipe le 20 mai 2003. Une première réunion avec la DGCID a permis d'affiner le champ de l'évaluation.

Les questions évaluatives telles que formulées dans les termes de référence¹, et ce autour de 5 axes (activités mises en œuvre, transversalité et capitalisation, contexte, évolution et enjeux, outil convention d'objectifs, recommandations attendues pour une nouvelle phase) ont fait l'objet d'un recadrage en lien avec le MAE et Enda. En effet le champ de l'évaluation a été considéré comme trop ambitieux compte tenu de trois facteurs : le temps, les moyens financiers, le degré d'exécution de la Convention. Dès lors, il a été décidé de recentrer l'évaluation sur : l'analyse du caractère opératoire du document contractuel, le mécanisme commun en charge de la transversalité et de la capitalisation, l'exécution budgétaire, la formulation des recommandations :

- Une évaluation des actions, du point de vue de leurs effets et impacts, a été considérée comme impossible, dès lors le travail s'est limité à tester les méthodes d'intervention d'Enda. Ce travail a toutefois bénéficié à la formulation des recommandations et propositions d'actions correctives.
- L'analyse de la pertinence du choix des actions en lien avec les grandes problématiques de l'urbain qui devait être conduite parallèlement aux travaux d'évaluation du PPDU n'a pu être menée à bien, faute de concordance dans les calendriers : l'évaluation du PPDU démarre à la production du rapport final d'évaluation de la COU Enda/MAE.
- Compte tenu de la succession des intervenants sur la COU dans les antennes, il a été décidé de centrer leur apport sur une vision prospective plus que sur une analyse rétrospective de la gestion de la transversalité et de la capitalisation mises en œuvre au sein de la COU .

Nous avons aussitôt démarré la lecture des documents contractuels remis en tout début de parcours par l'équipe d'Enda².

C'est à l'issue de cette première analyse que nous avons fait le choix de programmer une mission sur Dakar du 09 au 20 juin autour de trois temps forts : un travail collégial le plus ouvert possible aux acteurs de terrain de la COU, un zoom sur le mécanisme commun et une prise de connaissance des actions, le tout en accord avec nos interlocuteurs privilégiés au sein d'Enda.

Les 4 journées de travail regroupant 10 responsables de programmes ou opérateurs des entités ainsi que les 2 responsables du mécanisme commun ont été organisées dans le but de :

- Apprécier la compréhension de la COU par le personnel "opérationnel" d'Enda et en qualifier sa singularité par rapport aux autres formes de co-financement,
- Reconstituer l'historique de la COU (négociation, élaboration, suivi, ...) et évaluer le niveau de collégialité au sein d'Enda,
- Reconstruire la liste des activités conduites dans le cadre de la COU (objectifs, moyens financiers, principaux résultats, entité responsable)
- Reconstruire la liste des activités non conduites dans le cadre de la COU mais relevant de l'urbain,
- Qualifier le mécanisme commun (pertinence, niveau de formalisation, voies d'amélioration, ...)
- Déterminer quels sont les enjeux dans le domaine de l'urbain à relever par Enda, ainsi que objectifs de travail qu'elle peut inscrire à son ordre du jour pour les années à venir.

Lors de cette première mission nous avons également pu rencontrer les responsables ad hoc du SCAC et de l'AFD³, échanger individuellement avec les responsables d'entité (Enda SANTE, Enda RUP, Enda JEUDA, Enda GRAF), et enfin apprécier quelques unes des actions d'Enda sur le terrain.

¹ Cf. Annexe 1 : Termes de Référence de l'Evaluation COU Enda/MAE

² Cf. Annexe 2 : Liste des documents ayant servi au travail d'évaluation

La première semaine a fait l'objet d'un travail à 2 consultants, la seconde, seul Jean-Luc Perramant était présent à Dakar. Analyse documentaire et travail de terrain ont été suivis d'un rapport d'étape le 26 juin 2003 (ce qui était initialement prévu le 23 juin) nous permettant d'intégrer des informations complémentaires sollicitées auprès de la DGCID le même jour .

A l'issue de cette mission, nous avons pu construire le guide d'entretien et lancer le travail avec les consultants du Sud dès le début du mois de juillet leur évitant de reprendre toute la production écrite sur laquelle nous nous sommes appuyés.

Tout au long de ce travail d'évaluation, nous avons alerté nos interlocuteurs sur le fait que notre travail serait facilité si les documents devant être mis à notre disposition l'étaient dans des délais plus raisonnables, et ce, compte tenu des délais impartis (production d'un rapport provisoire pour le 1er septembre). Et avons considéré que si les débordements de temps handicapaient notre travail, nous considérerions les pièces manquantes au dossier comme inexistantes.

Le travail réalisé par les consultants du Sud s'est fait de mi juillet à fin août, tenant compte des disponibilités tant des consultants associés que des équipes d'Enda . Le travail de collecte d'information et de pré-analyse s'est fait sur la base d'un questionnaire ouvert⁴ reprenant les objectifs de la mission de terrain sur Dakar et comportant les préconisations suivantes :

- un rendu des informations pour les informations "les plus factuelles" sous forme de tableau,
- une collecte des éléments prospectifs (propositions et voies d'amélioration) réalisée de la manière la moins directive possible,
- une mise à disposition, si jugée nécessaire, auprès des personnes interrogées du rapport intermédiaire,
- la sollicitation du président, du coordinateur, des opérateurs de terrain mais également de partenaires ou bénéficiaires des actions d'Enda.

Les entités ayant participé à ce processus sont : Enda Vietnam, Enda Mali, Enda Brésil.

Le changement de direction au sein d'Enda Vietnam nous a conduits à rencontrer l'ancien Président d'Enda Vietnam sur Paris qui était en poste au moment du démarrage de la Cou et à contacter l'ancienne coordinatrice en poste aujourd'hui à Bangkok pour les Nations Unies, la personne actuellement en place n'étant pas au fait du dossier.

Le travail sur le Mali n'a pu démarrer que mi-août, le coordinateur d'Enda Mali étant en formation longue à Bruxelles. Il s'est achevé fin août après la période de vacances d'Enda Mali.

Les rapports Mali et Brésil nous ont été remis début septembre, le rapport Vietnam mi-juillet.

Les informations et les analyses produites par l'équipe internationale sont disponibles dans leur intégralité⁵ au rapport final.

Globalement dans le cadre de cette évaluation, il est à regretter que la personne en charge du mécanisme commun dès le début du programme ait quitté définitivement l'organisation la veille de notre arrivée à Dakar (mi-juin 2003).

Dans le même ordre d'esprit, rappelons que le temps d'évaluation a été très bref : il s'est déroulé trois mois entre la mise à disposition des premiers documents, la réalisation des premières missions sur le terrain et le rendu du présent rapport provisoire ; le programme n'est toujours pas clôturé (le rapport de l'année 3 n'est pas disponible), la période de congés d'Enda a eu lieu au mois d'août.

³ Cf. Annexe 3 : Entretien avec Monsieur Lionel Cafferini, Directeur de l'AFD à Dakar)

⁴ Cf. Annexe 4 : Questionnaire Antennes

⁵ Cf. Annexe 5 Rapport des Antennes

GENESE DE LA COU

La COU entre Enda et le MAE a été conclue en septembre 1998, après 3 ans de négociation 1995-1998. Négociation qui s'est menée dans un contexte particulier.

Le MAE arrête les financements auprès d'Enda pendant près de 3 ans, correspondant à la période de négociation de la COU.

Le MAE sollicité jusqu'alors de manière "dispersée", souhaite que les financements auprès d'Enda (8 entités sur Dakar et 8 antennes) fassent l'objet d'un document contractuel global.

Le MAE est en passe de mettre en place une nouvelle contractualisation sous forme de convention de programmes (Ex : Convention d'Objectifs), dont l'objectif est d'améliorer l'impact, les synergies et les échanges, la cohérence thématique, ainsi que la visibilité et la capitalisation des actions des ONG's, le montage financier permettant de prendre en charge des coûts de transversalité.

L'urbain est le fil conducteur de la COU.

Pour comprendre le choix des thématiques inscrites dans la COU nous avons pu nous appuyer sur les seuls interlocuteurs d'Enda, ceux du MAE en charge de sa négociation n'étant plus en poste à Paris⁶. Bien que sa négociation fût fortement centralisée dans les mains du secrétaire exécutif d'Enda de l'époque, nous avons pu interviewer les deux collaborateurs parties prenantes de cette phase de négociation lors de notre première mission à Dakar (juin 2003), même si l'un d'entre eux a aujourd'hui quitté l'organisation.

Le choix de l'urbain n'est pas anodin : il correspond à une double préoccupation, celle du MAE et celle d'Enda qui depuis sa création en 1972 a fait de l'intervention dans l'urbain un de ses axes de travail majeurs. Préoccupation qui conduira l'organisation dans les années 80 à la création progressive d'une série d'équipes et de programmes basés à Dakar intervenant exclusivement ou partiellement en milieu urbain, ainsi que d'antennes décentralisées. Rappelons qu'à la même période en France, la " politique de la ville " est loin d'être absente des débats du gouvernement et des agendas internationaux.

Trois années seront nécessaires pour aboutir au document contractuel de septembre 1998 que nous décrirons ultérieurement. Ces années seront ponctuées de nombreux allers-retours entre le MAE et Enda.

L'urbain vu par Enda est plus souvent perçu comme un espace que en comme une problématique spécifique ; la réflexion est de l'ordre "nous travaillons dans la ville plus que sur les enjeux propres à l'urbain". "A Enda, nous intervenons dans le tiers monde, y compris le Mali ; et nous nous sommes aperçus que l'avenir se joue surtout dans la ville car c'est là qu'il y a les décideurs et les revenus les plus importants ; c'est là que se vit le nouveau phénomène de la violence secondaire à la soif du pouvoir et à la pauvreté ; c'est vers la ville que se dirigent tous ceux qui cherchent à améliorer leur condition de vie ; c'est enfin là qu'il y a des bidonvilles, les catégories de la population marginalisées et vivant dans une précarité extrême et exclues de tout le processus de prise de décision concernant la ville. C'est là aussi que pourraient éclore des initiatives de développement. Depuis 1987, Enda Mali travaille dans l'urbain à travers, l'accompagnement des enfants et jeunes en situation difficile, l'appui aux initiatives locales de développement, l'amélioration de l'accès aux soins de qualité et la lutte contre le VIH/SIDA". La réalité vécue par Enda Brésil s'exprime ainsi "Beaucoup de gens quittent le Nord-est du pays et viennent s'installer à Rio de Janeiro. On se rend compte dans la périphérie que beaucoup de gens du Nord-Est essaient de s'insérer professionnellement dans la ville. A Rio das Pedras (quartier ou Enda Travaille), la majeure partie de la population est nordestine. Aider ces gens à gagner un complément de revenu est notre objectif. En général il s'agit de personnes qui travaillent la journée

⁶ Le 25 juin 2002 nous ont été transmis par la DGCID les coordonnées de la personne ayant participé à l'élaboration de la COU au sein du Ministère, (contact qui sera pris dans les jours qui viennent).

comme femmes de ménage et qui veulent améliorer le revenu familial par d'autres activités dans les temps libres. Cela serait très intéressant d'amplifier le travail après l'avoir concentré sur quelques activités. Le grand désavantage de notre autonomie est le manque de continuité dans les moyens". A partir de ses premières expériences, Enda Brésil estime être toujours préoccupé par la question du diagnostic général au niveau de la ville : "nous partons toujours d'une réalité et nous créons des projets en partant de cette réalité en vue de solutionner les problèmes rencontrés. De cette manière nous réinventons les espaces d'organisation".

Au départ du processus, les antennes régionales et les entités d'Enda voient d'un mauvais œil cette "centralisation" de la négociation se sentant dépossédées de leur autonomie à négocier leurs financements projets auprès des bailleurs. Probablement envisagée au départ par son Secrétaire Exécutif comme une dotation en fonds souples, la COU devra amorcer dans la période considérée un virage radical : Enda sera dans l'obligation, à la demande du MAE, d'intégrer à la COU des actions formatées provenant de ses entités et antennes et dès lors de les solliciter dans leur pluralité, diversité et autonomie, mais également dans la hâte.... Sera introduite une action de type nouveau pour Enda : le mécanisme commun dont l'objectif est de favoriser transversalité et convergence au sein des entités. Le processus d'élaboration de la COU étant dans ses premiers temps très peu collégial et traînant en longueur, il s'ensuivra un exercice d'emboîtement des actions aux objectifs, réalisé dans la précipitation.

Un facteur clé de succès, et non des moindres, a donc été négligé lors de la construction de la COU : la participation active des exécutants (responsables de programme, opérateurs de terrain) et des bénéficiaires lors de la phase d'identification du projet (première élaboration des idées du projet, exprimées globalement en objectifs, résultats et activités, en vue de déterminer s'il faut, ou non, procéder à l'étude de faisabilité). La COU ayant été conçue uniquement au niveau de la direction d'Enda, les opérateurs de terrain ont du mal à s'approprier la COU et à en maîtriser tous les enjeux. Effectivement, les antennes ont été essentiellement sollicitées pour produire des fiches d'action mais n'ont été aucunement amenées à participer à la construction du projet. L'entretien avec les responsables d'Enda Mali en témoigne : "Nous avons participé à l'élaboration du document COU. En effet, lorsque le dossier était en élaboration, nous avons reçu une mission du programme PPU, conduite à l'époque par M. Jean Jacques Guibert. Avec lui, nous avons indiqué les axes sur lesquels nous voulions intervenir et en préciser les activités. Ce sont les résultats de cette mission qui servi à élaborer les fiches 22 et 23". Ce que confirme également les responsables d'Enda Brésil "La COU a surgi d'une initiative centralisée qui a été acceptée de manière assez formelle par les partenaires" ou encore ceux d'Enda Vietnam "l'antenne n'a pas été impliquée dans le processus de construction de la COU mais a été sollicitée pour contribuer à l'élaboration de fiches".

Pour enrichir la réflexion sur le sujet l'intervention d'une responsable d'Enda Brésil est élocuente : "Je suis entrée à Enda après que la COU fonctionnait déjà. Pour moi, il s'agissait d'un petit renfort budgétaire pour capitaliser un projet déjà existant. J'ai pris la COU pour un projet assez restreint. C'est seulement par la suite, lors de ma visite à Dakar, que j'ai pris connaissance de la dimension réelle de la COU. Seulement alors j'ai lu la Convention. J'ai trouvé qu'elle avait été conçue dans un bureau par des intellectuels sans qu'il n'y ait de relation organique avec nous. J'ai trouvé la COU intéressante mais elle aurait dû être plus participative. Elle est bonne parce qu'elle propose une interférence dans les politiques publiques et il s'agit de notre mission. Mais il n'y avait pas moyen de réaliser tout ce qui était demandé. La COU doit être reproduite en discutant avec les pays. Ce n'est pas uniquement le financement qui était important, mais les propositions en elles-mêmes qui étaient bonnes".

LE DOCUMENT CONTRACTUEL DE SEPTEMBRE 1998

Notre description de la COU s'appuie sur le document contractuel de septembre 1998 intitulé "convention d'objectifs 1998-1999-2000. Villes du Sud : contrer la pauvreté, changer et gérer l'urbain avec le plus grand nombre.

La COU est organisée en quatre parties :

La première partie traite de la problématique et des objectifs. Trois grands objectifs ont été retenus (et 17 sous-objectifs) : comprendre, prévenir et contrer la violence urbaine, aider les pauvres à s'organiser pour produire et se faire entendre, décider la ville autrement. Ultérieurement dans le document nous en donnerons une version exhaustive.

La seconde partie présente les éléments méthodologiques, eux-mêmes organisés en quatre temps. Le temps d'introduction pose le principe de la diversité des méthodes d'intervention selon les opérateurs, les contextes, les acteurs et les entités du système. Le second dégage les constantes dans les façons de faire. Le troisième pose les logiques d'intervention nécessaires pour opérer un changement d'échelle significatif. Enfin le quatrième présente les modalités d'identification de la demande sociale, les modalités de conception et suivi des actions.

La troisième partie traite des moyens à mettre en œuvre. Premier moyen mettre en synergie les différentes équipes. Second moyen : mobiliser un réseau de partenaires populaires. Troisième moyen : les moyens financiers. Quatrième moyen : des indicateurs de résultat globaux et locaux.

Enfin la quatrième partie introduit les 34 fiches actions et le mécanisme commun, lui même présenté sous forme de fiche.

Le dispositif contractuel ne prévoit aucune évaluation ni pendant et ni à la clôture de la COU. Durant sa durée d'exécution, les relations avec le MAE seront quasi inexistantes, des temps forts de rencontres n'étant nullement prévus entre les deux partenaires. Bien que sollicité le MAE ne pourra être présent à la rencontre de RABBAT de février 2002, activité générée par le Mécanisme commun regroupant entités et antennes participant au processus COU.

Les services des Ambassades des 9 pays seront informées avant la signature de la COU, mais sur Dakar aucun lien direct ne sera entretenu avec eux ni par eux durant le programme, celui-ci ayant été négocié "à Paris" et les services de l'Ambassade de France au Sénégal n'en ayant pas reçu mandat..

Conclue en septembre 1998, la COU tient compte des dispositions avant réforme, soit les notions de champ et hors champ, entretenant un "particularisme administratif" durant la convention (obligation de présenter un dossier annuellement pour les actions hors-champ") ce qui vraisemblablement a été un facteur d'alourdissement administratif.

Notons que le dispositif contractuel COU a été conclu avant Réforme.

Les objectifs de la cou

Pour avoir une vue panoramique des 17 sous-objectifs nous les avons repris tels inscrits dans le document contractuel.

D'une première lecture on peut tirer les remarques suivantes :

- les sous-objectifs n'ont pas le même caractère opératoire . Ex : "mettre en place une télévision populaire" est un objectif clair et mesurable mais d'un niveau différent de celui qui consiste à "reconstruire la solidarité",
- pour chacun des 3 objectifs, il est formulé un sous-objectif relatif à l'échange d'expérience, la capitalisation et la production d'éléments méthodologiques ou d'études de cas significatives,

- les objectifs visent un ensemble vaste de publics : population carcérale, travailleurs sociaux, police, enfants, jeunes, femmes, groupements, décideurs de quartiers, municipalités, décideurs internationaux, et de milieux : prisons - quartiers,
- les objectifs mobilisent, au sein des équipes d'Enda, des compétences transversales multiples : savoir repérer et construire une typologie des différentes formes de violence, former des publics différents, capitaliser sur les actions et les méthodes d'intervention, interpeller les décideurs internationaux, construire de nouveaux rapports entre municipalités et populations, mettre en place des outils de communication (télévision populaire), ...

OBJECTIFS
Comprendre et prévenir la violence - Repérage, typologie et topologie de la violence urbaine - Travaux pratiques et formation dans les écoles d'administration, de travailleurs sociaux et de police - Formation en milieu carcéral - Eléments d'autodéfense pour les fillettes et Garçons - Recours généralisé aux médiations et à l'arbitrage - Echanges d'expérience, capitalisation et production d'éléments méthodologiques
Aider les pauvres à s'organiser pour produire et se faire entendre - Appuyer l'économie populaire - Contribuer à la formation et à l'organisation des enfants, des jeunes et des femmes - Mettre en place une télévision populaire - Co-organiser des sessions de réflexion et rencontres entre groupements
Décider la ville autrement - Reconstruire la solidarité - Appuyer les décideurs de quartier - Assurer la participation des "démunis" aux décisions ; contribuer à des stratégies urbaines "concertées" - Contribuer à de nouveaux rapports municipalités/population - Avoir accès aux décideurs internationaux - Recueillir et publier les cas significatifs ; discussions ; diffusion auprès des différents décideurs et d'un large public

La méthode de la cou

La méthode, telle qu'elle est décrite dans le document contractuel, revendique le droit à être expérimentée en permanence, bref à ne pas être figée. Elle demande également à s'apprécier autour d'un certain nombre de constantes transversales aux entités et antennes.

Ce sont le droit à l'expérimentation, le respect de la diversité et la recherche de constantes qui sont mis en avant, relevant plus de principes de travail ou de principes de méthode d'intervention propres à l'organisation Enda que de repères méthodologiques permettant d'éclairer les voies et moyens visant l'atteinte des objectifs précisés dans la COU.

La nécessité pour Enda de trouver les leviers d'un changement d'échelle en vue d'impulser des changements sociaux significatifs est tout particulièrement mise en avant dans cette seconde partie du document.

Aucun élément de méthode n'est fournie permettant de comprendre comment les objectifs précédemment décrits (au nombre de 17) et les actions (au nombre de 34) s'articulent entre eux.

METHODE

Une méthode en expérimentation permanente

Les constantes

- Passer de l'approche projet à l'approche processus
- Situer les populations au cœur des actions
- Promouvoir et accompagner les processus d'auto organisation
- Etablir les bases et les modalités d'un véritable partenariat
- Mieux communiquer pour accélérer le changement
- Passer de la satisfaction des besoins à l'appui aux initiatives locales
- Favoriser l'appropriation sélective des innovations technologiques
- Mettre les différentes actions en perspective et les situer dans le temps

Changer d'échelle pour impulser des changements éco-sociaux

Trois logiques pour un changement d'échelle

- Logique d'intervention avec consultation (processus par le haut)
- Logique d'intermédiation
- Logique d'autoplanification

Les portes d'entrée pour un changement d'échelle

- Prospective, planification participative et participation à la formulation des politiques
- Intervenir sur les points sensibles de l'éco-système urbain
- Articuler les échelles d'intervention du micro au municipal

Modalités d'identification de la demande sociale, de conception et suivi des actions

- Modalités d'identification de la demande sociale
- Modalités de gestion communautaire

Les moyens de la COU

Dans cette partie "moyens", nous ne présentons pas de manière détaillée les moyens financiers qui feront l'objet d'une analyse séparée.

Les indicateurs proposés (qui devraient intéresser l'évaluation) sont construits à deux niveaux, niveau global et niveau local.

Le niveau global propose cinq indicateurs qualitatifs : renforcement de la cohésion des sociétés, amélioration de la situation de certains groupes, renforcement d'un modèle de développement local intégré, meilleure participation de la société civile partenaire des villes concernés, amélioration de l'environnement institutionnel des organisations de la société partenaire et formalisation de leurs relations avec les autres acteurs du développement urbain (en particulier les municipalités).

Tels que posés ces indicateurs peuvent permettre de mesurer les effets des actions à long terme et ce de manière générale, mais sont très difficilement utilisables dans le cadre de la présente évaluation.

Sachant qu'aucun dispositif d'évaluation n'est prévu dans le cadre de la COU, il n'est nullement précisé comment et par qui ils seront utilisés : mécanisme commun ? entités ? Opérateurs ?...

Les indicateurs de résultats locaux sont spécifiques aux 34 fiches, ils s'expriment dès lors de manière différenciée pour chacune d'entre elles.

MOYENS	
Mobiliser et mettre en synergie les différentes équipes et antennes d'Enda intervenant en milieu urbain.	
- Une processus de mise en cohérence - Valorisation des potentialités respectant autonomie dans l'expérimentation et réflexion stratégique commune	
Mobiliser un réseau de partenaires populaires et institutionnels	
Moyens financiers	
Indicateurs de résultat	
- Indicateurs globaux essentiellement d'ordre qualitatifs - Indicateurs locaux spécifiques à chaque projet et à chaque contexte	

Les actions de la COU

Les actions sont au nombre de 33, chacune d'entre elles se réfère à l'un des trois objectifs précédemment mentionnés.

13 intéressent exclusivement le Sénégal, 5 consistent en un programme régional sur l'Afrique de l'Ouest, 1 le Bénin 1 exclusivement la Guinée, 2 le Mali, 3 Madagascar, 2 le Maroc, 1 l'Ethiopie, 1 la Colombie, 1 la République Dominicaine, 1 le Brésil, 2 le Vietnam.

Ces actions sont pilotées par 7 entités différentes basées au Sénégal, chacune ayant leur autonomie dans la méthode d'intervention, le choix des programmes et leur financement. Il s'agit d'Enda RUP, GRAF, JEUDA, SIGGI, PPU, SANTE, ECOPOP, elles pilotent 19 des actions sur les 33 figurant dans la COU. Les antennes intégrées dans la COU représentent toute la diversité géographique d'Enda, aucune d'elles n'ayant été exclues : Enda Bénin, Mali, Madagascar, Maroc, Ethiopie, Colombie, Caraïbes, Brésil, Vietnam.

Le format de chacune des fiches géographiques est le suivant :

- Villes concernées, Pays concerné, Titre de l'action, Ampleurs et localisation du projet, Thèmes transversaux, Objectifs poursuivis, Types d'activités, Action nouvelle (oui ou non), Transfert d'expériences, Commentaires, Indicateurs de résultats, Eléments d'opérationnalisation et de suivi (pour l'année 1 et pour les années 2 et 3), Financements année 1, Financements MAE , Financements de contrepartie

15 des actions présentées ne sont pas nouvelles : elles sont la généralisation et l'amplification d'une expérience ou l'approfondissement d'une action ayant déjà été conduite par une entité ou antenne d'Enda. 7 le sont et 4 ne le sont que partiellement (seule une partie de programme déjà engagé par ailleurs est repris dans la COU). 7 fiches, enfin ne renseignent pas cet item.

Parmi les 15 " reprises " seules deux actions ont fait l'objet d'une évaluation par un bailleur apportant un co-financement (Ex : Observatoire Urbain conduit par Enda RUP évalué par l'Agence Suédoise de Coopération International, rapport mis à notre disposition).

Ce qui est livré ici est la photographie de départ, qu'il est d'autant plus important de poser que les actions inscrites dans les rapport intermédiaires annuels ne sont plus au nombre de 34 : elles ont été annulées, regroupées ou modifiées – ce qui a posé des problèmes de repérage à l'évaluateur.

Le mécanisme commun de la COU

Le mécanisme commun est décrit sous forme de fiche : il en est la 34ème. Il concerne l'ensemble des entités et l'ensemble des antennes. Il cumule un budget de 1.850.000 francs pour ses trois années d'exécution, le montant apporté par la COU est de 800000 FF pour les 3 années, soit près de 43%, du budget total du mécanisme commun.

Actuellement ce mécanisme commun est piloté par un tandem : une personne attachée au Secrétariat Exécutif (en charge de la partie administrative), une seconde attachée à l'entité DIAPOL (Dialogue Politique) animant la "transversalité et la convergence" entre entités et antennes, ce dernier ayant pris le processus en cours. La précédente personne en charge du mécanisme commun, responsable de l'entité DIAPOL a quitté l'organisation.

OBJECTIFS	ACTIVITES	MOYENS	BUDGET en FF
- Assurer une meilleure cohérence et synergie des activités - Engager un échange d'expérience et une réflexion sud-sud sur les stratégies de changement social significatif en milieu urbain - Systématiser et capitaliser une partie de l'expérience accumulée par Enda pour la rendre plus accessible aux partenaires	- Mise sur pied d'un COS (Comité d'orientation et de suivi) - Mise sur pied d'un mécanisme et de réflexion commune sur les thèmes transversaux de la COU - Montage d'un système d'informations commun	- Organisation de 3 journées de réflexion thématique par an - Organisation d'un atelier de réflexion par an - 4 réunions partielles du COS par an et une réunion plénière - Création d'une base de données sur l'urbain - Mise sur pied d'une conférence électronique inter-entités sur l'urbain - Production de deux publications d'étape partielle et d'une publication finale - Production de 2 évaluation thématiques et d'une évaluation globale finale	Année 1 : COU : 83100 Fonds publics : 170 000 Valorisation : 40000 TOTAL : 293 000 FF Année 2 : COU : 366 400 Fonds publics : 300 000 Valorisation : 120 000 TOTAL : 786 400 Année 3 : COU : 344 400 Fonds publics : 300 000 Valorisation : 110 000 TOTAL : 754 400 TOTAL 3 ANS COU : 793500 Fds Publics : 770 000 Valorisation : 270 000 Total : 1.833.800

Le mécanisme commun est considéré par les équipes comme une "première", lors de la mission de Juin à Dakar, il a fait l'objet d'un travail de co-évaluation à part entière, qui sera exploité ultérieurement.

Les rapports annuels

Ils sont au nombre de 2, le troisième et dernier est en cours de production. Le premier daté de novembre 2000, rend compte des activités d'octobre 1999 à octobre 2000, la COU ayant été signée en septembre 1998. Cette année de décalage semble s'expliquer par le fait que la partie MAE reçue le 1er juin 1999 n'a été opérationnalisée qu'en octobre 1999, date du versement de la partie Ministère de la Coopération.

Le second daté de juillet 2002 rend compte des activités conduites d'octobre 2000 à octobre 2001.

Chaque rapport s'organise autour de deux parties : une partie synthétique et générale courte suivie du rapport narratif des entités et antennes.

Compte tenu du financement décalé, les rapports d'activités ne reprennent pas la logique de la convention signée : soit les 35 actions. Celles-ci ayant été soit abandonnées, soit reformulées, soit prises en compte sur d'autres financements.

LA COU ET LES PROCEDURES CONTRACTUELLES DU MAE

Dans cette partie, nous établissons les liens qui existent entre le document contractuel de 1998 et les procédures contractuelles en œuvre au sein du Ministère, procédures qui à l'époque venaient d'être modifiées.

Dans la partie générale du " Dossier d'information sur les nouvelles procédures contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations françaises de solidarité internationale⁷ (Ministère de la Coopération, janvier 1995), l'objet de la contractualisation est d'"améliorer la concertation entre les pouvoirs publics et les associations de solidarité internationale et d'articuler plus étroitement leurs efforts en matière d'aide au développement et d'information auprès de l'opinion publique française."

Il y est recommandé de viser cinq objectifs :

- Développer la relation de partenariat ;
- L'établir en amont, dès la programmation ;
- Apporter un appui aux associations pour l'élaboration de leurs projets ;
- Assouplir dans certains cas la mise en place des crédits ;
- Accentuer l'effort de suivi et de programmation.

Dans ce même document l'objectif des conventions d'objectifs est de "structurer une relation de partenariat entre l'administration et une ASI dont les qualités d'intervention sont reconnues, autour d'un programme donnant lieu dès sa phase initiale à une concertation entre les partenaires concernées.

Ce type de programme fait systématiquement l'objet d'une évaluation et d'une capitalisation. "

Quant à la définition d'un programme prioritaire, elle est la suivante : "Ensemble de plusieurs projets associés ou regroupés dans une cohérence génératrice d'interactivité ou de synergie, et dont la dimension financière et/ou l'impact géographique ou sectoriel impliquent que sa conception et sa mise en œuvre s'inscrivent dans une stratégie concertée ; il peut se constituer par association de plusieurs opérateurs (consortium). "

La COU est donc à la fois, de par la nécessité de structurer un partenariat avec l'administration et d'assurer entre plusieurs projets et entités une cohérence génératrice d'interactivité et de synergie, "à cheval " entre une convention d'objectifs et un programme prioritaire.

L'impératif d'une évaluation systématique d'une convention d'objectifs n'a pas été pris en compte dans l'élaboration du document, il en est de même pour l'effort de suivi demandé pour tous les programmes de cofinancement. Comme nous l'avons vu précédemment, les conditions de suivi et d'évaluation ne sont nullement précisées dans le document contractuel de 1998, communément appelé par les collaborateurs d'Enda la bible 1.

Dans le même esprit, il faut noter que l'absence de cadre logique d'intervention " ramassé et aisément appropriable " nuit considérablement à la conduite du projet, à son suivi et à son évaluation. Ceci est d'autant plus vrai que la COU est comme nous l'avons vu très ambitieuse.

Si cette ambition peut se justifier par la nécessité de rationaliser le financement de l'ensemble des entités d'Enda, elle ne se justifie en aucun cas par un souci de recherche d'efficacité accrue.

Rappelons que le cadre logique a pour but, pour tout type de programme, de définir de façon claire et synthétique :

- L'objectif global
- Les objectifs spécifiques

⁷ L'abréviation de ASI sera utilisée par la suite.

- Les résultats attendus
- Les indicateurs de résultats et leurs sources de vérification
- Les activités à mettre en œuvre pour atteindre ses résultats en précisant les moyens et les coûts.
- Les hypothèses et facteurs de risques pouvant peser sur le programme.
- Les conditions préalables à la mise en œuvre.

Le cadre logique est un outil permettant de définir les facteurs qui conditionnent le succès d'une opération.

Dans la COU, les objectifs affichés (comprendre, prévenir et contrer la violence urbaine, aider les pauvres à s'organiser pour produire et se faire entendre, décider la ville autrement) ne peuvent pas être considérés comme des objectifs opératoires. Ils peuvent être davantage considérés comme des axes thématiques pour lesquels aucun résultat attendu ne peut être exprimé.

Ce qui nous sera confirmé lors des sessions d'évaluation participative sur Dakar, ayant dû travailler avec les entités dakaroises pour apprécier non les objectifs " théoriques " mais les objectifs réellement perçus par les opérateurs de terrain en charge la conduite des actions. Autrement dit, compte tenu du flou ressenti par les opérateurs de terrain quant à l'esprit et aux objectifs de la COU, nous avons dû construire, a posteriori, les éléments d'un cadre logique.

Enfin, " Comment éviter que ce programme (trois thématiques, 34 projets, opérés par 17 entités différentes, intervenant dans plus de vingt pays) ne se transforme en une juxtaposition artificielle de projets dont la seule cohérence serait assurée par les règles administratives imposées par un bailleur de fonds commun ? " ⁸

Il est vrai que les cadres d'élaboration de projets du MAE n'imposaient pas à l'époque de l'élaboration de la COU de schéma stricte pour la présentation des projets. Il n'en est pas de même depuis fin 2002 avec les nouveaux " vademecum " de cofinancement des projets et programmes des ASI qui s'inspirent largement des procédures de la Commission Européenne. Compte tenu de la notoriété de l'association Enda, de ses relations nombreuses et anciennes avec les principaux bailleurs de fonds dont la Commission Européenne, on peut regretter que les concepteurs de la COU ne se soient pas inspirés des " vademecum " de ces bailleurs pour apporter plus de rigueur dans la construction de cette convention.

⁸ Quelques remarques sur les thématiques, les hypothèses et les modalités d'une réflexion commune sur la ville dans le cadre de la COU. Note de Jean-Jacques Guibert pour la réunion COU. Mai 2001.

LA COU, SES POINTS FORTS ET FAIBLES VUS PAR LE TERRAIN

Les premières appréciations que nous avons eues à Paris, lors de la lecture des documents COU (centralisation de l'élaboration, caractère artificiel et peu opératoire des objectifs généraux, faible participation des principaux concernés : bénéficiaires et hommes de terrain, dérapage dans la mise à disposition des fonds, calendrier contrarié des actions...) nous ont poussés à inscrire le travail d'évaluation dans une démarche à fois plus participative et plus prospective, que celle prévue au cahier des charges. Il nous paraissait intéressant au delà du jargon du document de comprendre comment les opérateurs de terrain le recevaient et souhaitaient l'améliorer. La seconde vertu de l'exercice était de nous permettre de nous dégager du document de base par trop éloigné de la réalité transcrite dans les rapports de synthèse des années 1 et 2.

Estimant cette démarche plus propice à dégager des enseignements pour demain qu'à auditer et figer les dérapages d'hier, nous avons donc animé un séminaire de quatre jours sur Dakar avec 10 opérateurs de terrain qui entre autres objectifs devait permettre :

- de reconstruire l'historique de la COU : genèse et principes de conduite pendant ses cinq années, éléments que nous avons analysés dans les parties précédentes.
- d'apprécier la réalité des actions mentionnées au programme, demandant aux opérateurs des différentes entités de construire un tableau retraçant les actions réalisées, le public visé, les objectifs et résultats, le calendrier de l'action, le montant du financement COU et des co-financements. Données qui seront exploitées dans une partie ultérieure.
- de comprendre comment les opérateurs de la COU ont ressenti les objectifs, les points forts ou faibles de ce nouvel outil et faire émerger leurs propositions d'amélioration.

Les évaluateurs ayant travaillé auprès des entités hors Sénégal ont entrepris la même démarche et ce, dans le même état d'esprit.

Dans cette partie, nous exploiterons uniquement les données relatives à l'appropriation des objectifs de la COU et à l'appréciation de ses points forts et faibles en tant que nouvel outil de contractualisation. Appropriation et appréciation des objectifs tel qu'ils ont été vécus par les opérateurs de terrain et non pas tels qu'ils ont été rédigés lors de l'élaboration de la COU.

Cette étape constitue un élément à part entière de l'évaluation .

Lors de la mission dakaroise, les cinq objectifs mentionnés par les hommes de terrain comme singularisant la COU sont :

- Objectif 1 : Contribuer à la mise en cohérence et à la convergence au sein d'Enda par l'échange d'expérience, la socialisation, la capitalisation et la solidarité
- Objectif 2 : Produire une vision alternative et documentée pour influencer sur les politiques urbaines
- Objectif 3 : AGVOES. Accompagner les Groupes Vulnérables à s'Organiser Economiquement et Socialement.
- Objectif 4 : Changer d'échelle
- Objectif 5 : Consolider financièrement les actions d'Enda

La mise en cohérence et la convergence au sein d'Enda, et plus précisément au sein des entités dakaroises, à l'époque considérée comme moyen est devenue objectif, si l'on s'en réfère au document

contractuel analysé précédemment. Qu'il en soit ainsi est aisé à comprendre tant la trop forte autonomie des entités allant, dans certains cas, jusqu'à leur mise en concurrence sur le terrain et/ou vis-à-vis des bailleurs a pu être mal vécue par les opérateurs à la base en prise directe avec les populations.

On remarque la même transformation moyen/objectif pour la production d'une vision alternative et documentée visant à influencer les politiques. Les grands rendez-vous internationaux considérés comme particulièrement stimulants par les collaborateurs d'Enda ont été Habitat II ou encore Pékin démontrant la capacité d'interpellation de l'organisation et lui assurant également une notoriété réelle. Il n'est pas étonnant, là encore, que les plus jeunes recrues d'Enda aient le souhait de retrouver la même émulation dans le champ de la " bataille des idées " mais également la même visibilité sur la scène internationale.

Quant à la consolidation financière des actions inscrites comme moyen, elle est également vécue comme objectif.

Le " changement d'échelle ", s'il était à l'époque de la rédaction de la COU considéré comme un point de méthode, est aujourd'hui perçu comme un objectif en tant que tel. Cette forte prise en compte de la notion de changement d'échelle n'est pas anodine tant elle interroge directement les pratiques des opérateurs de terrain mais également et plus largement celles d'Enda, organisation présente sur Dakar depuis plus de 20 ans.

De manière plus générale, nous avons constaté lors de l'animation de ce séminaire que l'appropriation du programme COU a fluctué autour de deux grandes périodes : une période où l'effort consenti pour " raccrocher les wagons " avec les hommes de terrain a été inexistant , une seconde plus positive qui démarre avec la réunion de Rabbat et pendant lesquels seront discutés les enjeux de la COU : enjeux initiaux et enjeux que feront émerger les opérateurs de terrain, eux-même. La première étape revêt l'apparence d'un guichet classique de co-financement d'actions, la seconde s'oriente vers une recherche de plus de convergence inter-entités, thématique, territoriale.

La manière dont les hommes de terrain se réapproprient les objectifs de la COU et leur donnent un rang différent dans l'ordre des priorités, bref la manière dont les hommes de terrain réécrivent la COU renseignent sur les manquements d'Enda, lors du démarrage de la COU , manquements en termes de communication interne, de mise en cohérence des actions vis-à-vis des bénéficiaires, de rigueur dans les méthodes d'intervention, ...

Elle renseigne sur l'esprit à faire valoir dans une COU², mais n'informe en rien sur comment les " affaires ont été menées et devront être menées " pour gagner en efficacité et pertinence.

Cette étape si importante soit-elle, ne permettra donc pas de faire l'économie d'une analyse plus pointue et plus exhaustive de ce qui s'est passé pendant la conduite effective du mécanisme commun et des actions, analyse qui sera fournie dans la partie suivante du document.

Pour valoriser les compétences issues de la pratique de terrain, il nous semble bon de rappeler les propositions formulées par Enda Brésil " J'ai trouvé la COU intéressante par son contenu politique, pour les questions de gestion de la ville, de recherche d'alternatives sur la question de la gestion, ainsi que pour sa relation avec les pouvoirs publiques. Mais il a manqué une explication, en ce qui concerne notre participation. Il a manqué une interaction dans la construction de l'instrument, il a manqué notre participation aux réunions, à l'évaluation du contenu".

Les participants au séminaire ayant eux-même synthétisés les échanges produits lors du séminaire dakarois sous forme de tableau, nous reprenons pour chacun des cinq objectifs mentionnés les points forts et les points faibles tels qu'ils sont apparus et tels qu'ils ont été rédigés. Chaque tableau sera suivi des analyses et remarques de l'équipe d'évaluateurs.

OBJECTIF 1 : Contribuer à la mise en cohérence et à la convergence au sein d'Enda par l'échange d'expérience, la socialisation, la capitalisation et la solidarité	
POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
- Un des rares moments d'échanges dynamiques à Enda - Lieu d'échanges d'expériences et de solidarité des <u>moyens</u> (financement d'actions de convergence par une entité) - Instrument qui a le plus <u>approché les opérateurs</u> - Réunions <u>démocratiques</u> et lieu de libération - Listes de discussions par <u>Internet</u> - Financement sur budgets équipes pour pouvoir mener des actions, démontrant le <u>niveau d'engagement</u> des équipes - Groupes de travail qui ont favorisé la <u>convergence</u> thématique et géographique : résultats concrets, bénéfices hors COU grâce à la préparation et au dispositif de la COU - AEPA (accès à l'eau potable et l'assainissement) : RUP, GRAF, ECOPOP, Eau Populaire, année 2000 (programme annuel) - Programme d'aménagement concerté et durable des Niayes : 2002-2008 - Quartiers du monde (année pilote 2003) : Enda Délégation, Dakar, Colombie, Bolivie, Brésil, Maghreb, Mali.	Moyens trop limités pour pouvoir organiser plusieurs réunions par an du type de Rabbat

Il va sans dire que la COU, de par les mécanismes de collégialité et de convergence qu'elle introduit, si récents et embryonnaires soient-ils, est considérée par les opérateurs de terrain comme une première à Enda :

1. Elle réunit, effectivement, les opérateurs de terrain, et ce de manière transversale aux entités, ce qui a rarement été le cas au sein de l'organisation : les opérateurs apprennent à se connaître au sens propre du terme (mettre un nom et un visage sur une action), les opérateurs s'expriment : la COU sert, en quelque sorte, d'outil de communication interne. Certes, la COU n'est pas la seule à renforcer ce processus de collégialité et de communication interne, la mouya yara mise en place depuis 1 an y contribue également très largement. Mais la COU part de l'action et des pratiques de terrain (**faire parallèle**). Rappelons, pour mieux apprécier la force de cet enjeu, qu'il n'y a pas de direction des ressources humaines au sein d'Enda, que les responsables d'entités recrutent et fixent les rémunérations de leurs collaborateurs et que près de 500 personnes reçoivent une rémunération d'Enda, rémunération mensuelle ou rémunération d'appoint. Apportons toutefois un bémol à ce travail de communication interne : il a démarré tard et de manière chaotique. Nous entrerons plus dans les détails lors de l'analyse du mécanisme commun, mais déjà il est bon mentionner que si la COU a été signé en 1998, les premières réunions transversales ne datent que de début 2001. Nous exploitons donc un "vécu" récent.

2. Les opérateurs apprennent à connaître les actions des autres entités dans le souci de ne pas empiéter les uns sur les autres et de rechercher de la “ convergence ” aux plans des compétences et terrains d'intervention. Effectivement la COU entrouvre la porte à une plus grande efficacité des champs et modes d'intervention des entités qui jusqu'alors pouvaient se concurrencer. Des exemples de convergence sont mentionnés par les opérateurs et présentés dans le tableau ci-dessus. Là encore, pour compléter l'analyse, il serait bon de souligner plus globalement que la profusion d'entités au sein d'Enda aux contours peu clairs, tant sur le plan des objectifs poursuivis, que des actions, ou que des partenaires et collaborateurs parties prenantes crée une confusion réelle. Confusion ressentie tant en interne qu'à l'externe (populations, bailleurs, autres ONG's, ...). Si la juxtaposition et la superposition sont ressenties depuis longtemps au sein d'Enda, rappelons là encore que ces réunions transversales ont vu le jour il y a un peu plus de deux ans.
3. Remarquons également que les processus initiés par la COU bien que marqués par des dérapages temporels dans leur enclenchement et suivi bénéficient à la période post-COU : les opérateurs lui attribuant l'émergence de projets tels que le Programme d'aménagement concerté et durable des Niayes : 2002-2008⁹. Ce qui est un point positif et prometteur.
4. Plus globalement force est de constater que cet objectif de convergence et de collégialité ressenti comme prioritaire par les opérateurs de terrain n'a pas été exploité dès le départ de la COU et encore moins avant, au moment de son élaboration.

OBJECTIF 2 : Produire une vision alternative et documentée pour influencer sur les politiques urbaines

POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
1. Capitalisation des démarches des différentes équipes de Enda (RUP, GRAF, PPU, ECOPOP) sur les Plans Locaux de Développement (PLD) 2. Rapports de synthèse annuels qui sont des enseignements tirés des différentes expériences 3. Certains élus ainsi que l'administration intègrent les démarches de concertation en amont d'Enda 4. Thiaroye sur mer : en rapport avec la commune d'arrondissement, PPU, GRAF, ECOPOP, RUP travaillent de concert pour mettre en place des cadres de concertation dans le quartier, grâce à la convergence dans la COU 5. Production d'un document de synthèse des actions exprimant une vision commune sur la thématique “ Appuyer les Groupes Vulnérables dans leur Organisation Economique et Sociale ” (AGVOES)	- Résultats limités mais encourageants - Problèmes à changer d'échelle à cause de la faiblesse des moyens du Mécanisme Commun et des groupes

Concernant ce point, le groupe de travail dakarois a tenu à souligner que le processus de la COU a été évalué à un moment où il n'est pas achevé et se poursuit. Des actions déterminantes sont encore attendues : Ouvrage de référence sur la COU, film, autant de produits que l'équipe évaluatrice ne peut que partiellement apprécier dans sa qualité et sa cohérence avec les enjeux de la COU.

Dans les exemples de points forts cités par les opérateurs, on remarquera le caractère sénégalais et non pas africain ou international des efforts de capitalisation mentionnés dans le champ de l'urbain,

⁹ La définition du programme sera fournie par Enda ultérieurement.

efforts là encore récents et tout relatifs, mais sur lesquels nous reviendrons lorsque nous analyserons en détail le mécanisme commun.

On remarquera également que certains des travaux de capitalisation ont pour entrée la notion de développement local urbain (convergence de compétences et interdépendance des différents leviers de développement), ceci est vrai pour les chantiers ouverts par Enda autour des Plans Locaux de Développement lancés par l'Union Européenne. Que d'autres ont pour entrée la Commune avec la mise en place de cadres de concertation dans les quartiers comme dans le cas de Thiaroye sur Mer. Que d'autres travaux de capitalisation mentionnent le travail avec les élus locaux et l'administration et non pas uniquement une intervention de sensibilisation ou d'accompagnement auprès de la population ; ce qui est novateur par rapport aux modes d'intervention classiques d'Enda.

Ces points d'entrée de transformation sociale (infléchissement des politiques locales) devraient pouvoir être soutenus par les équipes d'Enda dont les actions sont centrées en majorité sur les populations locales et plus faiblement et plus récemment sur les élus locaux et leurs administrations.

Au stade où en est la production des documents de capitalisation, il est impossible à l'équipe d'évaluateurs d'en analyser la qualité.

OBJECTIF 4 : Changer d'échelle	
POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
- Réplicabilité des actions expérimentées et de l'outil (Niayes) - o Outil répliqué : recherche populaire - o Cercle d'intérêt sur le rural - o Forum social mondial - o Transport 2. Sur le Plan géographique : du quartier à l'échelle sous-régionale - o MAEJT - o Observatoires (MUAT) - o Organisations locales (de 5 à 11 régions : réseau pour la mise en place de cadres de concertation) - o Groupements féminins - o Micro crédit femme de Grand Yoff - o PADE (Processus d'Amélioration durable de l'environnement : De Diokoul et Castors (Rufisque) à Yoff et St-Louis - o Le travail Inter-entités pour produire du changement d'échelle 3 De l'entité à la transversalité - Présence sur la scène internationale	

Le changement d'échelle qui est une notion molle a dans l'esprit des opérateurs quatre définitions possibles, ce qui a le mérite de la préciser :

- Répliquer les actions expérimentées, en formaliser les outils d'intervention, bref réimplanter les actions ayant fait leurs preuves,
- Approfondir et amplifier une action donnée par cercles concentriques, passer de l'échelle du quartier à l'échelle sous-régionale,
- Décloisonner le travail des entités pour gagner en compétences et en interdépendance des différentes actions menés jusqu'à présent séparément,
- S'afficher sur la scène internationale pour interpeller les décideurs et dès lors faire boule de neige.

Si cette notion devient objectif et non moyen, elle montre la volonté de transcender le caractère ponctuel et morcelé de certaines des interventions d'Enda ; à l'avenir il serait bon de fouiller cette réflexion, de rebondir sur les premiers éléments de définition donnés par les opérateurs dans le souci de les rendre opératoires. Ce qui sans aucun doute permettrait d'enrichir, rénover voire recentrer les méthodes d'intervention de l'organisation.

LES ACTIONS ET LES GLISSEMENTS DANS LEUR EXECUTION

Dans le cadre de cette évaluation, il n'est pas prévu d'évaluer les actions. Toutefois l'exercice d'évaluation ne pouvait faire l'impasse sur la question de leur réelle exécution dans le temps et dans leur contenu.

L'équipe d'évaluateurs a demandé aux opérateurs et aux responsables de programmes de présenter la réalité du travail exécuté, de commenter les raisons des dérapages, de reconstituer les co-financements pour chacune des actions inscrites au programme COU, et de valoriser les résultats les plus marquants. Comme nous le verrons dans la partie relative à l'exécution budgétaire, le travail qui consistait à reconstituer les co-financements pour les différentes actions ne peut être fourni pour l'ensemble des actions, par le mécanisme commun.

Les actions ayant fait l'objet d'une "mise en perspective prévu/réalisé" sont annexées au présent rapport¹⁰, analyse qui avaient en partie été initiée par le mécanisme commun avant le démarrage du travail d'évaluation. Certaines ont fait l'objet d'une visite sur le terrain de la part de l'un des évaluateurs. Notons toutefois que ces visites d'une demi-journée maximum ne peuvent en aucun cas être considérées comme des exercices d'évaluation en tant que telles, elles permettent seulement de dégager quelques éléments d'appréciation, si subjectifs soient-ils. Les actions ayant fait l'objet de visites à Dakar ont été sélectionnées par Enda, les considérant comme emblématiques de la COU.

Durant le séminaire d'évaluation prospective, nous avons également demandé aux entités dakaroises de retracer l'ensemble des activités réalisées dans le champ de l'urbain, exercice devant faciliter une réflexion sur l'urbain au sein d'Enda. Ce travail de synthèse est annexé à la fin du rapport¹¹, mais ne fait pas l'objet d'une analyse détaillée et approfondie par l'équipe d'évaluateurs.

Les exercices de synthèse permettent de faire les constatations suivantes :

- Les entités n'ont pas de champs d'intervention propres : Enda santé peut par exemple engager des activités de génération de revenus, tout comme Enda Graf ou Enda Ecopop. Il en est de même dans le domaine de l'éducation : Enda Jeuda, Enda Ecopole Sigg, Enda PPU, ... Ou encore dans le domaine de la santé : Enda Ecopole Sigg sur les MST et le Sida étant "en concurrence" avec Enda Santé. Si l'on prend pour appui les rapports activités COU année 2 pour étayer ce point, on remarque qu'Enda Ecopole SIGGI se donne des objectifs très vastes (Aider à la valorisation des initiatives déjà entreprises, Lutter contre les disparités et l'exclusion sociales, Favoriser une meilleure communication entre les décideurs et les groupes populaires à la base, Renforcer les capacités (organisationnelles, économiques, institutionnelles) des acteurs au sein des groupes, Encourager la participation des populations à la gestion de leur environnement et du cadre de vie, Lutter contre les MST et le sida, Donner l'accès des plus démunis aux services sociaux de base. Ou encore pour Enda ECOPOP, on peut noter que les deux objectifs majeurs visés, dans le cadre des actions COU, sont : l'appui et l'accompagnement des autorités locales et acteurs de base à promouvoir des méthodes et modèles alternatifs et participatifs de gestion de la ville, l'appui aux organisations de la société civile afin qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle de citoyenneté active dans le processus de développement local. Concernant Enda PPU, ses objectifs de développement s'affichent comme visant à contribuer au développement urbain par la co-élaboration des politiques et la co-gestion des activités. Ses objectifs généraux sont de faciliter la mise en place de cadre de concertation et d'élaboration commune des politiques de développement

¹⁰ Cf. Annexe 7 : Fiches de restitution des actions et Annexe 8 : Actions clefs dans le cadre de la COU

¹¹ Cf. Annexe 8 : Programmes urbains d'Enda Dakar hors COU

local, soutenir les dynamiques associatives, communautaires et professionnelles des acteurs locaux, développer des collaborations/ partenariats et échanges d'expériences avec d'autres programmes du même type. Et ses objectifs spécifiques d'accroître le rôle, la place et l'influence des organisations communautaires dans la gestion municipale, de renforcer les capacités de plaidoyer et de négociation des acteurs locaux, d'encourager les femmes et les jeunes à participer à la décision, de renforcer les capacités organisationnelles et techniques des acteurs locaux, d'appuyer l'organisation et la professionnalisation des filières de production et de commercialisation, de promouvoir des synergies entre acteurs locaux et entre les structures d'appui, de promouvoir les échanges Sud – Sud et Nord - Sud, de capitaliser et évaluer les dynamiques et initiatives de développement local. Bref, la non spécificité des actions des entités brouillent la lecture des actions, crée une confusion dans les compétences portées par les entités et par là-même ne permet pas d'avoir une vision fluide et lisible de l'organisation d'Edna à Dakar.

- Les actions sont souvent des actions qui sont continuées ou amplifiées. Il est dès lors difficile d'identifier en quoi la COU est spécifique, puisque elle n'initie que très peu d'actions nouvelles.
- Rares sont les actions qui ont fait l'objet d'une évaluation externe commandée par les autres bailleurs (si ce n'est l'action "observatoires urbains" qui a fait l'objet d'une évaluation de la part de la coopération suédoise, évaluation qui nous a été transmise) ou d'une auto-évaluation..
- Les dérapages de programmation des actions sont d'autant plus significatifs que l'entité était dépendante des financements de la COU. Pour certaines entités, par exemple, Enda santé, la COU entre pour une plus grande partie dans son budget que pour Enda Graf.
- Les actions ne sont rarement assorties d'un chronogramme : il est dès lors difficile d'en connaître le début et la fin. Ce qui crée de la confusion quant à leur réelle exécution et à la manière dont elles sont exécutées, d'autant qu'il s'agit souvent d'actions amplifiées ou continuées.

LE MECANISME COMMUN

Les objectifs du mécanisme commun tel que définis dans la fiche N°1 du document contractuel de 1998 sont les suivants :

- Assurer une meilleure cohérence et une synergie des activités engagées par les différentes entités Enda en milieu urbain.
- Engager un échange d'expériences et une réflexion Sud-Sud sur les stratégies du changement social significatif en milieu urbain.
- Systématiser et capitaliser une partie de l'expérience accumulée par Enda dans son intervention en milieu urbain pour la rendre plus accessible à nos partenaires.

Le rôle central du mécanisme commun apparaît aussi, sans qu'il y soit fait directement référence, en page 29 du document contractuel. La COU est-il précisé en conclusion " devrait devenir un des outils de mise en cohérence des activités urbaines menées par les différentes entités d'Enda intervenant pour un changement éco-social significatif dans les villes du Sud ". Le même document précisait plus loin que si le *" principe de l'expérimentation autonome des différentes équipes et antennes "* était retenu, ... *" Ce principe n'avait de raison d'être que si un mécanisme d'échanges d'expériences, de réflexion stratégique et méthodologique et de capitalisation commun est mis en œuvre "*

Un démarrage laborieux et une réunion de Rabat qui marque le vrai départ de la COU

Nous procédons ici à une analyse des activités du mécanisme commun à partir des différents comptes-rendus des réunions organisées à son initiative et nous ayant été fournies. Rappelons toutefois qu'un certain nombre de documents complémentaires existent, mais ayant été perdus à la suite d'un incident informatique, l'équipe d'évaluation peut difficilement les prendre en considération.

Le 18 et 19 décembre 2001, une réunion était organisée par le mécanisme commun avec toutes les entités dakaroises : Ecopole/Audiovisuel, Siggis Ecopole, RUP, ECOPOP, PPU, Santé, (Jeunesse Action s'était excusée).

Cette réunion avait pour programme :

- Informer les entités sur l'organisation de la réunion entre toutes les entités de la COU à Rabat.
- Faire le point sur les activités réalisées.
- Aborder les éléments de programmation des activités de l'an 2 et les synergies entre les programmes

(Remarque : en décembre 2001, les activités de l'an 2 n'ont pas encore démarré, cependant il sera demandé à l'ensemble des entités leur rapport d'activité pour juin 2002 afin de préparer le rapport pour le MAE. Faut-il conclure que les entités ont eu seulement trois à quatre mois , après Rabat, pour réaliser leurs activités ?)

Concernant les activités réalisées, les participants constatent que le mécanisme commun s'est pour l'instant chargé:

- de l'organisation de la réunion des opérateurs à Dakar,
- du suivi des réunions,
- de l'élaboration des rapports de synthèse et des rapports narratifs,
- de la mise en place d'un comité chargé du suivi financier et de la capitalisation ,
- du suivi des relations avec la Coopération Française.

Concernant la programmation des activités de l'an 2 de la COU

Les participants constatent que : “ Malheureusement, au cours de la 1^{ère} année, chacun des 17 opérateurs de la COU a évolué sur le terrain de façon séparée. Il avait donc été prévu *d'organiser des points de rencontre pour partager les acquis et favoriser des synergies dans la capitalisation, la planification et l'action.*

A l'issue des débats sur les synergies, il avait été *décidé d'organiser 2 réunions d'harmonisation* :

- une *réunion géographique* pour répertorier toutes les entités qui travaillent sur une même zone géographique, ceci dans le but d'éviter les chevauchements,
- une *réunion thématique* pour ressortir les thèmes qui se recoupent.

Il a été souligné que ces deux réunions devaient non seulement prendre en compte les activités financées dans le cadre de la COU mais également celles financées par d'autres programmes. A ce sujet, il a été fait mention de l'existence d'un tableau appelé “ Panorama des actions des équipes ” qui avait été fait par le RUP et qui répertoriait toutes les activités des équipes. Il a été proposé de le rechercher afin de l'actualiser.

La nécessité d'organiser ce type de réunion montre clairement qu'après une année d'exercice de la COU, les entités et le mécanisme commun n'ont toujours pas une vision claire des activités et des territoires d'intervention de chaque entité. Au cours des discussions que nous avons pu avoir de manière informelle avec les membres d'Enda à Dakar, le terme de “ nébuleuse ” est souvent repris pour qualifier l'organisation. Comment dans un tel contexte le mécanisme commun peut-il engager un échange d'expérience et démarrer un travail de capitalisation ?

Cette question renvoie à un des objectifs assignés au mécanisme commun : Assurer une meilleure cohérence et une synergie des activités engagées par les différentes entités Enda en milieu urbain.

Pour une meilleure efficacité du programme, cette mission aurait du être considérée :

- soit comme une condition préalable ne dépendant pas du financement de la COU mais financée dans le cadre d'une phase préparatoire,
- soit comme la tâche essentielle du mécanisme commun à réaliser pendant la première année de la COU.

A la question posée par les évaluateurs, de savoir si les réunions géographique et thématique avaient eu lieu, le mécanisme commun apporte la réponse suivante : “ Les réunions de convergence thématique et géographique n'ont pas eu lieu pour tous les opérateurs de Dakar. Nous avons finalement décidé après la mise en place des groupes de travail (avant Rabat et ne concernant que les Dakarois) de leur déléguer ce travail d'identification des proximités géographiques et thématiques. Celui du groupe Violence (qui n'a pas vraiment fonctionné après Rabat) avait bien pour thématique "habitat, vulnérabilité et violence urbaine". Nous ne savons pas si dans les rapports envoyés par les groupes de travail, cela apparaît. Ce que nous ne vous avons pas dit, c'est que nous ne prétendons pas avoir été exhaustif dans les rapports que nous avons envoyés. Nous en avons perdu un certain nombre dans plusieurs incidents informatiques.

Concernant la capitalisation

La journée du 19 a été consacrée à la capitalisation. Parmi les outils de capitalisation, il a été proposé de créer :

- un site Internet de la COU sur lequel deux nouveaux axes thématiques seraient développés: Le foncier et les interactions rural/urbain.
- Une liste discussion en trois langues (français, anglais, espagnol). ouverte aux 16 entités et au mécanisme commun

La mécanisme commun avait aussi été chargé de (nous reprenons le texte du compte rendu) :

- Maintenir ouverte la question de la capitalisation : Etudier les paramètres suivants : Pourquoi capitaliser ? Que faut-il capitaliser ? Pour quels publics ? Quels objectifs ? Quels outils ? Quels contenus ? Pour quels résultats ? Quels moyens ? Quelles difficultés ?
- Mettre en place une commission de réflexion *chargée de préparer un squelette des différentes formes de capitalisation afin de pouvoir présenter à Rabat un panel d'outils* qui permettra d'opérer un choix définitif avec les 17 opérateurs de la COU. Mettre en exergue les avantages et les inconvénients par catégorie d'outils.

La liste de discussion sera mise en ligne en mars 2002 quelques jours après Rabat et le site de la COU en août 2002, mais sans intégrer de nouveaux axes thématiques (Foncier, Interactions rural/urbain) comme il avait été prévu.

La liste de discussion via Internet devait faciliter les échanges avec les entités géographiques.

Cette liste de discussion devait permettre avant tout aux entités géographiques de pouvoir échanger entre elles et avec les entités de Dakar. Cet outil pouvait être un bon outil de mise en synergie et de capitalisation.

Pour les opérateurs, la nécessité de capitaliser n'apparaît pas encore à cette date, comme un enjeu majeur de la COU. Toutes les questions qui relèvent des objectifs, des résultats, des moyens, etc. auraient dû être traitées dans le document de programmation (bible 1).

Sans une description détaillée des moyens/outils de capitalisation, il est impossible d'attribuer au mécanisme commun les ressources adéquates pour mener à bien sa mission.

La participation active des responsables d'entités et de programme à l'élaboration de la COU aurait évité ce type de questionnement en cours de programme. Si en cours de programme les principaux acteurs ne savent toujours pas pourquoi ils le mettent en œuvre et quels en sont les véritables enjeux, la probabilité d'atteindre les objectifs escomptés paraît bien faible.

Quant à la question foncière qui apparaît de manière récurrente dans les échanges entre entités dès la première année de la COU, elle n'aura pas fait pour autant l'objet d'un traitement spécifique.

La question des synergies entre les programmes n'a pas été approfondie durant le second jour du séminaire il avait été proposé de faire ce travail au cours des réunions thématique et géographique prévues à cet effet. Le mécanisme commun avait été mandaté pour convoquer ces réunions en mi-janvier 2002.

La réunion de RABAT : Le départ réel de la COU

La réunion de Rabat s'est déroulée du 14 au 21 février 2002 sous la coordination du Mécanisme Commun ¹².

Le processus de capitalisation ne pourra démarrer qu'à partir de la réunion de Rabat où seront constitués, des groupes de travail thématiques sur les trois axes de la COU.

¹² Etaient présents à cette réunion :

- pour les équipes de Dakar (Sénégal) : Enda audiovisuel ; Enda Ecopop ; Enda Graf ; Enda Jeuda ; Enda PPU ; Enda RUP ; Enda Santé et Enda Sigg.
- pour les antennes (hors du Sénégal) : Enda Caraïbes (Saint Domingue) ; Enda Colombie ; Enda Ethiopie ; Enda Maghreb ; Enda Mali et Enda Vietnam.

Etaient absents : Enda Brésil et Enda Océan Indien (Madagascar).

Les trois groupes thématiques sont :

AXES THEMATIQUES	GROUPES
CONTRER LA VIOLENCE	GROUPE I Animateur : Vietnam et Jeuda Vietnam (Ceinwein Giles) Jeuda Sénégal (Mohamadou Bamba Diaw) Ecopole/Audiovisuel (Amadou Diallo) Graf (Abdou Diouf)
ACCOMPAGNER LES GROUPES VULNERABLES A S'ORGANISER	GROUPE II Animateur :Ethiopie et RUP Ecopole (Omar Tandia) Santé (Mountaga Dia) Jeuda (Alassane Faye) Ethiopie (Azeb Guirmaï) Rup (Ndiogou Diop)
DECIDER LA VILLE AUTREMENT	GROUPE III Animateur : Colombie et Ecopop Ecopop (Bachir Kanouté) PPU (Mohamadou Abdoul) Graf (Abdou Diouf) Caraïbes (Mamerto Valerio) Maghreb (Yassir Ben Abdallahoui) Colombie (Maria Victoria) Rup (Loly Diouf)

Engagements pris lors de la réunion de Rabat entre les Groupes Thématiques et le Mécanisme commun.

Chaque groupe thématique s'était engagé à :

- travailler en étroite collaboration sur la base des schémas dégagés et validés à Rabat ;
- envoyer au mécanisme commun leurs rapports et agendas où figureront les tâches et les échéances de leur groupe afin qu'il puisse assurer la coordination et le suivi des activités ;
- partager les informations avec les autres groupes et avec le mécanisme commun.

De son côté, le mécanisme avait pris l'engagement de :

- mettre en place dès début mars 2002 une liste de discussion sur Internet afin de faciliter les échanges entre tous les opérateurs ;
- créer vers la mi-mars et d'animer un site Web du programme ;.
- d'engager le processus de capitalisation du programme dès la mi-mars.
- fournir un appui financier pour la communication et l'animation des groupes de travail (il s'est engagé à doter chaque groupe d'une somme de 500 000 CFA pour l'appuyer dans les frais de traduction et de communication. Mais il a été réaffirmé que les entités composant les groupes thématiques devaient également contribuer financièrement pour aider à gérer la synergie entre elles)

A l'issue de cette réunion, l'idée de l'organisation d'une réunion à la fin de l'année 2 et d'une autre à la fin de l'année 3 a été émise.

Profitant de la réunion inter-entités organisée à Saly du 25 au 27 octobre 2002, le mécanisme commun, avec une économie de moyens, réunira le 29 octobre 2002, les entités impliquées dans la COU

(absents Enda Vietnam, Enda Mali, Enda Graf Magreb). D'autres équipes et entités sont aussi présentes qui ne sont pas directement impliquées dans la COU (Barrios del mundo, Enda Ensemble, Enda Cyberpop, Enda Baraka).

L'ordre du jour était le suivant :

- Présentation de la COU
- Partage des termes de référence
- Evaluation de la COU
- Réflexions sur les modalités de capitalisation de la COU.
- Quartiers du Monde et perspectives de la Convention¹³.

Cette réunion d'une demi-journée n'a pas réellement permis de faire avancer le processus de capitalisation (voir compte-rendu en annexe).

Sur ce point précis, Enda Europe a soulevé les questions suivantes :

- Matériellement, comment cette capitalisation se fera ?
- Sur quel financement ?
- Comment les ressources humaines seront réparties ?

Ces questions sont restées sans réponse. Un document contractuel mieux élaboré aurait évité ce type de questionnement à mi-parcours (cf remarques précédentes).

Compte tenu des contraintes de temps, Karim DAHOU (mécanisme commun) propose qu' »une équipe de capitalisation soit mise en place à Dakar, avec la collaboration du mécanisme commun ». De ce fait, les excellents rapports narratifs produits par les différents opérateurs seront retravaillés sous la forme de " cases studies " et publiés au début de l'année, au plus tard en janvier-février.

Cette proposition a recueilli l'assentiment de l'ensemble des participants qui soutenaient qu' « un programme de l'envergure de la COU devait faire l'objet d'une publication, ne serait-ce que pour encourager davantage les partenaires financiers. Feu vert a été donné au mécanisme commun pour réfléchir à son opérationnalité."¹⁴

Commentaires

L'analyse de l'ensemble des comptes-rendus de ces réunions montre clairement que :

- La compréhension de la COU par l'ensemble des opérateurs reste une préoccupation constante même après la réunion de Rabat.¹⁵
- La question de la capitalisation donne toujours lieu à des débats sur sa nécessité et sur les moyens à mettre en œuvre. Dans l'incapacité de mettre en œuvre la capitalisation, conformément aux objectifs initiaux, la compilation d'études de cas semble un moyen de contourner cette difficulté. Or ce n'est pas une addition d'expérimentations disparates que la COU doit produire , mais une capitalisation de processus significatifs et une réflexion stratégique sur les politiques. Le mécanisme commun en charge de la compilation de ces études de cas ne doit pas perdre de vue cette exigence dans le document final de restitution de la COU prévu pour la fin 2003.

¹³ Né au Brésil, le projet " quartier du monde " pose toute la problématique à la prise en charge des situations et réalités vécues dans différents points du monde et pose l'articulation quartiers et villes.....Au chapitre des réactions, le projet a été favorablement accueilli du point de vue de sa pertinence mais des inquiétudes ont été formulées par rapport à une éventuelle situation de concurrence à la COU, surtout qu'il a été soumis au même partenaire financier. La proposition a été formulée de réfléchir sur les modalités de son intégration dans la COU. " Compte-rendu de la réunion du 29/10/02, fait à Dakar le 06/11/02 par Cheikh Pathé FALL de Enda ECOPOLE/SIGGI.

¹⁴ Compte-rendu de la réunion du 29/10/02, fait à Dakar le 06/11/02 par Cheikh Pathé FALL de Enda ECOPOLE/SIGGI.

¹⁵ Cf réunion de 29/10/03 à Dakar

- Les moyens financiers nécessaires aux échanges et à la capitalisation inter-entités n'ayant pas été programmés dans le document contractuel, les entités et antennes sont sollicitées sans qu'aucune règle de répartition des contributions financières soit définie.
- Les réunions n'ayant pas été programmées au départ de la COU, les entités et antennes ont du mal à dégager du temps et des moyens pour les organiser.

Des groupes de travail au fonctionnement laborieux

Les groupes de travail ne se sont réunis que très rarement et encore ont-ils uniquement concerné les seules entités dakaroises. Voici le calendrier des réunions des groupes thématiques hors réunion de Rabat (établi d'après les comptes rendus adressés aux évaluateurs par le mécanisme commun)

Groupe	Date de la réunion	Lieu	Entités Participantes
G1 Contre la violence	25 janvier 2002	Dakar	Non communiqués
G2 AGVOES ¹⁶	24 mai 2002	Dakar	Jeuda, Ecopole, Santé, RUP
G2 AGVOES	9 juin 2002	Dakar	Jeuda, RUP, GRAF, Ecopop, Ecopole, Santé, Ecopole Sigg
G2 AGVOES	27/28 mars 2003	Thies	Ecopop, RUP, Santé, Jeuda
G3 Décider la ville autrement	28 janvier 2001	Dakar	Ecopop, PPU, RUP, GRAF,
G3 Décider la ville autrement	10 juin 2002	Dakar	Ecopop, PPU, RUP
G3 Décider la ville autrement	6 août 2002	Dakar	RUP, PPU, Ecopop

Le fonctionnement des groupes thématiques restera laborieux en dépit des différentes relances du mécanisme commun appelant les animateurs de chaque groupe à tenir leurs engagements.

Le mécanisme commun organisera à partir d'avril 2002, soit deux mois après la réunion de Rabat, trois réunions avec les entités Dakaroises. L'ordre du jour sera à chaque fois le même : les aspects financiers de la COU, l'évaluation demandée par le MAE, le fonctionnement des groupes de travail.

¹⁶ AGVOES : Accompagner les groupes vulnérables à s'organiser économiquement et socialement

A l'analyse des comptes-rendus des réunions, nous relevons les éléments suivants :

Réunion du 8 avril 2002 :

Concernant le champ de l'évaluation, les participants constataient que " les groupes thématiques n'étaient pas assez fonctionnels pour faire l'objet d'une évaluation ". Il était rappelé " aux co-animateurs de groupes thématiques leurs engagements quant au bon fonctionnement des groupes et la construction de synergies inter-entités. "

Réunion du 17 mai 2002 :

Concernant la relance des groupes thématiques, "toutes les personnes présentes ont convenu de la nécessité de leur fonctionnement à plein régime et selon les principes définies d'un commun accord à Rabat. Le Mécanisme commun est chargé de rappeler leurs devoirs aux différents groupes et de s'assurer qu'ils n'y failliront plus. "

Réunion du 29 janvier 2003 :

" Sur le fonctionnement des groupes de travail, Cheikh Guèye (mécanisme commun) a regretté une certaine léthargie qui s'est installée malgré ses relances successives et son constat a été partagé par tous. Les responsables de groupe présent ont promis d'agir rapidement pour les relancer et leur donner un contenu réel conformément aux engagements et résolutions de Rabat il y a un an. Il a été demandé au mécanisme commun de mettre un peu plus de pression sur les responsables. "

Une prochaine réunion était prévue une semaine plus tard sur : les termes de références de l'évaluation, l'ouvrage devant être réalisé sur la COU, la relance des groupes de travail.
Il n'a pas été communiqué aux évaluateurs le compte rendu de cette réunion.

De l'avis même du mécanisme commun des responsables des entités de Dakar les groupes de travail thématiques sont des échecs. Ils n'ont pas réussi à créer une dynamique d'échanges et de réflexion entre les entités et n'ont produit aucun élément de capitalisation.

L'analyse des rares comptes-rendus de réunions des groupes thématiques confirme le peu de contenu et l'absence de tout élément de capitalisation et de réflexion prospective.

Commentaires

L'éloignement géographique des autres entités, les problèmes de communication notamment liés à la langue, les moyens de communication mal définis, etc ; sont certainement des causes d'échec des groupes thématiques, mais elles ne sont pas les seules.

La succession des intervenants pendant les trois années de la COU a, incontestablement, perturbé sa mise en œuvre. Les différentes réunions ont souvent été l'occasion de présenter aux nouveaux participants la convention (ex : Réunion de Guinaw-Rails du 9 juin 2002). Dans certaines entités les opérateurs se sont aussi succédés sans qu'il soit toujours facile de passer le relais (ex : au Viêt Nam quatre personnes se sont succédées à la direction de l'entité sans que le Mécanisme commun soit toujours informé des départs et des arrivées.) Il y a une nécessité permanente de mise à niveau des nouveaux opérateurs dans la COU.

Le mécanisme commun avance aussi comme raison que les animateurs des groupes thématiques ont eu, du fait de leurs multiples activités, du mal à trouver du temps pour cette tâche supplémentaire qui leur était assignée¹⁷.

Les autres raisons de cet échec sont davantage liées à la conception même du projet :

- Thématiques trop vagues, pas assez opérationnelles.
- Absence d'un chronogramme des activités du mécanisme commun qui génère des glissements dans le temps dans la mise en œuvre de ses activités : la réunion de Rabat aurait dû être organisée dès la première année de la COU. Ce n'est qu'à partir de cette réunion que les opérateurs ont pris partiellement conscience de ses enjeux .
- Subordination des groupes de travail au mécanisme commun très faible

Fallait-il laisser aux entités le soin d'animer les groupes de travail thématiques ? Il aurait sans doute été préférable de confier l'animation de ces groupes au mécanisme commun. La définition des responsabilités des acteurs de la COU est mal établie.

Le mécanisme commun n'a pas bénéficié d'un outil de monitoring (document de programmation s'appuyant sur un cadre logique) lui permettant de gérer efficacement la COU et de prendre les décisions qui pouvaient s'imposer au moment voulu. Sans un tel outil, il était beaucoup plus difficile de réorienter la conception même du projet, y compris ses objectifs si cela s'avérait nécessaire.

Dès lors il était inévitable que les activités du mécanisme commun relèvent plus du suivi d'un programme que de son management.

L'erreur majeure dans la construction de ce programme est que le mécanisme commun n'avait pas à être conçu comme une action mais comme le coordinateur, le maître d'œuvre du projet.

Sans affirmation de son rôle de maître d'œuvre, ses prérogatives ne sont pas claires, son autorité ne peut pas s'affirmer face à des entités qui se sont toutes développées sur la base d'une large autonomie de décision et de gestion des programmes.

¹⁷ Vous constaterez que le Mécanisme Commun a toujours essayé de mettre la pression sur les groupes thématiques pour qu'ils s'activent. S'ils n'ont pas pu vraiment toujours tenir leurs engagements, c'est parce que les personnes chargées de les animer ont eu du mal malgré leur bonne volonté, à trouver le temps avec leurs multiples autres activités.

Par ailleurs, nos relances successives ont permis d'avancer dans les travaux de DVA et AGVOES. Il n'y a que le groupe Violence qui a complètement échoué parce que son co-responsable dakarois est en même temps, responsable de l'écopole, de l'entité Audiovisuel et a été très sollicité dans le processus de transition à Enda. Email du Mécanisme commun du 29/07/03.

Points forts et points faibles du mécanisme commun vus par le terrain

Dans une démarche participative, les évaluateurs ont organisé, le 17 juin à Dakar, avec le mécanisme commun et les opérateurs de terrain des entités dakaroises un exercice d'auto-évaluation (analyse Forces/faiblesses)

Les objectifs du mécanisme commun.	
- Assurer une meilleure cohérence et synergie des activités engagées par les différentes entités Enda en milieu urbain - Engager un échange d'expérience et une réflexion Sud-Sud sur les stratégies du changement social significatif en milieu urbain - Systématiser et capitaliser une partie de l'expérience accumulée par Enda dans son intervention en milieu urbain pour le rendre plus accessible à nos partenaires	
Points forts	Points faibles
- Respect des engagements avec le MAE - Effort de relance des groupes thématiques. - Effort d'animation en rappelant les engagements de chacun. - Valorisation des opérateurs de terrain davantage associés à la réflexion. Rabat a été la première réunion où les opérateurs de terrain au même titre que les directeurs d'entités invités à prendre part aux débats.	- Difficulté de compréhension avec le MAE sur la présentation des rapports - Manque de moyens humains et financiers - Responsables du MC occupés par ailleurs au niveau de leur propre entité. - Outil pas conçu pour rémunérer cet engagement - N'a pas été un labo de recherche ni un outil prospectif - En dehors des rapports narratifs n'a pas produit de documents de capitalisation. - Pas de vision alternative. - Le MC n'a pas été assez dirigiste sur le fonctionnement des groupes thématiques.

A la suite de cet exercice, d'autres critiques ont été faites qui recourent en partie l'analyse ci-dessus :

- Les prérogatives du mécanisme commun n'ont pas été bien définies. Il n'avait pas de pouvoir d'arbitrage sur les actions mises en œuvre qui par ailleurs étaient principalement financées par d'autres bailleurs et d'autres programmes. Il n'avait pas de mandat pour réorienter les actions. Quels poids avait-il face à des entités qui ont toujours fonctionné de manière autonome ?
- Il aurait fallu dégager des ressources humaines propres au mécanisme commun avec des fiches de poste précises et un mandat très clair.
- Le mécanisme commun ne peut être confié à des responsables occupés à d'autres fonctions.
- Le mécanisme commun était hybride dès le départ. Il a été utilisé comme une simple courroie de transmission entre les entités et les bailleurs.

Ce travail à été poursuivi par le mécanisme commun lui-même sur son bilan des activités prévues et réalisées au regard de ses objectifs initiaux.

Activités prévues (selon “ la bible ”)	Activités réalisées
Mise sur pied d'un comité d'orientation et de suivi (COS) de la COU et de son secrétariat (définition des orientations stratégiques d'action et de recherche, orientation des politiques de partenariat sur l'urbain, définition de la politique de capitalisation, arbitrages financiers, etc.) ou seraient représentées l'ensemble des équipes et antennes agissant comme opérateur de la COU. Les membres du COS basés à Dakar pourraient se réunir 4 fois par an afin d'établir un pilotage et un suivi rapproché de la convention. Le point de vue des antennes décentralisées serait recueilli dans ce cas par courrier électronique. L'ensemble des membres du COS (équipes basées à Dakar+entités décentralisées) se réunirait une fois par an afin de faire le bilan des activités réalisées pendant l'année écoulée, définir le programme d'activité de l'année à venir, envisager les modalités de capitalisation du travail effectué.	Sans jamais être appelé COS, cette structure a été réalisée de manière souple, se réunissant beaucoup plus souvent que les 4 fois prévues, notamment chaque fois qu'il y a une question à traiter, des informations à partager, des décisions à prendre. Elle est devenue un outil de recherche-action permanente et même un espace social où les opérateurs s'expriment plus démocratiquement et de manière plus libérée que dans leurs entités. C'est lors de ces réunions que les orientations stratégiques, les décisions concernant la capitalisation sont discutées. A la suite de chaque réunion, un rapport détaillé traduit en anglais et en espagnol est envoyé à toutes les antennes par le canal de la list-serv “ villesdusud@yahoogroupe.fr ”
Mise sur pied d'un mécanisme de réflexion commune sur les thèmes transversaux de la COU. Chacun des thèmes pourrait être animé par une équipe ou antenne chargée de la production d'un document d'hypothèses sur le thème ; de la production d'un document de synthèse annuel sur les actions réalisées et les leçons tirées ; et de l'organisation d'une journée de réflexion sur chacun des thèmes (avec participation par voie de courrier électronique aux antennes). La réunion annuelle du COS serait aussi l'occasion d'organiser un atelier de réflexion sur un des axes structurants de la COU.	C'est le processus qui est enclenché depuis Rabat avec la création des groupes thématiques de travail qui ont tenu plusieurs réunions et dont les résultats sont effectivement limités mais encourageants. Ces groupes, notamment DVA et AGVOES s'acheminent vers la réalisation d'un document de capitalisation et de mise en perspective de leur thématique. Décembre 2001 (avant Rabat), une journée de réflexion avait réuni les entités dakaroises pendant deux jours pour concrétiser la convergence par la formation des groupes de travail qui ont été rediscutés et entérinés à Rabat.
Montage d'un système d'information commun à l'ensemble des entités Enda sur la question urbaine	Enda a désormais un site qui l'alimente sur l'urbain grâce à la COU. Ce site a pour ambition d'être un espace d'échanges et de visibilisation de la pensée et de l'action d'Enda sur l'urbain. Nous avons également créé depuis la réunion de Rabat, une liste-serv (plus actuel que “ conférence électronique ” qui nous permet d'échanger en interne. Pour le moment, des discussions sur les thématiques n'ont pas vraiment prospéré dans cette liste du fait du manque de temps pour ces échanges sur le fond. Toutefois, elle a facilité la circulation de l'information tous les messages de chacun étant reçu par tout le monde à la fois. Le Mécanisme Commun est en train de réaliser un film sur la COU (pas prévu sur la fiche)

Malgré l'échec des groupes thématiques, la COU aura tout de même, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, contribué à faire émerger de nouveaux comportements entre les entités dakaroises :

- Elle travaille de plus en plus en convergence et non en concurrence sur un même territoire.
- Elle prennent parfois en amont des programmes des initiatives communes pour être plus efficaces sur le terrain.

Citons à titre d'exemple :

A l'initiative des animateurs du groupe thématiques appuyer les groupes vulnérables pour s'organiser économiquement et socialement (AGVOES) les entités d'Enda à Dakar (Jeuda, RUP, GRAF, ECOPOP, ECOPOLE, Santé, Ecopole Sigg.) se sont réunies à GUINAW RAIL le Dimanche 9 Juin 2002. Les entités se sont engagées à partir de cette date à coordonner leurs activités dans la zone de Pikine, Guédiawaye, Thiaroye, Yeumbeul.

Mécanisme commun et antennes

Les relations entre le mécanisme commun et les antennes ont été analysées à partir des réponses au questionnaire remis aux consultants de terrain au Viêt Nam, au Mali et au Brésil (voir questionnaire complet et rapports des consultants en annexe 4).

Pour la partie du questionnaire traitant du mécanisme commun, les questions ont été formulées comme suit :

Actuellement ce mécanisme commun est piloté par un tandem : une personne attachée au Secrétariat Exécutif (en charge de la partie administrative), une seconde attachée à l'entité DIAPOL (Dialogue Politique) animant la "transversalité et la convergence" entre entités et antennes.

Quelle est la nature des liens que vous entretenez avec le tandem ?

A quels moments forts ?

Quels sont ses apports ?

Quelles sont les activités auxquelles vous avez participé ?

Comment se matérialisent les échanges que vous avez pu avoir avec vos collègues (capitalisation des travaux) ?

Groupes thématiques ? (Enda Vietnam devait être en charge de la co-animation du groupe thématique "contrer la violence")

Listes de discussion sur Internet ?

Quel temps y avez-vous consacré ?

Caractérisez brièvement l'apport positif du mécanisme commun ?

Idéalement qu'en attendriez-vous ?

Avec quelles entités et/ou antennes collaborez-vous ou souhaiteriez-vous collaborer dans les années à venir ? Et si oui pourquoi ? et sur quelles thématiques ?

Les enseignements que nous pouvons retenir après traitement de ces questionnaires sont les suivants :

Pour Enda Viêt Nam :

Les relations avec le mécanisme commun ont été passives. N'étant pas selon M. Bang Anh Tuấn, Directeur Enda Viêt Nam, dans une position d'animer ces échanges, Enda Viêt Nam s'est toujours contenté de répondre aux sollicitations du mécanisme commun : envoi des rapports annuels et d'une étude de cas pour le document final de la COU, participation à la réunion de Rabat. L'absence de planning a largement contribué à cette attitude passive. Le temps consacré aux échanges avec le mécanisme commun a été très faible.

Pour modérer ces propos, il faut quand même rappeler que l'atelier de Rabat a conduit à la constitution de trois groupes thématiques et que Enda Viêt Nam avait la coresponsabilité de l'animation du groupe sur la violence urbaine. Nous regrettons que Ceinwen Gilles (qui a quitté Enda Viêt Nam en juin 2003), n'ait pas souhaité répondre au questionnaire que nous lui avons adressé, alors qu'elle était en charge de l'animation de ce groupe thématique qui, il est vrai, n'a jamais fonctionné.

Partagée entre beaucoup d'entités, la COU est devenu pour chacune un petit programme sur des thématiques trop vagues pour susciter un fort engagement.

La Réunion de Rabat a été le seul moment fort d'échange avec l'ensemble des entités impliquées dans la COU. Pour une entité aussi éloignée que Enda Viêt Nam, ce genre de rencontre constitue un moment important d'échanges car les opportunités de rencontres avec les autres entités sont rares. Enda Viêt Nam souhaite que dans le cadre d'une prochaine COU, davantage d'ateliers soient organisés.

M. Bang Anh Tuấn souhaite aussi que les thématiques (la violence urbaine est un thème trop vaste) permettent réellement un échange avec les autres entités préalablement sélectionnées en fonction de leurs activités.

Cette requête rejoint un des objectifs du mécanisme commun préalablement cité à savoir : assurer une meilleure cohérence et une synergie des activités engagées par les différentes entités Enda en milieu urbain.

Concernant la liste de discussion sur internet mise en place par le mécanisme commun, Enda Viêt Nam, selon Tuan, n'a pas été informé de cette initiative et ne peut donc y participer.

De manière générale, il y a pour Enda Viêt Nam, une faible capacité à créer des liens, à renforcer les rapports entre le siège d'Enda et les entités.

Mme Xuân, coordinatrice du projet de collecte des déchets précise à ce sujet qu'ils ont peu de contacts avec les autres entités d'Enda dans le monde et que, jusqu'à présent, ils n'ont reçu personne des ces entités au Viêt Nam pour visiter leurs programmes.

Enda Viêt Nam demande un processus de coordination plus systématique entre les entités afin qu'elles puissent travailler ensemble. Elle constate un " Gap " entre la coordination des entités au Sénégal d'un côté et la coordination entre Dakar et les entités géographiques d'un autre côté.

Pour Enda Viêt Nam, deux personnes au mécanisme commun (par ailleurs occupées à d'autres tâches) ne peuvent assurer une coordination efficace. Malgré les bonnes intentions, c'est un travail trop important. Faute de moyens, la réunion de Rabat est restée sans suite. Enda doit se doter d'une structure de coordination forte.

Le mécanisme commun devrait être capable d'établir une liste d'indicateurs d'achèvement des travaux et de résultats communs aux entités afin de disposer d'outils de management.

Concernant Enda Brésil et Enda Mali, l'analyse qui est faite du mécanisme commun se résume à la phrase suivante : peu opérationnel mais prometteur et nécessaire. Rappelons à cet égard, que la COU pour les entités interrogées est quasi anecdotique au regard de l'ensemble des activités qu'elles conduisent par ailleurs; d'où leur manque de vigilance, d'attention et d'exigence vis-à-vis du mécanisme commun, dont elles retiennent essentiellement la réunion de Rabat. Rappelons également que les financements qu'elles obtiennent de la COU est un financement sur actions et non orienté sur l'échange d'informations, la capitalisation voire la participation concrète au mécanisme commun.

Conscientes de leur utilité les antennes pour peu qu'elles soient mobilisées à l'avenir à l'élaboration du programme contribueraient certainement à le rendre plus efficace ; Enda Brésil allant même jusqu'à proposer la multiplication de plateformes horizontales : "Je crois que nous devons trouver des

mécanismes institutionnels plus dynamiques qui favorisent une intégration et une solidarité plus grande entre les entités décentralisées qui permettent que l'organisation explore mieux sa dimension internationale et produise de nouveaux projets sous forme de plate-forme horizontales. Ces plateformes serviront à inspirer les actions de manière réciproque et fourniront une substance et une légitimité aux actions au niveau global, permettant également une participation de Enda dans les forums de construction de citoyenneté. Il faut dynamiser le réseau, lui donner plus de vie".

Les entités devraient pouvoir dans ce sens être à l'avenir sollicitées pour être force de proposition quant à la configuration du mécanisme commun : mode de gestion, outils d'animation, méthode de contribution, processus d'évaluation, nature des participants et de leurs mandats, ventilation des ressources financières, calendrier de réalisation, ..

La réunion de RABAT : une occasion manquée de repositionner et recontractualiser la COU

C'est à la demande de M. REMAL et K. DAHOU, organisateurs de la réunion COU de Rabat que J.J. GUIBBERT¹⁸ avait préparé une note intitulée : " Quelques remarques sur les thématiques, les hypothèses et les modalités d'une réflexion commune sur la ville dans le cadre de la COU." "

Ce document s'efforçait de :

- de situer les thématiques qui structurent les recherches –action de la COU dans le cadre plus général des travaux et réflexions stratégiques menées auparavant sur ce sujet par l'institution.
- de contribuer à poser les thématiques, les hypothèses et les modalités d'une réflexion commune et d'inciter au débat créatif.

Il est important dans le cadre de l'évaluation d'en rappeler ici les principaux éléments. En introduction l'accent est mis sur la contradiction interne qui a caractérisé le montage de la COU

- Tentation forte, sous la pression combinée de la relative pénurie de moyens et de communication entre les entités opératrices, de considérer la COU comme un autre guichet de financement pour des actions conçues à l'échelle des - et en fonction de- l'horizon de chacune des entités opératrices.
- Nécessité, d'autre part, qui se faisait de plus en plus ressentir d'unir les efforts en vue d'un apprentissage mutuel, d'une capitalisation des expériences et d'une influence sur les politiques

La question centrale qui pouvait inciter immédiatement au débat est posée : " Les différentes entités Enda impliquées dans la COU, sauraient-elles se doter, des questionnements, des mécanismes et des attitudes communs, qui permettraient d'accoucher -sur la base des expérimentations sociales réalisées- de propositions méthodologiques, stratégiques et d'éléments de politiques à une échelle correspondant à l'ampleur des problèmes posés par les grandes villes du Tiers Monde ? » Le constat est le suivant : " La façon dont s'est déroulée l'exécution de la première année de la COU, semble apporter une réponse négative à cette question : ce sont les actions qui ont monopolisé l'attention des entités opératrices, et qui ont concentré l'essentiel des financements de la COU."

« Trois questions essentielles pour la poursuite du programme sont alors posées :

- Comment développer au sein de la COU des mécanismes et des attitudes en vue d'opérationnaliser un **apprentissage mutuel** inter entité au niveau local (ex. Dakar) ou régional (ex. Amérique Latine) ?
- De quelles hypothèses et méthodes communes se doter afin de valoriser le potentiel de **réflexion comparative** implicite –mais sous valorisé- de Enda ?
- -Quelles modalités pour une **capitalisation** et une **communication commune** en vue de renforcer les capacités de négociation de nos différents partenaires et d'influer sur les politiques urbaines ? «
-

¹⁸ Jean-Jacques GUIBBERT, CIEU, Université Toulouse-le Mirail, était auparavant au siège d'Enda et a participé avant son départ pour Toulouse à l'élaboration de la COU. Voir note en Annexe 9.

Relevons aussi quelques remarques, parmi les plus pertinentes, faites par J.J. Guibbert sur les axes thématiques :

Sur l'axe " Violence urbaine " :

" Cet éparpillement d'expérimentations, s'il est compréhensible dans une première phase, devrait permettre de cerner des hypothèses, des points sensibles, et des stratégies communes par la suite. Dans le cas contraire, l'optique comparatiste qui est à la base de la COU perdra beaucoup de sa raison d'être. " Il proposait donc de recentrer le travail autour de quelques hypothèses comparatives communes : Justice de proximité et gestion des conflits au niveau local (sous thème : Etre informé sur ses droits), -Perception et proposition de solution aux violences inter ethniques par les habitants, - Sécurité de proximité et privatisation de la sécurité.

Et de faire de la violence liée aux problèmes fonciers une thématique de travail à part entière.

Sur l'axe " Aider les pauvres à s'organiser, produire et se faire entendre " :

" Dans la version initiale de la COU l'axe d'intervention " Aider les pauvres à s'organiser, à produire et à se faire entendre " apparaissait un peu comme un axe fourre tout, destiné à regrouper des activités aussi diverses que la promotion des technologies de première ligne, des initiatives de formation et de détente à grande échelle ou la mise sur pied d'une télévision populaire. Sur la base des activités menées pendant la première année d'activité de la COU, il est important de mener une réflexion qui aboutisse à une meilleure définition de cet axe, un recentrage et une spécialisation des activités proposées dans le cadre de cet axe. " Si "organiser " est un thème transversal à l'ensemble des projets de la COU, " produire " et se " faire entendre " mériteraient un traitement plus spécifique.

○ Aider les pauvres à produire

" Le développement d'une économie populaire en autarcie ne peut entraîner qu'une ghettoïsation des territoires de la pauvreté. " " L'économie populaire risque de ne rester qu'une sous économie, une économie de deuxième ordre, si elle ne réussit pas à s'articuler avec d'autres acteurs et secteurs de l'économie réelle. "

○ Aider les pauvres à se faire entendre :

" Une multiplicité des modalités de communication qui brouille parfois le message ".

" Communiquer tous azimuts ", tel l'objectif fixé communication par le rapport d'activités 1995 en matière de communication. Ce rapport insistait sur la diversité des messages, des médias des destinataires et des activités de communication menées par Enda (théâtre, publications, cinéma, courrier électronique, expositions, presse, BD, conférences, etc...) Les activités de communication développées dans le cadre de la COU semblent avoir pris ce slogan au mot, quitte à donner l'impression d'une certaine dispersion.

Sur l'axe " Décider la ville autrement " :

" À quel niveau situer notre ambition ?

-*informer sur les politiques* : exp. de l'information sur les politiques de gestion des déchets de la municipalité de Santo Domingo auprès des recycleurs informels ;

-*dialoguer sur les politiques* : exp. de la facilitation du dialogue inter acteur que suppose la production des projets de ville au Sénégal.

-*influer sur les politiques* (et selon quelles modalités ?) : en acceptant le rôle de conseiller que nous proposons parfois certaines institutions nationales ou internationales, en accompagnant des batailles parfois rudes pour le changement des politiques (foncières en ce qui concerne la défense de certains

bidonvilles dakarois contre la spéculation, législation du travail en ce qui concerne la défense des droits des EJTs, etc) ”

Des propositions étaient aussi faites pour développer d’autres axes thématiques qui sont des enjeux majeurs sur lesquels la COU avait fait l’impasse dans sa première phase :

- Les finances locales et budgets participatifs.
- La question foncière qui selon les propos de l’auteur “ ne peut pas être abordée “ en amateur ” et suppose la disponibilité de compétences et de moyens spécifiques. ”
On peut faire aussi cette remarque en matière de finances locales.

Pour l’auteur, deux défis majeurs restent à relever dans une seconde phase de la COU :

- “ **Capitaliser** : Enda a développé un savoir faire et une expertise particulière sur certains secteurs tels que : le crédit en direction des femmes, l’économie environnementale ou l’ économie sociale, les services de santé communautaire, l’ éducation alternative, etc. Des expérimentations ont été menées sur ces différents sujets dans les différents pays et continents du Tiers Monde, cependant, peu d’études ou d’évaluations comparatives sérieuses ont été menées jusqu’à présent sur ces différents secteurs.

Voilà probablement une des voies à explorer pour la deuxième phase de la COU. On pourrait par exemple procéder en choisissant un secteur d’intervention par an sur lequel serait procédé à une évaluation-capitalisation largement diffusé dans et hors de l’institution. ”

- “ **Changer d’échelle** : l’ère du saupoudrage et de la mise en scène des micro-opérations d’appui à l’économie populaire urbaine est révolu. Si nous ne voulons pas perdre le capital de sympathie que nous avons accumulé en gagnant la bataille des concepts (il faut reconnaître à Enda et à son Secrétaire Général, le rôle joué pour que soit reconnu le concept d’économie populaire), nous devons maintenant apporter des réponses opératoires (c’est-à-dire avant tout à une échelle significative) aux attentes créées auprès de certaines institutions sous peine d’y perdre notre crédibilité.

Quelles seront les modalités de changement d’échelle que nous privilégierons ? Agir comme opérateurs à grande échelle dans la prestation de services urbains pour les plus pauvres (dans le secteur de l’accès à l’eau, de l’évacuation des ordures, de l’assainissement, etc) ? .Proposer des formations massives et appropriées à certaines filières artisanales ? Concentrer nos efforts sur le crédit à la production ? Accompagner les organisations de producteurs dans leurs actions de lobbying pour modifier les politiques publiques ?

La plupart des équipes Enda sont engagées dans des démarches de ce type, mais leur pertinence et leur efficacité est rarement évaluée. Une évaluation comparative des actions et processus appuyés par Enda , au vu des questions évoquées ci-dessus serait un apport important au dialogue sur les politiques que l’organisation envisage d’entreprendre avec les bailleurs et les organisations internationales. ”

En conclusion de cette note J.J. Guibert voit dans la COU une triple opportunité :

- **conceptuelle** : produire à partir de la diversité des implantations et des contextes des concepts communs, nous donner un référent et donc une culture commune tout en participant à la production de concepts alternatifs à la pensée unique dominante.
- **stratégique** : définir des objectifs communs, choisir quelques lieux (agglomération Dakaroise, zone latino-américaine, etc.), portes d’entrées (médiation des conflits, crédit, etc) et échelles d’intervention (municipalité) en vue d’une convergence de nos actions en milieu urbain
- **organisationnelle** : inventer les modalités pour un travail qui respecte l’initiative et incite à la créativité de chacun tout en favorisant les synergies et l’adhésion à des valeurs et à des batailles communes.

Ces trois opportunités pourraient traduire en fait les objectifs spécifiques de la COU tel qu'ils auraient dû être définis dans le document contractuel (bible 1).

Commentaires

Ce document a été préparé en mai 2001, il s'est donc écoulé neuf mois entre la communication à ses commanditaires et l'organisation de la réunion de Rabat en février 2002. On peut regretter que ce document n'ait pas été mieux exploité lors de la réunion de Rabat. Il avait le mérite de poser une série de questions permettant de repositionner la COU dans sa seconde phase. Il aurait dû structurer l'ensemble des débats.

Mais ce document n'a pas été débattu, les organisateurs de la réunion ont choisi simplement de le remettre aux participants dans un kit de documents.

L'absence d'un représentant du MAE (pourtant invité) a sans doute aussi pesé sur l'orientation des débats.

La réunion a été programmée trop tardivement. A cette date nous sommes déjà en fin d'exercice de l'année 2 de la COU. Il ne reste donc plus qu'une année de mise en œuvre. Repositionner la COU sur d'autres thématiques plus pertinentes aurait pris beaucoup de temps ce qui aurait sans doute conduit Enda à se passer des financements du MAE pendant toute cette nouvelle phase d'élaboration.

L'exécution des actions était trop avancée pour opérer des réorientations significatives, les entités comptaient sur le financement de la COU pour renforcer leurs actions en cours. Reporter le financement sur d'autres actions aurait posé des problèmes à l'ensemble des entités.

Néanmoins, le débat aurait permis de :

- sensibiliser l'ensemble des participants sur les véritables enjeux de la COU, notamment les opérateurs de terrains qui sont rentrés dans ce programme après son élaboration et pour certains d'entre eux en cours de sa mise en œuvre.
- juger de la pertinence de certaines actions et de la nécessité ou non de les poursuivre.

Nous avons pu constater au cours des ateliers organisés dans la première semaine de l'évaluation à Dakar que la perception de la COU et de ces enjeux était bien différente de ce qui avait été élaboré.

La réunion de Rabat aurait dû déboucher sur un autre document de programmation :

- reprécisant les objectifs de la COU,
- rappelant les engagements du Mécanisme commun et des entités,
- réactualisant les actions en fonction des glissements opérés,
- affichant un chronogramme des activités de façon à éviter de nouveaux reports.

Ce travail n'ayant pas été fait, les opérateurs ont continué à se référer à un document de programmation de plus en plus inadapté à mesure qu'ils avançaient dans la COU et donc obsolète.

Une convergence possible sur des thèmes plus opérationnels.

Sans opérer une réorientation radicale de la COU, les groupes de travail auraient pu se constituer sur des thématiques plus opérationnelles et amorcer un vrai travail de capitalisation.

Des actions déjà engagées dans le cadre de la COU permettaient de dégager quelques convergences entre les entités. Cette mise en convergence ne nécessitait pas plus de moyens.

A partir de l'analyse des rapports d'activités des entités pour l'année 2 de la COU, citons à titre d'exemples les actions suivantes (nous reprenons tel quel le descriptif des actions):

Sur le thème de la collecte et du traitement des déchets (ordures ménagères)

- L'appui aux de 500 récupérateurs qui travaillent dans des filières plus ou moins organisées dans la grande décharge de Mbeubeuss située à 25 km du centre ville de Dakar près du village de Malika. (Atelier Audiovisuel /Enda Ecopole)
- L'implication du secteur privé dans le service de collecte des déchets, dans le district 11 à Ho Chi Minh Ville au Viêt Nam (Enda Viêt Nam)
- L'appui technique et financier des associations locales de Yeumbeul, Pikine (dans la banlieue dakaroise) pour la mise en place de systèmes alternatifs de collecte des ordures ménagères et des eaux usées (Enda ECOPOP)
- Le suivi du projet de gestion des ordures ménagères dans le d'Antotohomadinika F.A.A.MI à Antananarive Madagascar. (Enda Océan Indien). Initié en décembre 1999, en partenariat avec l'O.N.U.D. Il s'agissait d'une expérience pilote pouvant éventuellement être répliquée dans d'autres quartiers de la capitale. Les objectifs opérationnels consistaient à sensibiliser la population à une meilleure gestion des ordures ménagères, à mettre en place un système de collecte viable et autonome, et à terme à créer un atelier de compostage des ordures collectées. De janvier à août 2001, c'est l'animatrice d'Enda Océan Indien (par ailleurs Coordinatrice du projet Habitat,) qui a été chargée de ce suivi.
- La mise en place du projet de gestion des ordures ménagères dans le quartier d' Andranomanalina à Antananarive Madagascar (Enda Océan Indien). Améliorer la gestion des ordures ménagères et créer une micro-entreprise de collecte qui permette d'employer plusieurs chômeurs du quartier. Comme à F.A.A.MI, Enda océan indien a proposé un appui matériel et technique pour la mise en place d'un système de collecte autonome financièrement.
- Le soutien au projet de collecte des ordures ménagères à Thiaroye sur mer au Sénégal (Enda PPU).Organisation de séances de débat public sur les problèmes environnementaux du quartier et sur le projet charrette ainsi que des portes à portes. En collaboration du service national d'hygiène, qui apporte son appui technique.
- La collecte des ordures ménagères à Saint Louis du Sénégal (Enda RUP) : En partenariat avec la Commune et le Service de Nettoyement, un vaste programme de balayage et d'enlèvement des ordures de la ville a démarré depuis le 16 février 2002. L'objectif est d'évacuer les ordures hors de la ville mais aussi de sensibiliser parallèlement les populations sur la nécessité de s'impliquer en tant qu'acteurs dans la gestion des ordures plutôt que de se confiner dans le rôle bénéficiaires passifs Ce programme concerne surtout les quartiers situés le long des berges (Gokhumbath , N'dar Toute , Guet N'dar, Hydrobase, Sor, Diaminar , et Corniche. Ces endroits ont été ciblés à cause de l'insalubrité particulière qui y régnait du fait de l'existence d'immondices d'ordures qui s'épandaient le long des berges et polluent les eaux du bras du fleuve Sénégal.

Sur le thème de l'agriculture urbaine

- Le développement de l'agriculture en complément d'activités pour les récupérateurs de la décharge de Mbeubeuss (Atelier Audiovisuel /Enda Ecopole).
Ayant bénéficié d'un financement du programme des Nations Unies (Life) pour l'acquisition d'un terrain de 4 hectares aux abords de la décharge, la contribution de l'Atelier Audiovisuel /Ecopole dans le cadre de la COU a permis de consolider davantage les activités du regroupement des recycleurs dans des actions de maraîchage et de l'élevage de volaille. Ainsi 500 poules pondeuses et des semences leur ont été affectées. Cette activité a permis de valoriser le savoir faire des certains récupérateurs venus du monde rural. Les ressources tirées de l'agriculture urbaine et de l'aviculture complètent avec le fonds alloué par la COU à l'alimentation d'une caisse d'épargne et de crédit et à la création d'activités économiques.
- Le projet d'agriculture urbaine à Addis Ababa (Enda-Ethiopie).

En Ethiopie, Enda concentre son action en développement urbain sur deux thèmes : L'agriculture urbaine et la gestion des déchets. L'agriculture urbaine contribue au développement urbain en fournissant davantage de nourriture aux populations à la fois en qualité et en quantité pour une meilleure nutrition. Elle génère des revenus et des emplois et contribue à améliorer l'environnement.

Le programme d'agriculture urbaine comporte deux volets : le " Bio-Intensive Gardening(BIG)" et le " Small Scale Dairy Production Support (SSDPS)". La COU a contribué au financement du premier volet.

- L'appui au renforcement des capacités des maraîchers de Thiaroye sur mer (Enda PPU)
L'appui aux maraîchers organisés en GIE a consisté après une enquête-diagnostic à élaborer, au cours d'un atelier un plan d'action, qui consiste en :
 - des sessions de formations : plaidoyer politique, technique de traitement des sols et des eaux.
 - un appui organisationnel des maraîchers : mobilisation des maraîchers, régularité des rencontres, protocole d'accord avec la charrette de pre-collecte des ordures ménagère pour le transport des produits au marché, etc. ;
 - un forum gestion foncière, quel partenariat entre décideurs politiques, ayants droits, maraîchers, et promoteurs immobiliers.Il s'agit de permettre aux maraîchers de se doter d'un outil à la fois de renforcement de leur organisation, de développement de leurs activités de maraîchage et de plaidoyer et négociation avec la municipalité et les propriétaires fonciers.

- Projets d'agriculture urbaine à Rufisque au Sénégal (Enda RUP)
Dans le cadre du système d'assainissement collectif et autonome installé par Enda à Rufisque au sud de la région de Dakar , des essais ont été installés à Castors dans le but : d'étudier les rendements obtenus en fonction des spéculations, des modes d'irrigation et des types d'approvisionnement en eau(eaux traitées et eaux de robinet) et - d'étudier l'impact de l'arrosage avec des eaux traitées en fonction des différents intrants utilisés et apporter une preuve scientifique sur l'apport réel des eaux par lagunage.

L'objectif de ce travail est d'effectuer une étude comparative de l'usage des eaux usées décantées de la station d'épuration de Castor à Rufisque et de l'eau du réseau de la SDE, combiné avec le mode d'irrigation et la fertilisation sur le développement végétatif et le rendement des deux espèces que sont: la tomate et la laitue.

Nous pouvons aussi souligner dans les perspectives pour 2003 d'Enda Brésil, le souhait de travailler dans le domaine de développement soutenable avec le concours de plusieurs partenaires à travers la formation et l'éducation environnementale, l'agriculture urbaine et développement local.

Sur le thème de la Santé communautaire en zone urbaine

- Toutes les actions d'Enda Santé au Sénégal.:
- Prospective populaire urbaine sur les initiatives de santé communautaire à Ségou (Enda Mali):

Il s'agit de réaliser une prospective sur les initiatives communautaires de santé dans les communes du cercle de Ségou, où Enda mali intervient déjà dans le domaine de la santé. L'exercice consiste à identifier :

- les connaissances, attitudes et perceptions des différents acteurs sur les initiatives communautaires de santé ;
- les initiatives actuellement en cours ;
- les visions rétrospectives et prospectives sur la santé communautaire.

Par la suite des dynamiques seront engagées pour la réalisation de la vision prospective.

L'objectif est d' amener les communautés et autorités des 6 communes concernées à avoir une vision claire de ce qu'ils souhaitent que soit leur système de santé à l'échelle communautaire et à mettre en œuvre les voies et moyens pour y parvenir.

- Le projet Santé/Nutrition d'Enda RUP

Le programme Santé/Nutrition a pour objectif d' articuler la participation populaire à la politique de santé au niveau local ; de permettre l'accès aux services de santé publique aux populations ; de promouvoir la santé par la nutrition et l'hygiène du milieu vers un développement humain ; d' améliorer l'état nutritionnel des enfants de 0 à 36 mois, des femmes enceintes et allaitantes ; d'améliorer l'hygiène du milieu et les conditions de vie des populations ; d' améliorer le revenu des femmes et des populations des quartiers défavorisés par la consommation de produits et de denrées locales.

Dans le cadre de la convention un séminaire de formation a été organisé pour la mise à niveau des femmes relayeuses en santé et de quelques infirmiers chef de poste. Ce séminaire a vu la participation des acteurs et des partenaires sur le contenu thématique du projet santé. Des activités libres dans les quartiers ont été initiées pour détecter les insuffisances dans la compréhension :

- Séances d'IEC de proximité, de Causeries suivies de démonstrations culinaires
- Visites dans les quartiers et les domiciles en vue de détecter les cas de malnutrition. Un suivi des cas est assuré avec un encadrement des mères.
- Sensibilisation sur les visites prénatales, la vaccination et le suivi de la croissance, de l'enfant etc...

A noter que dans beaucoup de programmes, les questions foncières posent un véritable problème à la mise en œuvre des actions et à leur viabilité (EX : Décharge de Mbeubeuss, bas quartiers d'Antananarivo, les terrains maraîchers de Thiaroye sur mer, etc.).

Le foncier est un thème qui devrait intéresser toutes les entités qui travaillent dans le champ du développement urbain. Il est toujours évoqué sans qu'aucune entité en fasse une question centrale à aborder de front.

EXECUTION BUDGETAIRE

Le tableau ci-dessous permet de situer les temps forts de la COU sur une période de cinq ans soit de septembre 1998, date de sa signature à septembre 2003, date de clôture de son évaluation. Rappelons qu'il s'agit d'une convention d'objectifs de trois ans.

	Signature COU	Subv. MAE	Subv. AFD	Rapport	Gpes de travail	Réunion COU	Evaluation
sept-98							
oct-98							
nov-98							
déc-98							
janv-99							
févr-99							
mars-99							
avr-99							
mai-99							
juin-99							
juil-99							
août-99							
sept-99							
oct-99							
nov-99							
déc-99							
janv-00							
févr-00							
mars-00							
avr-00							
mai-00							
juin-00							
juil-00							
août-00							
sept-00							
oct-00							
nov-00							
déc-00							
janv-01							
févr-01							
mars-01							
avr-01							
mai-01							
juin-01							
juil-01							
août-01							
sept-01							
oct-01							
nov-01							
déc-01							
janv-02							
févr-02							
mars-02							
avr-02							
mai-02							
juin-02							
juil-02							
août-02							
sept-02							
oct-02							
nov-02							
déc-02							
janv-03							
févr-03							
mars-03							
avr-03							
mai-03							
juin-03							
juil-03							
août-03							
sept-03							

Les flèches représentent les années d'exécution de la COU de manière théorique tant les décalages dans le temps sont communs dans l'exécution du contrat : glissements dans les versements et la production des rapports se répondant les uns, les autres. Ces décalages par ricochet successif expliquent la période de 5 ans signature/fin de l'évaluation.

Pour caractériser ces années de manière si théorique soit-elle, nous avons pris comme point de référence le premier rapport de synthèse datant le démarrage réel de la COU à octobre 1999.

Les versements du MAE pour l'année 1 interviendront en juin 99, ceux de l'AFD en septembre 1999. Il s'écoulera donc un an entre la signature et le démarrage réel de la COU.

Le deuxième rapport sera délivré 6 mois après le versement de l'AFD, le versement du MAE sera enclenché à l'époque de remise du rapport, soit en juillet 2002, 6 mois après la clôture de l'année 2.

Les troisièmes et derniers versements interviendront les deux premiers mois de l'année 2003, quant au dernier rapport de synthèse il est attendu courant juillet.

Les groupes de travail constitutifs du mécanisme commun se dérouleront pour l'essentiel dans la période de décembre 2001 à mars 2003 : soit sur 15 mois.

On notera le temps fort de février 2002 qui est la rencontre de Rabat véritable accélérateur du processus.

Sur la base des rapports de synthèse qui nous ont été remis, il est possible de souligner que les groupes 2 et 3 se seront réunis 3 fois pendant cette période et que le groupe 1 s'éteindra dès son lancement.

Concernant l'exécution, nous avons souhaité pour chacune des années :

- ☐ présenter les dates d'encaissement et de décaissement dont les décalages ont pu entraîner des ralentissements dans la mise en œuvre des actions,
- ☐ présenter les bénéficiaires en trois grands groupes : les antennes, les entités et le mécanisme commun,
- ☐ isoler les opérations qui nous paraissent impropres au vu du document contractuel,
- ☐ caractériser les décalages ayant pu s'opérer entre le prévu et le réalisé,

Nous avons pour ce faire travaillé à partir de deux types de documents, d'une part, le document contractuel et les rapports d'activité des années 1 et 2, d'autre part les relevés mensuels du compte bancaire dédié à recevoir les fonds de la COU, jusqu'à fin juin 2003.

L'exercice a achoppé sur deux points : les comptes en noms personnels (Enda Ethiopie, Enda Caraïbes), les comptes partagés entre entités : Ecopole + Audiovisuel en année 1 ; Rup et Audiovisuel en année 2 et 3 ; Mécanisme Commun et PPU en année 2 et 3 sur compte Diapol. L'éclairage donné par le département administratif d'Enda nous a permis d'aller plus en avant.

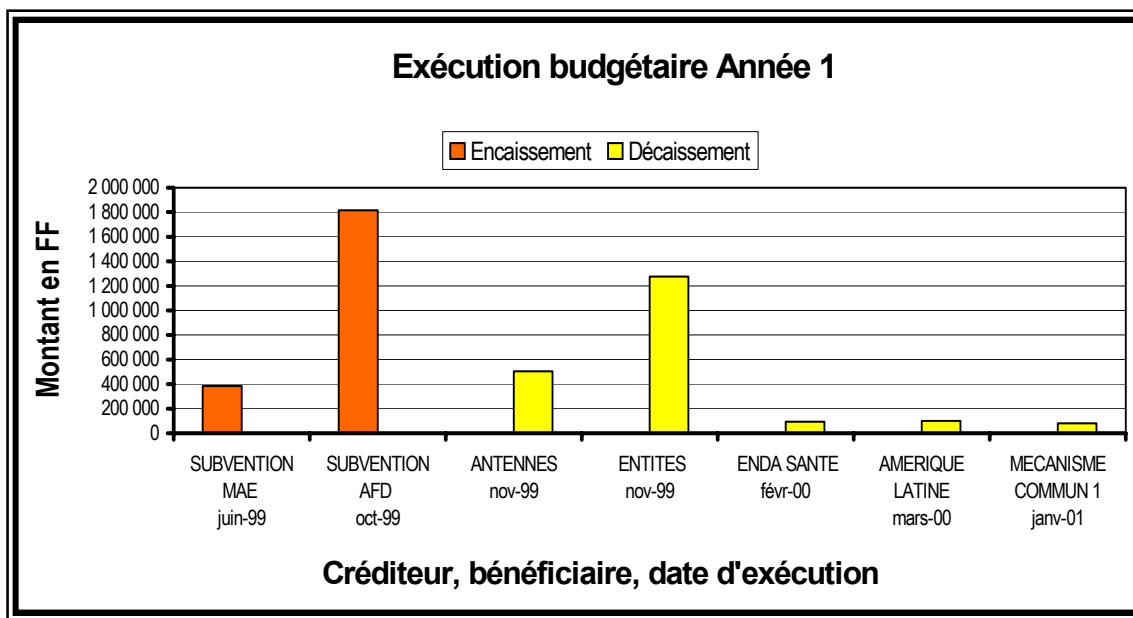
Pour des facilités de calcul l'ensemble des montants ont été convertis en FF pour les trois années.

L'objectif qui consistait à reconstruire financement COU et co-financement pour les 34 actions n'a pu être atteint. Les raisons données par l'équipe coordinatrice du mécanisme commun s'énoncent de la manière suivante : *"dans les délais de l'évaluation, il sera très difficile voire impossible d'arriver à rassembler toutes ces informations (bailleur par bailleur) et d'en faire une synthèse étant donné les problèmes de communication habituels mais surtout les différentiels de langue et de monnaie entre les pays concernés. Le mécanisme commun qui a recueilli les rapports par opérateurs (et non par fiche) pour la première et la deuxième année a toujours mis deux à trois mois pour y parvenir. De surcroît, la troisième année étant encore en cours, il est trop tôt pour disposer des rapports la concernant"*.

Signalons dans le même esprit, qu'à compter de l'année 2, la méthode de reporting budgétaire évoluera à la demande du bailleur ; d'un reporting par action, on passera à un reporting en

6 rubriques : Action à la base et expérimentation, Recherche, action, formation et activités d'appui aux communautés, Evaluation, capitalisation et diffusion, Echanges régionaux sud-sud, Imprévus, Gestion. Le mode de calcul permettant d'évaluer le budget réalisé sur l'année 2 et le budget prévisionnel de l'année 3 est "au forfait".

Le décrochage à partir de l'année 2 d'un reporting par action au profit d'un reporting par rubrique au montant forfaitaire, rend obsolète le document contractuel de 1998, et impossible le suivi dans le temps et dans leur contenu des actions programmées à l'origine



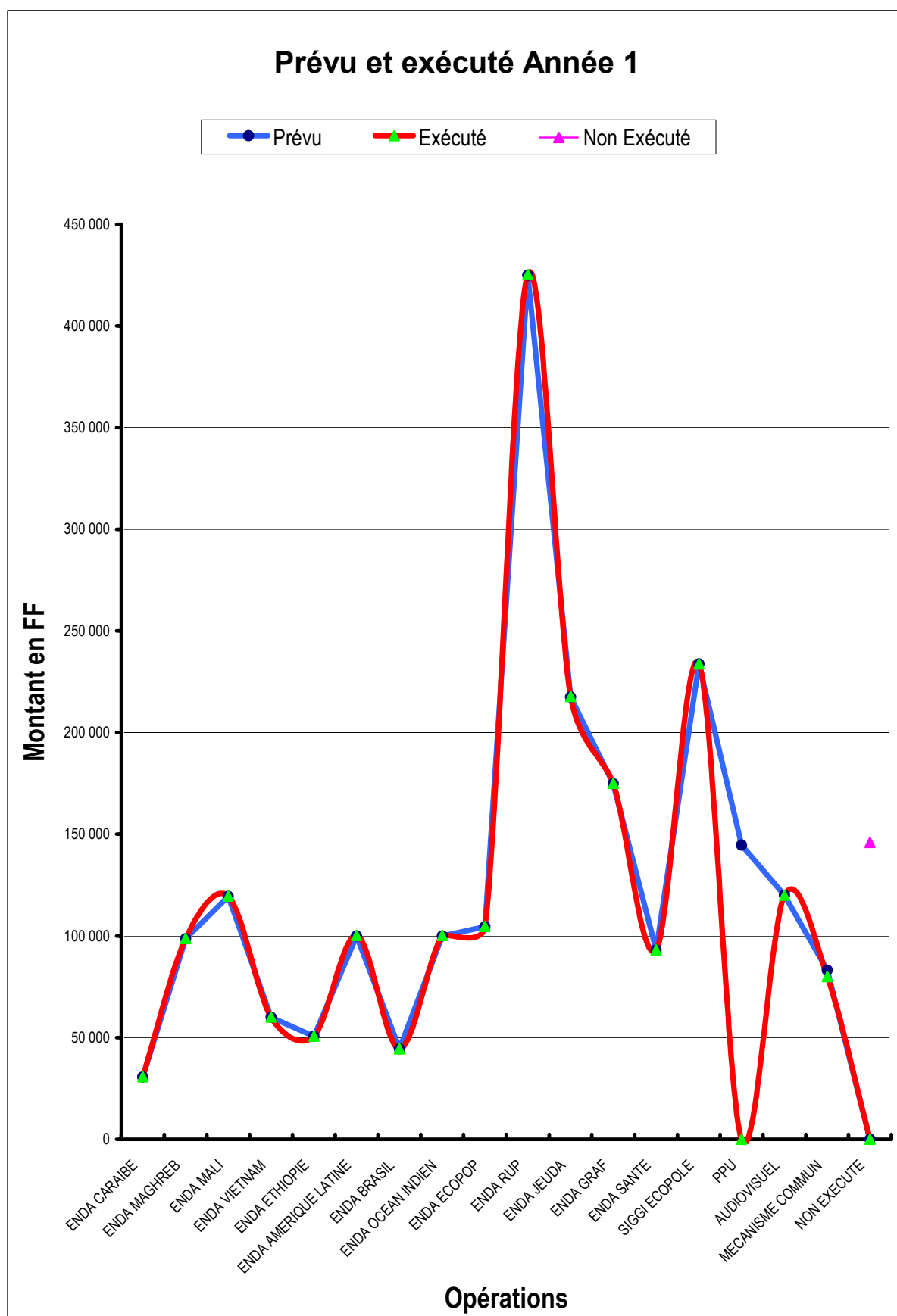
Enda attendra le versement des deux subventions (MAE +AFD) pour provoquer les décaissements vers les entités et antennes. Enda Santé et Enda Amérique Latine recevront leurs subventions plus tardivement que les autres entités et antennes. La subvention MAE interviendra 9 mois après la signature de la COU, celle de l'AFD 13 mois après.

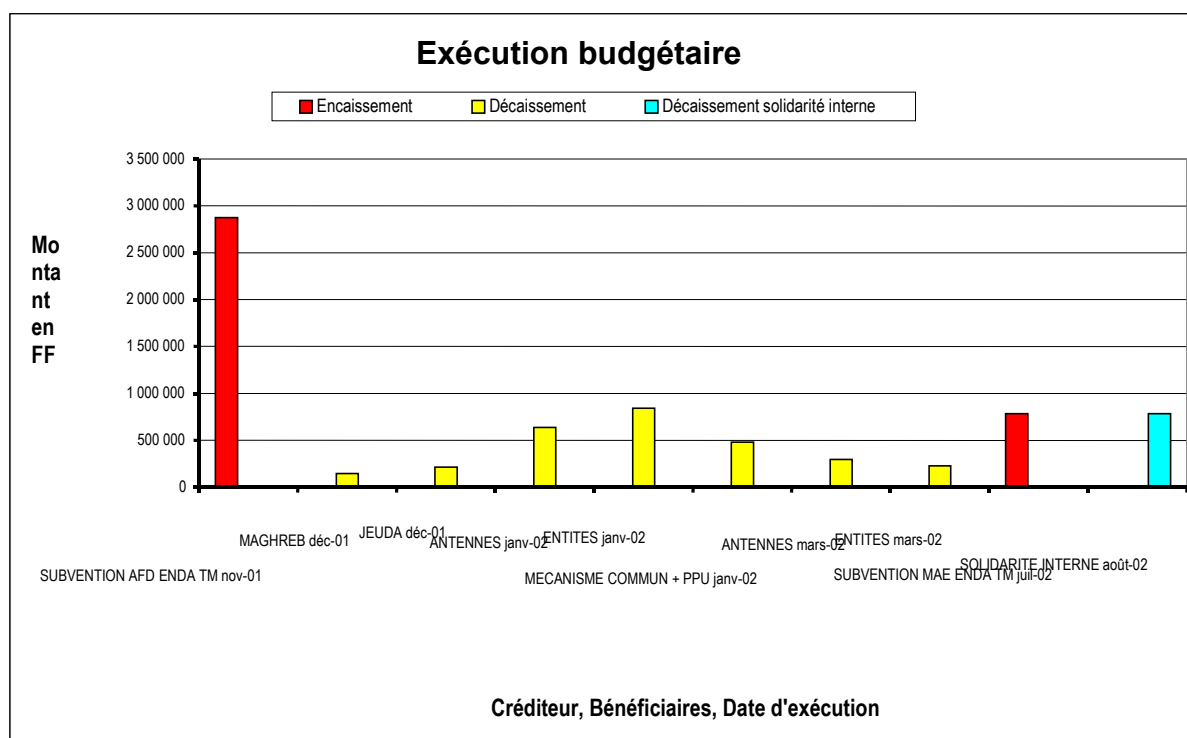
Le premier versement effectué sur le compte d'Enda Diapol et visant à nourrir le Mécanisme Commun interviendra en janvier 2001, les premiers groupes de travail ne seront organisés qu'un an plus tard. Il est toutefois précisé dans le rapport de l'année 1 qu'une réunion sur préfinancement d'Enda a eu lieu à Dakar en mars 1999 avec l'ensemble des entités et antennes concernées dont le compte rendu ne nous a pas été fourni à ce jour.

Le tableau suivant permet de comprendre les différentiels entre les opérations prévues et celles réellement réalisées.

- ☐ 145 916,00 FF de subvention reçue ne seront pas exécutés pour l'année 1.
- ☐ Seule l'entité PPU ne recevra pas la subvention prévue (144 700 FF). Malgré tout, le rapport de synthèse de l'année 1 présentera les travaux réalisés (action 15, 16 et 17) dont le "forum de Dakar" des 5 et 8 février 1998 donnant le jour à un document appelé "Déclaration de Dakar".

La totalité des décaissements sur les antennes seront réalisés conformément aux montants prévus.





Pour l'année 2, un différentiel de 7 mois interviendra entre le versement de la subvention de l'AFD et celle du MAE.

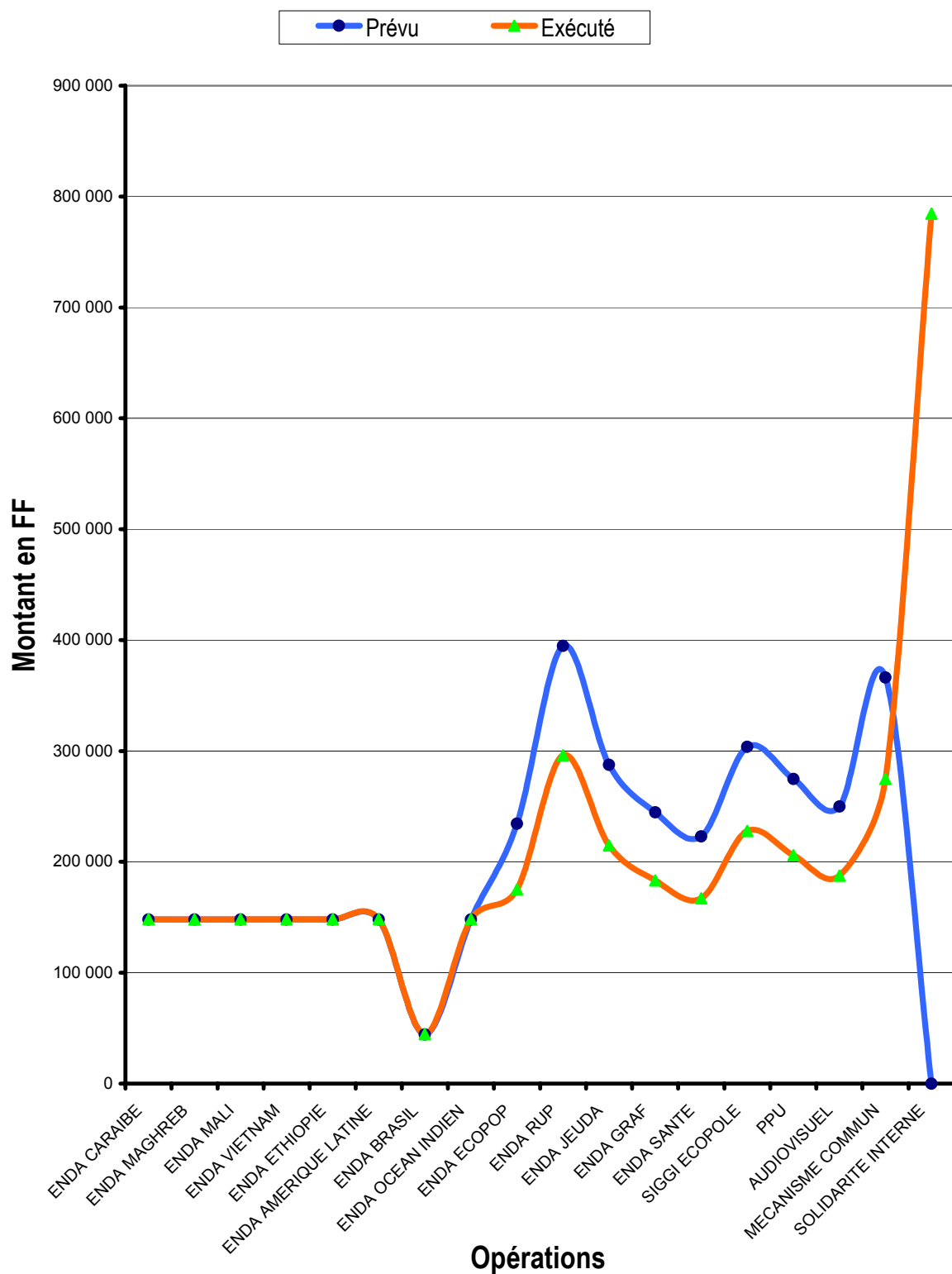
Il se passera près de deux ans entre le versement de la subvention AFD de l'année 1 et celui de la subvention AFD de l'année 2 et près de 3 ans entre le versement de la subvention MAE de l'année 1 et celui de la subvention MAE de l'année 2.

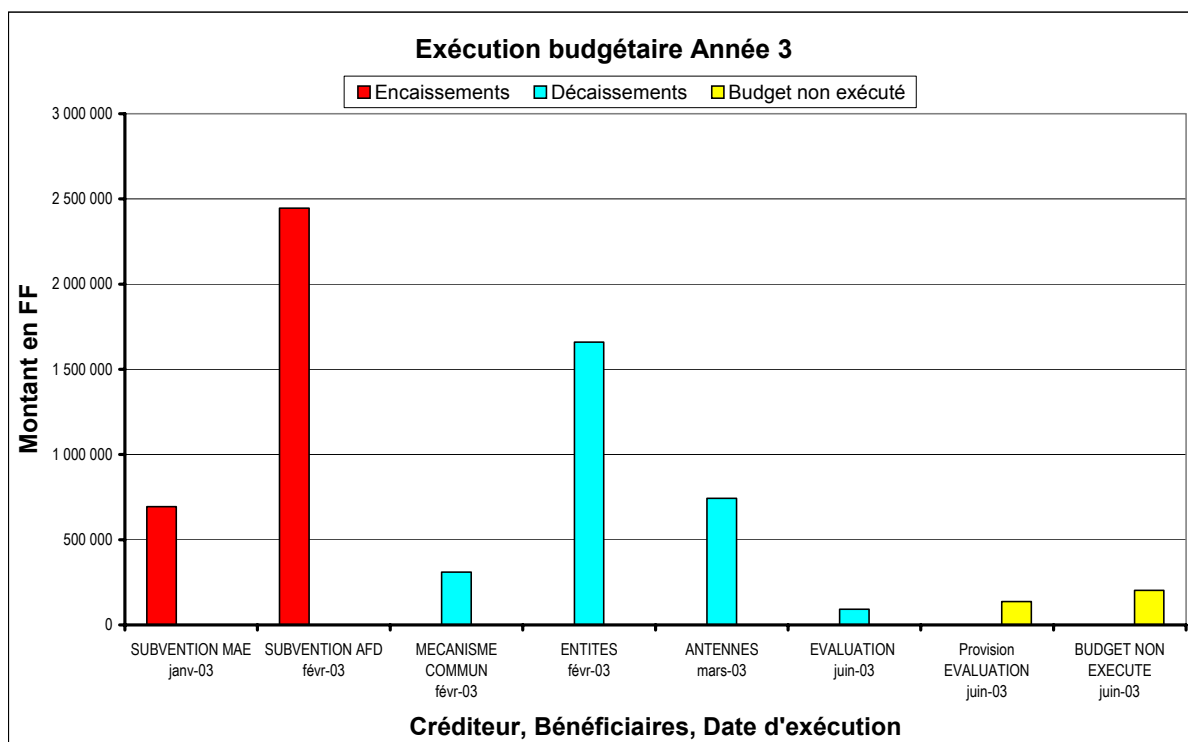
La subvention AFD sera exécutée sans respecter les pays champ et hors champ.

Le tableau suivant présente les différences entre l'exécution et le document contractuel.

- ☐ Dès sa réception, la subvention du MAE sera versée sur un autre compte d'Enda : ce montant de 784 499,97 correspond à l'effort de solidarité interne ; c'est ainsi que cette opération non mentionnée dans le document contractuel a été nommée
- ☐ Cet effort d'un montant, en toutes choses, égal à la subvention reçue du MAE a été supporté par les entités dakaroises et non par les entités d'Enda.
- ☐ Une réduction de 25% des décaissements prévus vers les entités pour l'année 2 a permis de constituer cet effort de solidarité.

Prévu et Exécuté Année 2





L'année 3 est la plus ramassée dans le temps. Contrairement aux années précédentes, il n'y a pas de décalage flagrant entre le versement effectué par l'AFD et celui effectué par le MAE.

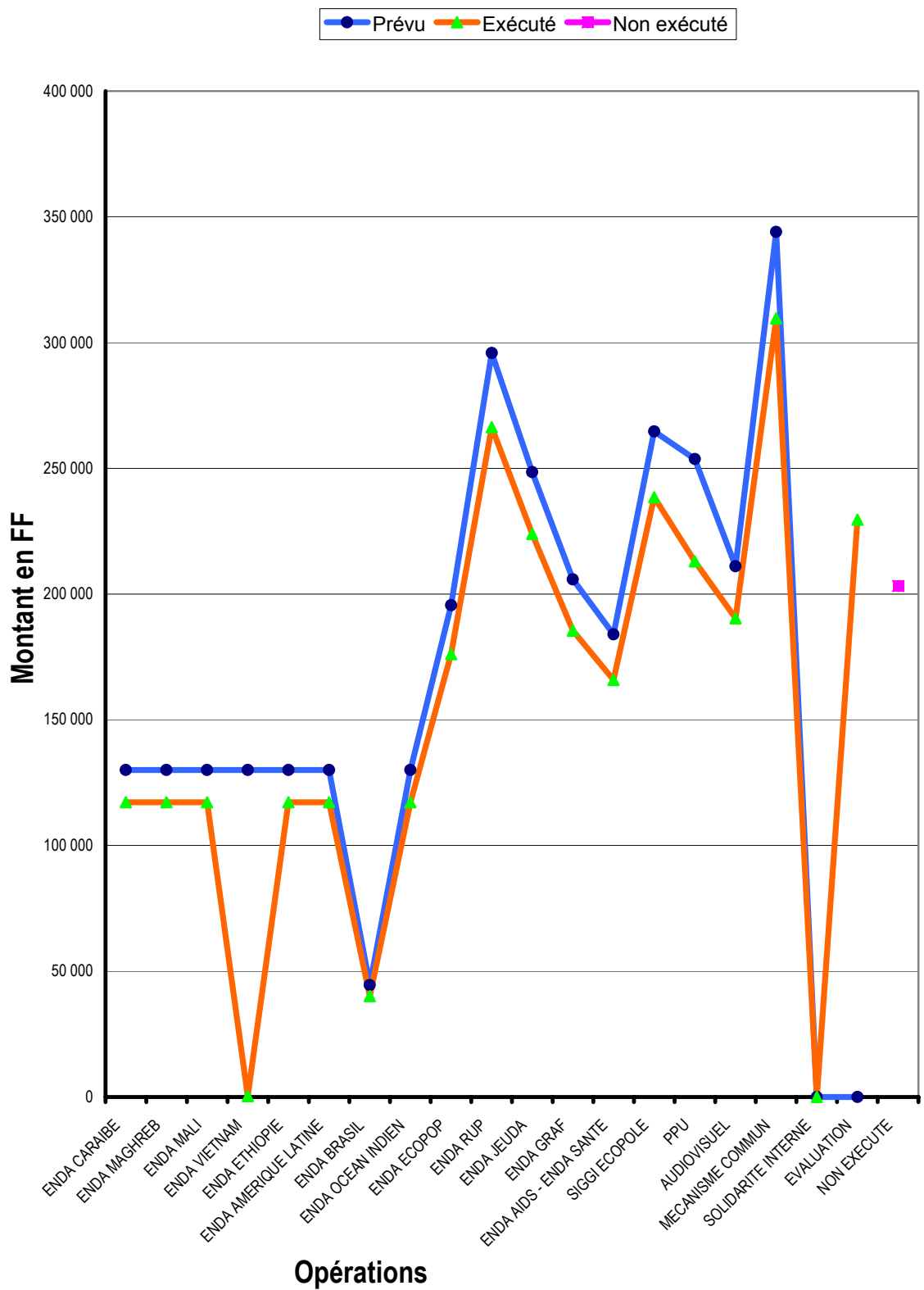
Dès encaissements des subventions, celles-ci seront décaissées auprès des entités.

A la fin juin 2003 un montant de 203 153 FF n'est toujours pas exécuté correspondant en partie aux 117 137,39 FF retournés par le Vietnam le 18 mars 2003, le compte sur lequel l'argent avait été viré ayant été clôturé et aux 144 700 FF de subvention prévue pour PPU la première année.

Le tableau suivant présente les différences entre l'exécution de l'année 3 et le document contractuel :

- L'évaluation pour un montant de 229584,95 FF sera supportée par les antennes et entités. Entre 5 et 7% du montant qu'il était prévu de leur verser en année 3 sera mutualisé pour l'évaluation, soit un peu plus de 2.5% de la totalité des subventions de la COU. Lors de sa réunion du 29.01.03, le mécanisme commun avait prévu de porter le montant de l'évaluation sur proposition du MAE à 295181 FF et d'appliquer pour ce faire une retenue de 10% des sommes attendues par chaque entité.
- Comme pour l'année 1, il ne sera pas demandé d'effort de solidarité interne en année 3, ce qui permet de relativiser les 25% de solidarité interne perçue sur l'année 2 à un peu plus de 8.70% de la totalité des subventions de la COU (entités + antennes) ou 12.3% des subventions prévues pour les entités sur les 3 années.

Prévu et Exécuté Année 3



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La COU a permis de rationaliser les financements du MAE auprès d'Enda. Elle a aussi contribué au Sénégal à l'émergence de nouveaux comportements de la part des différentes entités qui se concertent davantage pour travailler en cohérence et non plus en concurrence sur un même territoire. Elle a également mis en appétit les entités pour plus de communication voire pour la constitution de plateformes d'échanges et de réflexion Sud-Sud.

Mais là ne réside pas l'objectif l'essentiel de la COU.

La COU comme il est écrit dans le document de projet (p.29) " devait devenir un des outils de mise en cohérence des activités urbaines menées par les différentes entités d'Enda intervenant pour un changement éco-social significatif dans les villes du Sud ". Le même document précise que si le " principe de l'expérimentation autonome des différentes équipes et antennes était retenu,... ce principe n'a de raison d'être que si un mécanisme d'échanges, de réflexion stratégique et méthodologique et de capitalisation commun est mis en œuvre ".

Nous l'avons vu ; le mécanisme commun n'est pas parvenu à mettre en œuvre ce processus de capitalisation et de réflexion stratégique sur les politiques urbaines dans les villes du sud.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les difficultés de mise en œuvre de ce programme.

Un financement inadapté

Du côté du ministère, les délais de financement ont contribué à rompre la dynamique entre les opérateurs. Les nombreux retards n'ont pas permis de gérer sereinement le projet.

Le montage financier de la COU en elle-même n'est pas non plus satisfaisant.

En saupoudrant son financement sur plusieurs entités et antennes et sur un nombre important d'actions, la COU a perdu de son caractère structurant. La majorité des entités et antennes sont dès lors, en grande partie, dans une logique de guichet vis à vis de la COU.

Elle est avant tout perçue par la majorité des entités et antennes comme un moyen de renforcer financièrement leurs actions et donc de consolider leurs propres activités au détriment de la convergence et de la capitalisation, et ce surtout au démarrage de la COU. Ce n'est qu'à partir de Rabat que les comportements commenceront à évoluer, de manière si embryonnaire soit-elle. Effectivement, certaines entités ne masquent pas cette situation dans les rapports d'activités des années 1 et 2. Nous pouvons relever à titre d'exemple le rapport d'activités d'Enda Audiovisuel pour l'année 2 de la COU qui précise dans son titre : " ...nos efforts d'abord, la convention d'objectifs en appoint... ". Pour la même année, Enda Ecopop dans son rapport d'activités mentionne " Le financement mobilisé par l'équipe Ecopop dans le cadre du Programme Villes du Sud (COU) a permis une consolidation des activités démarrées au cours des années précédentes.

Dès la seconde année, le financement a été attribué à chaque entité non pas par action (car il existait une incertitude sur leurs continuités) mais de manière globale. Nous sommes donc dans le cadre de la COU à mi-chemin entre une dotation globale à chaque entité et le financement de projets. Cette situation rend très difficile le suivi financier de chaque action par le mécanisme commun qui n'a par conséquent qu'une vision certes globale mais approximative de ce qui a été financé dans le cadre de la COU.

De manière générale, compte tenu des délais d'obtention des fonds, de mise en œuvre des actions et du temps nécessaires à la capitalisation, la durée de trois ans de la COU paraît beaucoup trop courte pour produire des résultats significatifs. Elle ne peut qu'amorcer des résultats qui doivent se concrétiser sur du long terme.

Une construction du projet déficiente

L'absence de cadre logique d'intervention a nui considérablement à la conduite du projet, à son suivi et à son évaluation. Le mécanisme commun a ainsi été privé d'un outil de monitoring qui lui aurait certainement permis de mieux conduire son action. Dans le même ordre d'idée, soulignons qu'il a loupé un rendez-vous : celui de reconstruire à partir de l'année 2 un nouveau document de référence tenant compte des dérapages provoqués par des décaissements tardifs.

Entités et antennes auraient dû être associées à la conception du projet, à la définition des objectifs et des résultats à atteindre et non pas être uniquement sollicitées pour fournir des fiches d'actions.

Le mécanisme commun aurait dû être au cœur du dispositif comme maître d'œuvre du programme et non pas être considéré comme une action parmi 34 autres. Il lui a manqué des prérogatives claires (avec un véritable pouvoir d'arbitrage sur les activités) et des moyens humains et financiers appropriés.

L'absence de toute planification des activités transversales a conduit à un relâchement dans leur mise en œuvre.

Des actions du mécanisme commun mises en œuvre trop tardivement :

L'essentiel des activités du mécanisme commun est concentré sur les 18 derniers mois de la COU (Réunions + groupes de travail)

Le réunion de Rabat, si elle marque le vrai démarrage de la COU, a été organisée trop tard, en février 2002 soit à un peu plus d'un an de la fin de la COU. Elle aurait dû être programmée dès la première année de la COU. Si elle a permis d'amorcer un processus de concertation entre les entités et antennes, il est encore beaucoup trop tôt pour en mesurer les impacts car les premiers résultats demandent à être concrétisés dans le temps, d'autant que les résultats tangibles devant signer sa clôture (film et livre) soient, à ce jour, en voie d'achèvement.

De manière plus généralement, il nous est apparu que les entités et antennes sont impuissantes à engager un processus de capitalisation ; les comptes rendus des réunions mettent en évidence un questionnement permanent sur la nécessité de capitaliser et sur les moyens à mettre en œuvre sans jamais apporter de réponses. Il y a là un manque de compétences et de méthodes.

Un manque d'adhésion des entités et antennes au projet :

Cette constatation est à nuancer en fonction de la localisation des entités et antennes. A Dakar, les entités ont manifestement plus adhéré à la COU sans doute parce qu'elles avaient plus de facilités d'échanges. En ce qui concerne les antennes, la COU a été vécue de manière passive, se contentant de répondre aux sollicitations du mécanisme commun (l'éloignement et les problèmes de langue ont sans doute accentué cette situation)

Mais de façon générale, il est révélateur de constater que dans l'ensemble des rapports d'activités, il n'est jamais fait mention des activités spécifiques de la COU impliquant les entités (réunion de Rabat, groupes thématiques,...) De la même manière, quand une entité, dans son rapport d'activités de l'année 2, fait état de ses perspectives pour l'année 3, rien ne concerne les activités du mécanisme commun. Aucune attente n'est exprimée.

Ce manque d'adhésion et d'appropriation n'a pas favorisé l'implication des nouveaux personnels d'Enda qui sont arrivés en cours de mise en œuvre de la COU.

Il faut aussi dépasser ces simples constatations si nous voulons comprendre les défis auxquels Enda doit aujourd'hui faire face et qui conditionnent la mise en œuvre de ses programmes bien au-delà de la COU. Enda a lancé un vaste processus de réflexion en interne (Mouya Yara) en vue d'améliorer son organisation. Cette démarche est révélatrice d'une prise de conscience d'opérer certains changements pour l'avenir.

L'évaluation de la COU nous amène donc à une conclusion plus générale qui rejoint cette démarche de réflexion globale.

L'organisation d'Enda (multiplicité des entités au Sénégal) manque de visibilité pour ses propres membres qui utilisent souvent le terme de "nébuleuse" pour la caractériser.

Des entités aux objectifs similaires voire superposés et donc des champs et espaces d'intervention communs réduisent leur lisibilité et leur spécificité aux yeux des bailleurs et des bénéficiaires.

Dans le champ de l'accompagnement de la société civile qui est la mission première d'Enda, on constate que l'organisation embrasse tant de thématiques, tant de micro-groupes et tant d'individus qu'elle semble à la fois dispersée voire même impuissante dans bien des cas. Cette "occupation du terrain" a priori vertueuse et révélatrice de son identité, parfois même revendiquée par ses dirigeants, pose toutefois la question des méthodes d'intervention, de leur qualité et des résultats qu'elle ambitionne d'atteindre. Elle pose la question des bénéficiaires : de qui parle-t-on ? D'individus désireux de suivre une formation, de groupes organisés ayant un projet collectif et capables à moyen terme de s'autonomiser et pouvant devenir eux-mêmes une organisation apte à négocier avec les pouvoirs publics, et n'ayant à termes plus besoin d'Enda ? Force est de constater que sa méthode d'intervention très orientée "accompagnement et formation" ne donne pas souvent lieu à des réalisations concrètes durables et visibles.

Progressivement sa capacité opérationnelle, en comparaison avec d'autres ONG, s'en trouve réduite et elle apparaît aujourd'hui comme un partenaire trop généraliste auprès des bailleurs. Ceci est largement confirmé par les entretiens que nous avons eus avec le SCAC et l'AFD à Dakar ainsi qu'avec le bureau du développement local et urbain au MAE.

Il faut, bien sûr, reconnaître à Enda son rôle précurseur dans les années 80-90 dans l'accompagnement social et la montée en puissance de la société civile. Mais cette mission a atteint ses limites. Alors que le jeu des acteurs du développement est devenu de plus en plus complexe, il est urgent pour Enda de définir une nouvelle stratégie dans un contexte qui a vu émerger beaucoup d'ONG locales avec des compétences techniques fortes.

Si la participation des habitants aux décisions concernant l'aménagement et le développement de leurs quartiers semble aujourd'hui un fait acquis, beaucoup reste encore à faire pour garantir les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces décisions. C'est aussi à la recherche des ces moyens qu'Enda devra s'employer faute de quoi elle n'aura contribué qu'à l'émergence d'un mouvement de contestation sociale.

Au Sénégal, comme dans d'autres pays Enda n'a pas vocation à se substituer aux élus mais à les accompagner dans le cadre de leurs nouvelles prérogatives données par les lois de décentralisation ce qui suppose de la part d'Enda une vraie capacité d'anticipation des changements qui s'opèrent au niveau du jeu des acteurs sur un territoire en fonction aussi de l'évolution de l'état de droit.

Quant au développement d'Enda, il reposait en grande partie sur les réseaux développés par Jacques Bugnicourt et qui lui étaient propres. Ceux-ci ne sont plus mobilisables comme par le passé. De nouveaux partenariats doivent donc être recherchés au risque de voir Enda se replier sur ses acquis et voir ses financements s'éroder.

Recommandations :

Un nouveau programme doit être un vecteur de transformation qui devrait permettre à Enda de créer une nouvelle dynamique interne et de rendre son action plus visible. Les recommandations que nous pouvons formuler à partir de l'évaluation de la COU pourront à leurs mesures y contribuer.

Financer uniquement le mécanisme commun et les activités de capitalisation :

Le financement des actions des entités a un effet pervers : il détourne les entités de l'objectif de la COU qui est de capitaliser pour produire une vision alternative, celles-ci ont une tendance naturelle à l'utiliser comme un simple guichet. Une dynamique de convergence ne peut être garantie que par le financement exclusif des activités de capitalisation sous la responsabilité du mécanisme commun.

Le saupoudrage des crédits au niveau des actions multiplie la charge de travail pour les équipes qui perçoivent la COU comme une charge supplémentaire de travail pour peu de financement.

Associer l'ensemble des acteurs à l'élaboration des projets :

Pour une meilleure définition et appropriation du projet, il est recommandé d'engager une participation active des exécutants (responsables de programme, opérateurs de terrain) et des bénéficiaires à la phase d'identification du projet (première élaboration des idées du projet, exprimées globalement en objectifs, résultats et activités, en vue de déterminer s'il faut, ou non, procéder à l'étude de faisabilité).

Cette phase de préparation doit faire l'objet d'un financement spécifique.

Clarifier la mission de chaque entité au Sénégal :

Si la COU a eu quelques effets positifs indirects en poussant les entités dakaroises à travailler ensemble et non plus en concurrence sur un même territoire, ce travail de convergence doit être poursuivi en clarifiant la mission de chaque entité. Ce qui devrait amener Enda à repenser son organisation au Sénégal, tout en se repensant par rapport aux antennes qui comme nous l'avons vu ont des propositions à formuler.

Appréhender le mécanisme commun sous forme de pôles concentriques

Se rapprocher des organismes de recherche traitant des enjeux de l'urbain

Développer des thématiques plus opérationnelles :

Les trois thématiques de la COU étaient bien trop vagues pour créer une synergie entre les entités et antennes et produire une vision commune alternative. Les thématiques plus opérationnelles sont nombreuses. Dans le cadre d'une prochaine convention il conviendrait d'en sélectionner un nombre limité afin d'éviter une dispersion des activités préjudiciables à une bonne coordination du programme. Parmi les thématiques citons à titre indicatif : l'accès aux services de base, la gestion environnementale urbaine, la programmation et la gestion concertée des espaces publics, la ville et son interland, la question foncière et le droit au logement, la fiscalité locale...

Autant de sujets pour lesquels les compétences internes doivent être identifiées et développées.

Reconstruire une capacité opérationnelle :

Aujourd'hui les compétences sont insuffisamment marquées pour mettre en œuvre des activités allant de la santé à l'agriculture péri-urbaine en passant par la formation ou la mise en œuvre d'analyses pointues (observatoires urbains)

Pour reprendre une expression de J.J. Guibbert, dans son document de réflexion pour la réunion de Rabbat, certains sujets (en faisant notamment référence à la question foncière) ne peuvent pas être traités en "amateur". Il apparaît essentiel de mettre en place une vraie direction des ressources humaines qui fait actuellement défaut à Enda pour, à partir d'un bilan de compétences du personnel,

mettre en place une véritable politique de formation continue et développer la compétence interne sur des champs d'expertise bien définis.

La capacité opérationnelle d'Enda passe aussi par des alliances avec d'autres partenaires.

L'organisation semble peu en prise avec les leviers de l'innovation et qui émergent et peu en partenariat avec les autres acteurs du territoire (entreprises, collectivités locales, autres organismes publics, ...)

C'est par une stratégie d'alliance que l'on peut s'enrichir de l'expérience des autres opérateurs et renforcer ses propres capacités.

Ce partenariat peut et doit être diversifié. : ONG, centres de recherche, centres de formation, universités, sociétés privées, fondations, associations d'élus, outil de coopération comme le PDM (programme de développement municipal en Afrique, Banque Mondiale à travers notamment le programme Cities Alliances,...

Sans partenariat, il paraît difficile de participer à la recherche urbaine sur les PVD et d'influer sur les orientations stratégiques des bailleurs.

Il faut savoir aussi sur des programmes, au coup par coup, faire appel à des experts extérieurs. A vouloir tout faire par soi-même, on multiplie les risques d'échec, on se replie sur soi-même, on finit par devenir autiste et ne pas saisir les changements qui s'opèrent autour de soi. Cette attitude a bien été analysée dans le processus de réflexion interne Mouya Yara.

Réintroduire la notion de pertinence et de diagnostic des territoires.

Tout programme de développement urbain et local doit s'élaborer sur la base d'un diagnostic territorial (institutionnel, social, économique et culturel) à partir duquel on peut mesurer les évolutions et les résultats et/ou impacts des actions mises en œuvre.

Ces diagnostics supposent que ces programmes soient menés sur des territoires pertinents. Cette notion de pertinence des territoires n'est pas suffisamment prise en compte dans les programmes jusqu'à présent mis en œuvre.

La notion de pertinence s'applique de manière indissociable aux thématiques et aux territoires.

Se rapprocher de l'ensemble des acteurs sans exclure le secteur privé.

Les élus et les organisations communautaires de base ne sont pas, loin de là, les seuls acteurs du développement local. La création d'activités génératrices de revenus pour les populations les plus démunies implique souvent une approche par filière de production et par conséquent une collaboration du secteur privé. De la même manière l'accès aux services de base est largement concédé aux entreprises privées. Les exemples de partenariats ONG- concessionnaires de services publics sont nombreux. Par exemple, de grands groupes privés leaders dans le domaine de l'eau s'intéressent dans le cadre de concessions signées sur de grandes agglomérations, à la desserte des quartiers insalubres ou spontanés, avec le relais d'associations d'habitants ou d'ONG. Ce type de partenariat est insuffisamment développé par Enda.

Préparer ensemble les rendez-vous internationaux :

La contribution d'Enda aux séminaires internationaux doit se faire dans la plus large concertation possible. Au niveau de la direction d'Enda, les contributions sur la scène internationale ne font pas l'objet d'une diffusion et d'une discussion au niveau des entités. Les papiers ne sont pas repris après les conférences. Même si ces interventions sont de qualité elle ne sont pas partagées par l'ensemble des acteurs.

La participation des entités aux manifestations internationales devrait être coordonnée au niveau du mécanisme commun afin de faciliter la production d'une vision alternative. Actuellement chaque entité gère son propre agenda international sans aucune concertation, sans chercher à produire un discours commun et sans partager les bénéfices de ses rencontres.

La préparation de l'agenda international dans le cadre d'une nouvelle convention serait incontestablement une source de motivation pour toutes les entités à créer de la convergence et à

travailler de concert pour l'élaboration d'une parole commune. Elle aurait aussi le mérite de fixer des échéances qui ont fait défaut à la première COU.

Entretenir des relations plus étroites avec les services de la coopération française sur le terrain (SCAC, AFD), le MAE et les bailleurs multilatéraux :

L'absence de relations avec les SCAC dans le cadre de la COU est révélatrice des liens qu'Enda entretient avec ces services. Ils sont trop lâches voire inexistantes. Aucun dispositif de suivi par les SCAC n'avait été prévu dans le document de programmation.

De la même manière, le "feed back" sur les programmes de développement urbain d'Enda est inexistant auprès du Département du développement local et urbain du MAE.

Un effort de communication sur les programmes et sur leurs résultats doit être fait dans cette direction mais aussi en direction des bailleurs multilatéraux.

Il y a une nécessité pour les ONG intervenant dans l'urbain de structurer les échanges et d'éclairer leurs partenaires, dont les bailleurs, sur les grandes tendances relatives aux transformations urbaines dans les villes du sud, en même temps que de faire apparaître des éléments d'orientation pour le gouvernance. Tel était au départ l'objectif initial de la COU.

Engager une action emblématique sur la région dakaroise ou au Sénégal qui cristallise problématiques et compétences d'Enda.

La profusion de micro-actions a un effet pervers pour l'interlocuteur extérieur voire même pour les partenaires : Organisations Communautaires à la Base, bénéficiaires individuels directs, ... Il est attendu d'Enda qu'au delà "de l'occupation du terrain", elle fasse la démonstration de sa capacité à être un agent de transformation. Ce n'est pas ici que le rapport au temps qui est à interpeller, mais comme nous l'avons suggéré préalablement : une identification claire d'un territoire donné, de ses acteurs multiples (économiques, politiques, institutionnelles, sociétés civiles), des mécanismes de négociation et conflits qui les relient, des champs d'action qu'ils souhaitent investir, de l'accompagnement en investissements financiers ou en compétences qu'Enda est capable de fournir, ...