



## Évaluation du partenariat en Colombie 1998-2011

Secours Catholique – Caritas France  
F3E

**Rapport final**

Mario Bucci  
Mónica Valdés

Bruxelles – Bogotá  
16 septembre 2013

**COTA asbl • Bureau d'étude international associatif**



## Remerciements des auteurs

---

Les évaluateurs souhaitent manifester leur appréciation et leur gratitude à un grand nombre de personnes et d'organisations. Des études comme celle que nous venons de réaliser dépendent de l'enthousiasme et de l'engagement de celles et de ceux qui font vivre les actions émancipatrices et solidaires et de leur envie de participer à un processus de remise en cause. Nous, les évaluateurs, sommes complètement dépendants de ces personnes et organisations, non seulement en tant que sources d'information, mais aussi – et surtout – en tant que porteuses de mémoire, de processus sociaux et de perspectives critiques qui sont indispensables pour l'interprétation des informations à des fins d'évaluation. Dans ce sens, nous n'avons rencontré que de la collaboration enthousiaste de la part de tous les acteurs avec lesquels nous sommes rentrés en contact, d'où notre gratitude.

La nature de notre étude, qui a couvert une période de quatorze ans, nous a amené à mobiliser des personnes et des organisations – en France et en Colombie – qui n'étaient plus impliquées dans le partenariat entre Secours Catholique – Caritas France et la Colombie, parfois depuis plusieurs années. Nous tenons à remercier ces personnes et organisations pour leur disponibilité et leur participation active à la reconstruction de la mémoire d'un passé qui leur appartient et à l'élaboration d'un regard pour un futur qui ne les concerne plus directement.

Nous souhaitons remercier les institutions Secours Catholique – Caritas France et F3E pour avoir pris l'initiative de concevoir et lancer cette étude et pour nous avoir donné la possibilité de la réaliser. Il est rare que des organisations de la société civile s'engagent dans des évaluations qui couvrent des périodes aussi longues et qui se focalisent sur la relation de partenariat : la perspective de long terme est, en général, effacée par les systèmes de financement qui concentrent l'attention sur le très court terme ; la relation de partenariat est souvent reléguée au niveau du moyen d'action, et donc peu évaluée. Même si le COTA possède une très longue expérience de recherche et d'accompagnement sur les pratiques de partenariat des organisations de la société civile, la possibilité d'analyser la relation sur une aussi longue période a constitué une belle opportunité.

Les organisations colombiennes qui collaborent ou ont collaboré avec SCCF se sont montrées très intéressées par l'exercice de réflexion et y ont participé en facilitant notre travail d'enquête et en apportant un regard critique précieux sur nos analyses. Les communautés et les organisations sociales en Colombie nous ont accueilli avec beaucoup de patience et de compréhension, et ont accepté de partager avec nous leurs expériences en nous offrant, en plus, une grande hospitalité. De son côté le SCCF n'a pas seulement facilité notre travail d'enquête, mais s'est montré – à tous les niveaux de l'organisation – très ouvert aux questionnements de fond que nous lui avons proposés et au dialogue ouvert avec les organisations colombiennes. Le F3E nous a soutenus et guidés d'un point de vue méthodologique tout au long de l'étude. Tous ces acteurs, toutes ces femmes et hommes ont été les protagonistes de l'évaluation, et nous reconnaissons notre dette envers eux.

Un remerciement tout particulier va aux membres du Comité de Pilotage, qui nous ont soutenus tout au long du processus, qui ont été à l'écoute de nos suggestions, et qui ont fait preuve de flexibilité et de patience dans les moments – inévitables – de tension.

Une dernière mention va à ces femmes et à ces hommes que nous avons rencontré-e-s en Colombie dans le cadre de notre étude et qui, depuis et avec beaucoup d'autres, ont été encore victimes de menaces et de la violence du conflit dans leur pays. Notre espoir est que cette évaluation puisse contribuer, même si de manière très indirecte, à la construction de la paix et de la justice dans ce pays.

Mario Bucci  
Mónica Valdés



## Table des matières

Remerciements des auteurs .....	II
Acronymes et abréviations utilisés dans le texte .....	IV
Résumé .....	V
Les effets du partenariat .....	V
Évolutions au cours de la période 1998-2011 .....	VII
Viabilité du modèle de partenariat .....	VIII
Valeur ajoutée du partenariat de Secours Catholique – Caritas France .....	IX
Conclusion .....	X
<b>Chapitre 1 : Introduction .....</b>	<b>23</b>
1. Origine de l'évaluation .....	23
2. Termes de référence .....	23
3. Comité de pilotage .....	23
4. Calendrier et déroulement de l'étude .....	24
<b>Chapitre 2 : À propos de la méthodologie .....</b>	<b>25</b>
1. Introduction .....	25
2. Éclaircissement de concepts .....	25
3. Cadre analytique .....	25
4. Sources d'information .....	27
5. Échantillonnage .....	28
6. Activités de recherche .....	28
<b>Chapitre 3 : Les acteurs du partenariat .....</b>	<b>31</b>
1 Caractérisation des associations colombiennes .....	31
2 Appartenance des organisations colombiennes soutenues .....	32
3 Présence géographique et portée d'action .....	32
<b>Chapitre 4 : Analyses généalogiques .....</b>	<b>33</b>
1. La ligne du temps .....	33
2. Analyse budgétaire .....	36
3. Analyse des projets soutenus en Colombie par SCCF .....	39
<b>Chapitre 5 : Logiques de la collaboration .....</b>	<b>42</b>
Partie 1 : Identification d'un modèle de partenariat .....	42
1. Formes de la collaboration .....	42
Partie 2 Résultats et impact du partenariat .....	52
1 Introduction .....	52
2 Impact sur les organisations partenaires .....	52
3. Effets en termes de paix et réconciliation .....	55
4. Conclusion .....	59
Partie 3 : Analyse critique du modèle .....	60
1. La stratégie de partenariat de SCCF en Colombie .....	60
2. Les fondements du partenariat .....	62
3. Conclusion .....	65
<b>Chapitre 6 Évolutions de contexte et des enjeux .....</b>	<b>66</b>
1. Fin du conflit historique et « nouveau » modèle de développement ? .....	66
2. L'Agenda de l'efficacité et ses conséquences .....	67
3. Évolutions au sein de SCCF .....	70
<b>Chapitre 7 : Analyse de la valeur ajoutée de SCCF .....</b>	<b>74</b>
1. Observations préliminaires .....	74
2. Quelle valeur ajoutée de SCCF en Colombie ? .....	74
3. Les options de SCCF .....	77
<b>8 Conclusion .....</b>	<b>79</b>
1 Conclusions de l'évaluation .....	79
2 Pistes d'évolution .....	79
<b>Table des matières détaillée .....</b>	<b>83</b>



## Acronymes et abréviations utilisés dans le texte

---

ALC	Amérique Latine et Caraïbes
APD	Aide Publique au Développement
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CA	Conseil d'Administration
CINEP	Centro de Investigación y de Educación Popular
CoPil	Comité de Pilotage
COTA	Collectif d'Échange pour la Technologie Appropriée
DAPI	Direction de l'Action et du Plaidoyer International
F3E	Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FSM	Forum Social Mondial
GAR	Gestion Axées sur les Résultats
ILSA	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
MONA	Moyen Orient et Afrique du Nord
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OIDHACO	Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC / CSO	Organisation de la Société Civile / Civil Society Organisation
PDPMM	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PIB	Produit Intérieur Brut
SCCF	Secours Catholique – Caritas France
SNPS	Secretariado Nacional de Pastoral Social / Cáritas Colombiana
TdR	Termes de Référence
UE	Union Européenne



## RÉSUMÉ

01. Le présent rapport constitue la production finale de l'évaluation externe de quatorze ans de partenariat de Secours Catholique – Caritas France en Colombie. Cette évaluation, initiée par le Conseil d'administration de l'association, a eu comme particularité de se concentrer sur les relations de partenariat avec vingt-cinq organisations colombiennes, et d'évaluer celles-ci par rapport à leur pertinence et aux résultats qu'elles ont permis d'atteindre.
02. L'évaluation est arrivée à **deux conclusions principales**. La première, **les résultats atteints** par Secours Catholique – Caritas France et ses partenaires **ont été remarquables**. La deuxième, **le modèle d'intervention** qui a pu obtenir autant de succès **n'est plus viable ni pertinent** à la lumière des mutations qui ont eu lieu, tant au sein de Secours Catholique – Caritas France, que dans le champ de la solidarité internationale, et dans le contexte colombien.

### LES EFFETS DU PARTENARIAT

03. L'évaluation a permis de déterminer des effets du partenariat, à la fois sur les *organisations partenaires* et sur les *bénéficiaires* (individus, groupes d'individus et organisations). L'évaluation des effets n'étant pas l'objectif principal de l'étude, ceux-ci ont été étudiés comme produit de la relation partenariale pour expliquer et juger celle-ci. Néanmoins, étant donné l'importance des effets engendrés, tant pour l'appréciation de la validité du travail accompli dans le cadre du partenariat que pour vérifier la viabilité d'une poursuite de ce travail, cette dimension a joué une place importante dans l'économie de l'étude.
04. Afin de situer les effets de l'action de Secours Catholique – Caritas France, il est nécessaire de rappeler de façon sommaire le contexte en Colombie dans lequel le partenariat se situe. Un conflit interne qui dure depuis cinquante ans, des vagues de violences de masse et de violences ciblées sur des individus, un État qui devient partie prenante du conflit, des dizaines d'enlèvements, des milliers d'assassinats, des millions de personnes déplacées (deuxième pays au monde par nombre de déplacés internes), une économie illégale florissante et une lutte pour le contrôle des ressources naturelles, une société civile développée mais confrontée à l'absence – dans certaines zones et à certains niveaux – d'un état de droit lui permettant d'agir dans la sécurité (les prêtres, les militants syndicaux, les défenseurs des droits humains, les leaders communautaires sont parmi les principales cibles des acteurs armés). À cela s'ajoutent aussi des catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre), des efforts de dialogue de paix entre l'État et certains groupes armés qui n'ont pas produit les effets espérés, la mise en place du *Plan Colombia* qui a engendré une militarisation de l'action de l'État, ainsi que la négociation et la signature de plusieurs traités de coopération économique.

### EFFETS SUR LES BÉNÉFICIAIRES

05. L'action de Secours Catholique – Caritas France en Colombie et de ses partenaires a été focalisée sur un seul objectif : la paix et la réconciliation, un objectif correspondant à la mission de toutes les organisations colombiennes avec lesquelles il a travaillé. Construire la paix et promouvoir la réconciliation dans un contexte de conflit interne tel que celui de la Colombie, a signifié essentiellement quatre choses.
06. En premier lieu, l'action en partenariat **a sauvé des vies**, de nombreuses vies, par un travail d'assistance humanitaire aux communautés menacées, par une présence physique à côté des populations pendant les violences, par le soutien à l'autodéfense (non armée) et par la protection des communautés. Le partenariat a permis de sauver des vies par des actions de prévention, notamment par un travail de renforcement des capacités des communautés, de défense des droits, de dénonciation des menaces et des violences. Enfin le partenariat a sauvé la vie de nombreux leaders communautaires et paysans et de nombreux défenseurs des droits humains, soit en favorisant leur protection, soit en intervenant par les canaux diplomatiques français auprès des autorités colombiennes.
07. En deuxième lieu, le partenariat a contribué à la **mitigation des effets du conflit**. Le soutien aux communautés et aux associations de personnes déplacées (des groupes de personnes qui souvent n'ont en commun que l'expérience de la violence et le lieu d'installation), à travers un accompagnement visant le renforcement de ces acteurs collectifs, leur a permis de développer une identité collective et une solidarité de groupe, ce qui leur permet de faire face à de nombreuses difficultés (la pauvreté, le non-respect de la part des administrations des lois octroyant des droits à ces acteurs, mais aussi la méfiance entre membres des groupes, et des nouvelles menaces de la part des acteurs du conflit). Le soutien à ces collectifs a aussi pris la forme d'appui à des projets de ces mêmes acteurs pour le développement socioéconomique et pour l'éducation à la paix. Ces initiatives ont directement contribué à changer certaines conditions de vie des membres de ces collectifs, à rendre moins pénible l'expérience de la réinstallation, ou bien à participer à la construction d'une culture de paix.



08. En troisième lieu, le partenariat a travaillé à une **limitation des violences** des acteurs du conflit **sur les populations**. On soutient – sous des formes différentes – des observatoires sur les violences et sur les acteurs armés, dont les productions servent de base pour le travail de « diplomatie humanitaire » et de dénonciation réalisé par les organisations partenaires de Secours Catholique – Caritas France. Ce travail contribue aussi à forger des liens de collaboration avec les pouvoirs publics et avec d'autres acteurs de la société civile. On réalise aussi un travail avec les communautés qui vivent dans des zones de conflit pour renforcer leurs capacités de défense du territoire et de résistance (non violente) face aux acteurs armés. Et enfin, on réalise, plutôt en milieu urbain, un travail de prévention du recrutement des jeunes dans les groupes armés et dans les groupes de la délinquance commune, en favorisant leur éducation et leur insertion professionnelle.
09. Et enfin, en quatrième lieu, le partenariat s'est engagé dans la création de certaines conditions nécessaires à la **construction d'un futur de paix**. À cette fin, on s'engage dans le soutien et l'accompagnement des organisations de la société civile – associations de victimes du conflit, de défense des droits humains, mouvements sociaux – dont la finalité est la construction d'une société en paix et respectueuse des droits humains et de l'état de droit. Ceci a permis le renforcement de nombreuses associations, tant à un niveau très local que régional et national, et leur a permis de continuer à exister et à œuvrer malgré un environnement adverse. On soutient aussi les efforts de reconstruction d'une mémoire collective, une étape incontournable dans le processus de dépassement du traumatisme à cause de la violence subie, qui s'inscrit dans les priorités de l'Église colombienne. On soutient aussi la mise en réseaux d'organisations qui travaillent en faveur des droits humains ainsi que la participation à ces réseaux des organisations liées aux partenaires de Secours Catholique – Caritas France.

## **EFFETS SUR LES ORGANISATIONS EN PARTENARIAT**

10. Le partenariat a donc eu des effets aussi sur les organisations impliquées dans le partenariat même. En ce qui concerne les organisations colombiennes et, plus particulièrement, les organisations qui ont entretenu des relations de plus longue durée (plus de sept ans), l'évaluation a pu établir que le partenariat a contribué à leur **renforcement**. Ces organisations colombiennes ont amélioré sensiblement leur **capacité à analyser leur propre contexte** ainsi que leurs **méthodes d'intervention**, en les élargissant et en les adaptant à la conjoncture et aux interlocuteurs sur le terrain. Elles ont aussi développé la capacité de **répondre à des nouveaux besoins** des populations victimes des violences, surtout en ce qui concerne la protection et la reconstruction du lien social pour une résilience à plus long terme. Et enfin, elles ont renforcé leur **capacité relationnelle**, tant au niveau local (avec les acteurs sur le territoire) que national voire, dans certains cas, international. On peut conclure que les organisations colombiennes, bien au-delà de l'aide financière reçue, ont pu se renforcer sensiblement, et, aujourd'hui, elles sont devenues des acteurs incontournables sur la scène colombienne pour le développement du pays.
11. Le partenariat a eu des effets remarquables aussi sur Secours Catholique – Caritas France. Le développement d'une **expertise sur la Colombie et sur le travail en situation de conflit interne** a non seulement permis à Secours Catholique – Caritas France d'affiner au fil du temps ses méthodes d'intervention, mais lui a donné une réputation très solide sur la Colombie en France, en Colombie et au niveau européen et international, ce qui a contribué en dernière instance à la visibilité ainsi qu'à l'intégration de l'association dans les réseaux diplomatiques et de l'administration française, dans les réseaux d'organisations de la société civile en France et au niveau international autour de la Colombie.
12. Le partenariat en Colombie a eu des effets importants aussi au sein des diocèses et des groupes de Secours Catholiques – Caritas France qui se sont mobilisés autour de ce pays en solidarité avec les victimes du conflit. Cette mobilisation a eu des effets sur les participants, qui ont appris une forme de **solidarité basée sur la défense des droits humains**, ce qui a marqué une évolution par rapport à la tradition du public de référence de Secours Catholique – Caritas France. Elle a aussi permis de développer des **liens nouveaux** entre les groupes diocésains, l'équipe au siège de Secours Catholique – Caritas France et les organisations colombiennes, basés sur un échange plus équilibré et bidirectionnel entre la France et la Colombie.
13. Enfin le partenariat en Colombie a eu des effets sur l'équipe du Pôle Amérique latine et Caraïbes. Tout en considérant la spécificité du contexte colombien, l'expérience en Colombie a permis d'une part le **renforcement individuel** des personnes de l'équipe, qui ont appris à travailler en mobilisation intensive, tant en ce qui concerne l'action en soutien directe des partenaires colombiens que celle des groupes diocésains, dans une combinaison intégrée d'action politique, animation et soutien à l'action des partenaires. D'autre part il a permis de renforcer la **cohésion de l'équipe**, de lui donner une identité forte, basée sur cette forme d'action complexe et respectueuse des capacités des partenaires.
14. Tous ces avantages que nous avons qualifiés de remarquables sont à contrebalancer par des **effets négatifs ou pervers** que nous avons pu détecter. Il y a eu des **frustrations individuelles** de personnes qui se sont senties écartées de certaines décisions et réduites à un rôle d'exécutant – elles ne sont pas nombreuses et elles se retrouvent un peu partout, en France comme en Colombie, au sein de Secours Catholique – Caritas France tout comme dans d'autres organisations et dans quelque groupe diocésain. Parfois,



ces frustrations sont en lien avec des **relations tendues** qui se sont vérifiées avec certaines organisations dans le cadre de collaborations avec Secours Catholique – Caritas France. Des relations ont été rompues unilatéralement par Secours Catholique – Caritas France sans explications satisfaisantes, des alliances ont été gâchées par manque de communication ou simplement ont été considérées comme un obstacle à l'action de Secours Catholique – Caritas France. On peut conclure qu'un premier effet négatif a été une dégradation des relations au cours des années et, dans quelques cas, une perte d'image de l'association.

15. D'autre part, nous avons aussi constaté que le travail sur la Colombie a constitué, au sein du Pôle Amérique latine et Caraïbes, une priorité pendant une longue période et, entre 1998 et 2002, la priorité régionale. Ce n'est pas seulement une question d'allocation de ressources, mais aussi (et surtout) d'attention qui a été concentrée sur ce pays, et de mobilisation de l'équipe du Pôle et des groupes diocésains, de priorité politique que l'on a attribuée aux violences et aux violations des droits humains en Colombie. La situation de crise humanitaire qui a duré jusqu'en 2003 justifiait sans doute une attention particulière sur le pays, mais dans une perspective plus large ceci a signifié **passer en deuxième plan la plupart des autres pays** de la région où Secours Catholique – Caritas France était présent. Un dernier problème qui s'est vérifié au cours de la période étudiée est **l'échec d'un gros projet** pour lequel on avait obtenu un cofinancement de la Commission européenne, et qui a engendré des difficultés tant en France qu'en Colombie et a entraîné la perte d'une somme importante. On peut donc conclure qu'un deuxième (et dernier) effet négatif s'est vérifié au niveau de la gestion globale de l'action en Amérique latine et dans les Caraïbes et de la gestion financière.
16. Nous avons donc observé des effets positifs et des effets négatifs qui se sont vérifiés pendant la période considérée. L'évaluation est arrivée à la conclusion que les seconds ont été le prix à payer pour obtenir les premiers. En fait, les deux types d'effets observés peuvent être considérés comme deux faces de la même médaille. **Tant les effets positifs que négatifs s'expliquent en termes de facteurs qui ont caractérisé la modalité d'intervention** qui a guidé Secours Catholique – Caritas France sur la Colombie. Les effets positifs ont pu se produire grâce à la capacité que l'équipe du Pôle Amérique latine et Caraïbes a eue de prendre des décisions – choix des priorités politiques, choix des partenaires en Colombie, choix des projets à soutenir, choix d'allocation des fonds – qui lui ont permis de construire une intervention en Colombie et autour de la Colombie qui était parfaitement adaptée au contexte et à ses évolutions. Une certaine « informalité » a permis à l'équipe de rester ouverte à l'apprentissage et à l'expérimentation, et de développer une capacité de réponse à l'imprévu et à la crise. Il ne faut pas oublier que les années dont on parle (1998-2005) ont été particulièrement dramatiques en Colombie d'un point de vue humanitaire et de violations des droits humains.
17. Cette condition d'autonomie relative dont l'équipe du Pôle Amérique latine et Caraïbes a pu bénéficier a rendu possible tant l'approche partenariale dont on parlera plus loin que l'engagement personnel de l'équipe de Secours Catholique – Caritas France qui ont été les facteurs décisifs pour obtenir les résultats positifs dont nous avons parlé. Cependant, une telle approche par essai et erreur ne pouvait pas éviter les erreurs (les effets négatifs dont nous avons fait état). **Si les effets négatifs sont, tout compte fait, de loin moins importants que les positifs on le doit tant à la compétence et à l'engagement de l'équipe de Secours Catholique – Caritas France qu'à la qualité des organisations colombiennes et des animateurs des groupes diocésains en France qui, grâce à un dialogue ouvert et permanent ont su réguler leur action commune de façon à en arriver à un bilan positif.**

## ÉVOLUTIONS AU COURS DE LA PÉRIODE 1998-2011

18. Les quatorze ans de partenariat n'ont pas été homogènes, avec des évolutions importantes tant dans le contexte colombien que dans la politique de Secours Catholique – Caritas France en relation avec la Colombie. L'évaluation a permis d'identifier trois étapes qui dans l'ensemble couvrent la période étudiée (1998-2011). La première de ces étapes va de 1997 à 2002 et peut se caractériser comme la période des violences de masse (massacres et déplacements) qui se déchaînent à partir de la structuration coordonnée des organisations paramilitaires et des dialogues de paix du gouvernement avec les FARC (guérilla d'inspiration marxiste). L'action de Secours Catholique – Caritas France est principalement en soutien de l'action humanitaire et de protection des populations et des personnalités menacées menée par les organisations partenaires. Les projets soutenus couvrent la plupart des zones où les violences de masse se produisent. Les organisations soutenues sont celles qui partagent la vision de Secours Catholique – Caritas France d'un positionnement à côté des victimes et d'équidistance avec tous les acteurs impliqués dans le conflit. Pendant cette première phase Secours Catholique – Caritas France établit un nombre croissant de partenariats, en réponse aux crises qui se produisent. C'est aussi l'époque de la croissance du budget alloué à la Colombie, qui passe d'un dixième à 40 % du budget de la région Amérique Latine et Caraïbes, lui-même en croissance.
19. La deuxième étape va de 2003 à 2009 et se caractérise par un changement qualitatif de la violence paramilitaire (réduction progressive des violences de masse), une reprise de vigueur de la violence de la guérilla suite à l'échec du dialogue, une militarisation du conflit à cause du Plan Colombia. C'est aussi la période de



la détention et libération d'Ingrid Betancourt, ainsi que des crises financières post-11 septembre 2001. En Colombie, Secours Catholique – Caritas France commence une tendance à la réduction du budget alloué, du nombre de projets financés ainsi que du nombre d'organisations appuyées. Pendant cette phase la réduction prend la forme d'une concentration : géographique d'abord, sur trois régions du pays, de partenaires ensuite, sur un nombre décroissant pour arriver à huit partenaires en fin de période et plus aucun nouveau partenariat. La réduction du budget pour la Colombie participe d'une stratégie géographique visant une priorité claire pour l'Afrique subsaharienne et pour les interventions d'urgence et un rééquilibrage de la présence dans les autres régions du monde qui deviennent progressivement plus marginales. C'est aussi la phase la plus intense du travail avec les groupes diocésains autour de la Colombie.

20. La troisième étape va de 2010 à nos jours et se caractérise par un changement du modèle de développement de la Colombie, qui s'oriente vers un modèle agro-exportateur et d'exploitation des ressources naturelles et qui s'appuie sur une vague d'accords de libre commerce et de coopération économique. Le regard des gouvernements des pays riches et des organisations internationales sur la Colombie change : le problème des violations des droits humains tend à passer en deuxième plan par rapport à l'intérêt que les politiques du gouvernement colombien provoquent en termes de potentiel d'investissement. Du côté de Secours Catholique – Caritas France on remarque un durcissement de la politique de réduction qui amène le budget annuel en dessous du niveau du début de la période (1998) et le nombre de partenaires à cinq. Mais ce sont les changements de culture et d'organisation qui amènent un vrai changement de contexte. Une nouvelle culture de la gestion financière introduit un dispositif de contrôle de l'engagement et de l'exécution des dépenses visant à limiter fortement l'autonomie des chargés de partenariat et des directeurs des pôles géographiques. Une nouvelle forme d'organisation sépare et spécialise les fonctions de gestion des partenariats, d'animation des groupes diocésains et de l'action politique. Dans ce contexte c'est un modèle de partenariat qui rentre en crise et n'est plus adapté.

## VIABILITÉ DU MODÈLE DE PARTENARIAT

21. Un modèle de partenariat qui a été capable de produire des résultats remarquables, mais qui n'est plus adapté au nouveau contexte : l'évaluation s'est penchée sur l'identification et l'analyse critique de ce modèle. Un modèle multidimensionnel dont nous avons identifié cinq composantes ou dimensions. La **dimension « projet »**, le soutien conjoint de Secours Catholique – Caritas France et de ses partenaires colombiens à des populations et des communautés victimes de violence ainsi qu'aux organisations de base qui défendent les intérêts de ces populations et victimes. La **dimension « plaidoyer »**, qui consiste à influencer les décideurs et à poursuivre les alliances nécessaires à augmenter le pouvoir d'influence. La **dimension « animation »**, centrée sur l'action conjointe de Secours Catholique – Caritas France et de ses partenaires colombiens pour l'éducation des citoyens français et leur mobilisation solidaire. La **dimension « protection »**, qui vise la réduction du risque et la prévention d'actes qui mettraient en danger la vie de personnes particulièrement exposées dans la défense des populations et de leurs droits. Et, enfin, la **dimension « dialogue politique »**, un dialogue permanent entre Secours Catholique – Caritas France et chaque organisation partenaire, portant principalement sur une analyse permanente des évolutions du contexte et des problématiques de la paix et de la réconciliation, et sur une réflexion continue sur la relation de partenariat, sur les besoins et les apprentissages de l'autre.
22. Ce modèle est servi de base pour une action orientée à la paix et à la réconciliation : une action qui, dans le contexte spécifique de la Colombie de l'époque, ne pouvait qu'être articulée dans le langage des droits humains et de leur protection, leur application et leur défense. Secours Catholique – Caritas France n'a pas vocation à créer des brigades d'interposition entre les parties en conflit, ni à jouer le rôle de facilitateur dans des négociations de paix. Dans une situation de conflit qui dure depuis cinquante ans, dans un pays formellement démocratique, où les institutions démocratiques existent, et qui est à revenu intermédiaire (mais est parmi les trois premiers au monde en termes de disparité dans la distribution de ce revenu), une organisation qui, comme Secours Catholique – Caritas France a choisi l'option d'être du côté des victimes et des pauvres **n'a pas d'alternative viable à l'adoption d'une perspective basée sur les droits**. Et les résultats obtenus montrent combien ce choix a été approprié.
23. Toutefois, les évolutions de la Colombie et internes à Secours Catholique – Caritas France que nous avons évoquées plus haut font qu'aujourd'hui ce modèle n'est plus pertinent (et donc viable). Le changement de modèle de développement du pays et de la représentation que la communauté internationale se fait de lui fait que **la perspective de la violation des droits à cause des violences n'est plus efficace**, ni pour ce qui concerne l'action politique ni pour la mobilisation citoyenne. Les violences continuent, et à celles « traditionnelles » s'ajoutent celles liées à la lutte pour le contrôle des ressources naturelles, mais la perspective de la violence et du conflit laisse la place à celle de la défense du territoire, de la souveraineté alimentaire, de la protection de l'environnement, de la santé, des droits des peuples indiens et afrocolombiens.
24. Les changements organisationnels en cours à Secours Catholique – Caritas France ont effacé les conditions de flexibilité et de réponse immédiate dans la prise de décision, et ont rendu plus difficile et moins « naturelle » l'intégration de l'action politique et de mobilisation citoyenne avec le partenariat. **Une telle intégra-**



**tion nécessite désormais d'un effort supplémentaire de coordination des priorités et de l'action entre fonctions qui ont été séparées, et donc rendues autonomes, d'un point de vue organisationnel.**

25. Il faut aussi remarquer que **les perspectives des organisations colombiennes ont elles aussi évolué.** Elles ont beaucoup bénéficié de l'expérience des quatorze ans étudiés, et se sont sans doute renforcées. Elles revendiquent surtout la dimension « dialogue politique » qui a permis non seulement un apprentissage mutuel, mais aussi l'entretien de relations équilibrées, basées sur la reconnaissance et la valorisation des compétences et des capacités de chaque partie et sur le respect réciproque. Toutefois, ces mêmes organisations se trouvent aujourd'hui confrontées à d'autres défis. En premier lieu, **elles aussi doivent changer de paradigme**, et s'orienter de manière plus claire vers la promotion d'un projet de développement pour le pays qui soit juste pour les personnes marginalisées et les victimes du modèle de développement choisi par le gouvernement. En deuxième lieu elles doivent s'organiser pour **faire face à la diminution progressive des fonds de la coopération gouvernementale et aux conditionnalités croissantes qui sont attachées à cette dernière** : un défi à préserver leur autonomie et leur capacité d'incidence. En troisième lieu elles doivent se penser de plus en plus comme des **nœuds de réseaux locaux, nationaux et internationaux, doivent renforcer leur capacité de forger des alliances, d'intervenir dans des dynamiques multiacteurs.**

#### VALEUR AJOUTÉE DU PARTENARIAT DE SECOURS CATHOLIQUE – CARITAS FRANCE

26. Secours Catholique – Caritas France a été et reste une parmi de nombreuses organisations (du réseau Caritas International ou non) qui soutiennent les mêmes organisations colombiennes. Il n'est pas réputé pour l'entité des fonds qu'il octroie à ces organisations, étant donné qu'il est comparé à des organisations telles que *Misereor, Cafod, Trocaire, Cordaid* qui ont une capacité de financement bien plus importante. Toutefois le soutien apporté par Secours Catholique – Caritas France est considéré comme fondamental, car **il crée des conditions propices à l'action des organisations** : il est accompagné de conditions qui ne sont pas trop lourdes, ni en termes thématiques (qui coïncident facilement avec les priorités des organisations colombiennes), ni en termes de règles de gestion (tant les informations demandées avant octroi des fonds que dans leur gestion sont considérées tout à fait raisonnables).
27. Ce qui est considéré comme spécial et unique dans le modèle de collaboration instauré par Secours Catholique – Caritas France est ce que nous avons appelé « dialogue politique ». Les organisations colombiennes trouvent que ce dialogue d'une part fortifie les organisations et la relation par des apports symboliques (la proximité, la fraternité, la solidarité, le soutien moral, le sentiment d'alliance) ainsi que concrets (la meilleure compréhension du contexte, de ses enjeux, ainsi que des possibilités qu'il offre pour une action efficace). Le **respect pour l'autonomie et la spécificité de l'autre**, pour ses capacités et ses apports font que Secours Catholique – Caritas France ne soit pas un simple bailleur parmi d'autres. Et l'engagement militant, absolu, en faveur des organisations colombiennes et des victimes du conflit, qui s'est montré de façons multiples au sein du partenariat, bien au-delà du soutien financier, a aussi constitué une preuve de la sincérité de ce qui était proclamé et a donc été un élément distinctif.
28. La valeur ajoutée du modèle de partenariat construit pendant la période de référence était donc plus du côté qualitatif et symbolique (ou éthique) que quantitatif, et trouvait son origine à la fois dans l'esprit militant qui animait l'équipe du Pôle Amérique latine et Caraïbes, et dans la situation objective de crise humanitaire et de violation de masse des droits humains. Toutefois, nous l'avons vu, les conditions ont sensiblement changé, et la valeur ajoutée de la présence de Secours Catholique – Caritas France doit être repensée.
29. Un premier élément de réflexion qui émerge de l'évaluation est la **contradiction entre deux logiques d'intervention**. La première, qui conçoit l'action au Sud de Secours Catholique – Caritas France comme une action qui s'adresse aux populations et qui se met en œuvre par l'intermédiaire de partenaires. La deuxième, qui voit l'action au Sud de Secours Catholique – Caritas France comme une action visant le renforcement et le soutien solidaire à des organisations – de l'Église et de la société civile – avec lesquelles Secours Catholique – Caritas France partage une vision et des valeurs, et qui sont considérées en elles-mêmes comme indispensables pour assurer un certain type de développement sur le long terme.
30. Cette contradiction est à la base d'ambiguïtés dans le **choix des organisations partenaires**, des **critères de financement**, ainsi que du **rôle réciproque** de Secours Catholique – Caritas France et des organisations du Sud dans le partenariat. Faut-il privilégier des organisations ayant une assise très locale et un contact direct avec les populations ou plutôt des organisations ayant une capacité de travail en réseau, d'incidence politique et de soutien à des organisations du premier type ? Faut-il financer des « projets » ou des « organisations » ? Faut-il octroyer des financements à court ou à long terme ?
31. Un deuxième élément de réflexion concerne plus spécifiquement les modalités de financement des organisations. Les pratiques les plus récentes dans le champ de la coopération montrent l'abandon virtuel du mode de financement par « projets » et le passage à l'un des deux modes de financement suivants. Le financement par **programmes sectoriels**, qui consiste à soutenir un ou plusieurs des principaux secteurs d'action de l'organisation du Sud y compris les coûts de structure de l'organisation liés aux secteurs choi-



sis. Le deuxième est le financement par **appui budgétaire**, qui se base sur l'ensemble du programme d'action pluriannuel d'une organisation du Sud, et qui en finance une partie des coûts (définie exclusivement en termes de pourcentage des coûts totaux, sans choix des coûts qui sont couverts par le financement).

## CONCLUSION

32. L'évaluation externe a pu mettre en évidence les résultats de l'approche partenariale sur la période considérée et dans les conditions historiques données. Celles-ci ont commencé à changer au cours des trois dernières années de la période de référence, ce qui fait que l'approche nécessite d'être revue, afin de valoriser les acquis et poursuivre dans la production de résultats utiles pour les organisations colombiennes et les populations du pays.



# CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

## 1. ORIGINE DE L'ÉVALUATION

En 2011 Secours Catholique – Caritas France se trouve dans une phase de transition interne et est à la recherche de réponses utiles à un certain nombre de remises en cause qui concernent son positionnement politique vis-à-vis de la solidarité internationale, son système d'appréciation de l'utilité et de la qualité de son action, ainsi que de ses modalités d'intervention. Dans ce contexte large est venue s'insérer une demande émanant du Conseil d'administration de SCCF d'une évaluation de l'impact des actions financées par SCCF en Colombie.

Cette demande était l'expression d'un questionnement profond par rapport à l'action menée autour de la Colombie par l'association, un questionnement touchant aux finalités d'une telle action, à son admissibilité politique et à sa valeur. Mais il y avait aussi une volonté d'avoir des éléments plus objectifs permettant de, en quelque sorte, reprendre le contrôle sur cette action, de la « rééquilibrer », après une période que certains percevaient comme ayant été peu cadrée par l'institution.

La DAPI, et plus spécifiquement le Pôle Amérique latine et Caraïbes (ALC), a été chargée de la réalisation d'une telle évaluation. Au vu du contexte institutionnel en évolution, mais aussi à cause du fait que la demande du CA s'est formulée quand des importants changements de personnel au sein du Pôle ALC venaient d'être instaurés, d'autres questionnements se sont ajoutés : un besoin de reconstruction d'une mémoire historique de l'expérience sur la Colombie, la nécessité de repenser la vision et la stratégie d'action de SCCF sur la Colombie, ainsi que le besoin d'adapter l'action sur la Colombie à la nouvelle organisation de la DAPI et aux nouvelles règles de gestion financière au sein de SCCF.

## 2. TERMES DE RÉFÉRENCE

Début 2012, SCCF décide de demander un appui au F3E pour la définition de termes de référence (TdR) pour cette évaluation. SCCF demande aussi à ses partenaires colombiens de contribuer à ce travail. L'objet de l'évaluation se précise au fur et à mesure d'un processus de réflexion collective et, au printemps de 2012 aboutit aux TdR qui ont donné le cadre de cette évaluation.

L'évaluation a donc été conçue autour de deux axes fondamentaux :

- le partenariat, en tant que relation de collaboration entre SCCF et les organisations colombiennes, a été identifié comme l'objet de l'évaluation : l'action de SCCF sur la Colombie ayant été très complexe et située à plusieurs niveaux, il est apparu évident que la notion de « projet » n'était pas adéquate pour l'évaluation de l'ensemble de cette action ;
- l'action de SCCF sur la Colombie a connu des niveaux d'intensité tels que une évaluation correcte ne pouvait ne pas prendre en considération l'ensemble de la période au cours de laquelle elle s'est déployée : il a donc été inscrit dans les TdR que l'évaluation devrait couvrir une période de quatorze ans, de 1998 à 2011.

Les TdR<sup>1</sup> ont donc identifié une évaluation de l'expérience de quatorze ans de partenariat de SCCF en Colombie. Cette évaluation a été orientée autour de sept champs de questionnement, à partir de ces deux axes fondamentaux :

1. la vision et les attentes vis-à-vis du partenariat de SCCF et des organisations colombiennes ;
2. la généalogie et les modalités des relations ;
3. la stratégie de partenariat mise en œuvre par SCCF
4. les apports de SCCF aux organisations colombiennes ;
5. les apports des organisations colombiennes à SCCF
6. les effets du partenariat sur la construction de la paix et sur la vie des victimes du conflit en Colombie ;
7. la qualité du partenariat.

Les TdR ont été socialisés lors d'un atelier organisé en Colombie par SCCF avec les organisations colombiennes, et les observations qui sont ressorties ont été utilisées dans la sélection des évaluateurs et du cadrage de l'étude.

## 3. COMITÉ DE PILOTAGE

Les TdR ont aussi institué un comité de pilotage (CoPil) de l'évaluation, formé par deux représentants de SCCF (la directrice du Pôle ALC et la chargée de partenariat pour la Colombie et le Pérou), un représentant de Caritas Colombia (le directeur du Secretariado Nacional de Pastoral Social), ainsi qu'une représentante du F3E.

Ce CoPil a validé les TdR, a géré le recrutement des consultants externes, a accompagné et encadré la réalisation de l'étude, a discuté un rapport préliminaire, et a discuté et validé le rapport final de l'évaluation.

<sup>1</sup> La version complète des TdR se trouve à l'Annexe 1



#### 4. CALENDRIER ET DÉROULEMENT DE L'ÉTUDE

La sélection des consultants s'est achevée en septembre 2012. À partir de la fin de septembre 2012, les principales étapes de l'étude ont été les suivantes :

Étape	Description sommaire	Période d'exécution
1. cadrage de l'étude	<ul style="list-style-type: none"><li>- affiner et valider la proposition méthodologique<sup>2</sup></li><li>- définir les modes de fonctionnement et de communication entre les consultants et SCCF</li><li>- affiner la compréhension des consultants de la structure et du mode de fonctionnement de SCCF</li></ul>	fin septembre mi-octobre 2012
2. enquête en France	<ul style="list-style-type: none"><li>- lecture de documents de base</li><li>- interviews avec un échantillon de témoins</li></ul>	mi-octobre mi-décembre 2012
3. enquête en Colombie 1	<ul style="list-style-type: none"><li>- interviews avec l'ensemble des organisations colombiennes ayant collaboré avec SCCF</li><li>- observation participante d'une réunion du Grupo de Trabajo por Colombia</li></ul>	mi-octobre mi-décembre 2012
4. enquête en Colombie 2	<ul style="list-style-type: none"><li>- définition d'un échantillon d'organisations à visiter</li><li>- réalisation des études de cas</li><li>- réalisation d'un atelier de réflexion collective avec les organisations colombiennes</li></ul>	mi-janvier mi février 2013
5. rapport préliminaire	<ul style="list-style-type: none"><li>- rédaction d'un rapport préliminaire,</li><li>- discussion avec le CoPil</li><li>- réalisation d'un atelier (organisations colombiennes, SCCF, F3E) pour valider les principales analyses</li></ul>	mi-février mi-mars 2013
6. rapport final	<ul style="list-style-type: none"><li>- rédaction du rapport final</li><li>- discussion avec le CoPil</li><li>- production de la version définitive du rapport</li><li>- restitutions en France</li></ul>	mi-mars mi-octobre 2013

<sup>2</sup> Un extrait de la proposition méthodologique ainsi que la note de cadrage produite au début du processus se trouvent respectivement aux Annexes 2 et 3.

## CHAPITRE 2 : À PROPOS DE LA MÉTHODOLOGIE

### 1. INTRODUCTION

Dans ce chapitre nous présentons les éléments saillants du cadre méthodologique adopté pour la réalisation de l'étude. La méthodologie, comme c'est souvent le cas dans les évaluations, a tenu en compte deux facteurs incontournables : les questions évaluatives et les ressources disponibles pour l'étude. Elle a été construite afin de répondre au mieux aux questions évaluatives, dans les limites imposées par les ressources mises à disposition.

### 2. ÉCLAIRCISSEMENT DE CONCEPTS

Une évaluation centrée sur le « partenariat » se devait de problématiser cette notion, car elle est polysémique – même en se limitant à son usage dans le domaine de la solidarité internationale, le mot « partenariat » correspond à des significations extrêmement variées et, parfois, contradictoires. Partenariat peut à la fois signifier « prestation de service », « intermédiation », « alliance opérationnelle », « donateur et bénéficiaire », « alliance politique », « fraternité (ou couple) », etc. L'évaluation s'est donc donnée comme objectif de rendre explicite la notion qui émerge des pratiques de partenariat en Colombie, de la caractériser et de l'expliquer.

Pour ce faire, les évaluateurs ont choisi de prendre comme perspective initiale une conception générique du partenariat, basée exclusivement sur l'existence de la relation entre deux entités organisées et formelles (dont une, le SCCF, basée en France, et l'autre basée en Colombie), sans faire d'autres hypothèses ou ajouter d'autres caractérisations à une telle relation. Le point de départ pour l'évaluation est donc l'existence d'une relation explicite et reconnue par les deux parties. Les formes et les contenus d'une telle relation sont ce que l'évaluation doit étudier et apprécier.

Le problème de la traduction des mots « partenariat » et « partenaire » à l'espagnol a permis de mettre en évidence le sens profond de la relation de partenariat. Pour le partenariat le dictionnaire donne deux traductions possibles : « asociación » et « colaboración », et pour partenaire en donne trois : « socio », « compañero » et « pareja ». Et, en analysant les pratiques, nous avons trouvé que l'on utilise souvent le mot « coparte »<sup>3</sup> pour indiquer un partenaire. Cet exercice de traduction (qui au départ était nécessaire pour décider comment s'exprimer de manière appropriée avec les partenaires en Colombie) a montré que, au-delà du fait (déjà évident) que le concept de partenariat est un concept relationnel, il contient deux significations profondes. D'une part (les sens de « asociación ») il se réfère à l'*être ensemble*, tandis que d'autre part (le sens de « colaboración ») il fait référence au *faire ensemble*.

Ces deux dimensions de la relation ont constitué la base pour le travail d'interprétation des pratiques observées. L'*être ensemble* institue la relation, établit une base de dialogue, de collaboration, d'action conjointe. Le *faire ensemble* permet la réalisation d'objectifs de chacune des deux parties et nourrit la relation et la fait évoluer. Les deux dimensions ne sont ni indépendantes ni optionnelles. Les acteurs peuvent insister sur l'une ou l'autre dimension, ou n'en voir qu'une seule, mais à des fins analytiques il est utile de les distinguer.

### 3. CADRE ANALYTIQUE

À partir de cette posture relationnelle fondamentale nous avons élaboré un cadre analytique pour l'interprétation des observations des pratiques de partenariat. Ce cadre rend explicite les hypothèses des évaluateurs, et identifie les critères à utiliser pour construire une représentation analytique des pratiques de partenariat et en apprécier la valeur.

#### 3.1 ÉCHANGER

Ensuite, et toujours dans le développement de la perspective du partenariat comme relation, nous avons pris en compte la dimension de l'*échange*. L'échange met en évidence un certain nombre de variables :

- la reconnaissance de l'altérité de l'autre, de son existence
- l'existence d'intérêts, désirs, objectifs propres à chaque partie
- l'existence d'attentes de chaque partie vis-à-vis de l'autre
- l'existence de ressources (compétences et savoirs-faire, relations, argent, etc.) qui peuvent être échangées.

La dimension de l'échange sert à éclaircir les équilibres dans la relation, les formes de compensation des différences dans les rapports de force, les enjeux que la relation représente pour chaque partie, les processus de construction de la relation et d'objectifs communs. L'échange peut être explicite ou implicite, et peut se situer

3 Nous supposons que le mot « coparte » trouve son origine dans la contraction du mot « contrepartie »



tant au niveau de l'être que du *faire ensemble*. Mais ce qui importe est que, dans une relation, il y a toujours un échange, la relation ne pouvant en aucun cas être unidirectionnelle.

### 3.2 ÉVOLUTION HISTORIQUE

---

Toutefois, se focaliser exclusivement sur l'être ensemble, sur le faire ensemble et sur l'échange donne une représentation de la relation de partenariat qui est fixe, statique. Or, une relation évolue, tant sur le très court terme (réajustements au niveau « micro ») que sur le moyen et long terme. Mais il est nécessaire de reconnaître l'existence de plusieurs perspectives pour expliquer une telle évolution :

- au fil du temps chaque partie dans la relation évolue en tant qu'entité autonome, suivant une logique propre à l'organisation ;
- la relation est aussi un facteur (un contexte) qui amène chaque partie à changer, par les apprentissages que la relation favorise, par les adaptations que la relation requiert, par les nouvelles opportunités que la relation offre ;
- le contexte externe à la relation, dans lequel la relation existe, est aussi un facteur puissant de changement, que ce soit par l'adaptation qu'il demande, par les stimulations et les incitants qu'il offre, ou par les menaces qu'il impose. Le contexte est, en réalité, constitué de distinctes réalités – le contexte français, colombien, européen, international, le contexte de la solidarité internationale et de la coopération Nord-Sud – qui influent de manière différenciée sur chacune des parties dans un partenariat et sur leur relation.

De plus, la nature de l'étude – une évaluation orientée à la construction d'un futur de la collaboration – invite à ne pas viser une reconstruction historique/chronologique, mais à prendre plutôt une perspective « généalogique », à interroger l'expérience passée à la lumière des enjeux actuels et futurs.

### 3.3 DIMENSION COMPARATIVE

---

Il y a, enfin, un dernier élément qui rentre dans l'explication des pratiques collaboratives : la prise en compte des différences. Le SCCF est un acteur unique, qui a établi, au cours de quatorze ans, des relations avec vingt-cinq organisations colombiennes : les expériences de partenariat à étudier sont identifiées par ces relations bilatérales entre SCCF et chacune de ces vingt-cinq organisations. Cependant, il est nécessaire de prendre en compte les différences suivantes :

- les vingt-cinq organisations colombiennes sont extrêmement différentes entre elles, et, donc, les relations de partenariat peuvent être constituées et se développer de manière fort distincte, selon les organisations ;
- la Colombie n'est qu'un parmi beaucoup de pays dans lesquels l'organisation SCCF intervient et établit des relations de partenariat : en Amérique latine (pour laquelle la structure de mise œuvre au sein de SCCF est la même que pour la Colombie) et dans d'autres régions du monde. Les pratiques de partenariat pourraient se distinguer entre pays et entre régions ;
- au SCCF l'équipe responsable d'Amérique latine (et, donc, de la Colombie) est intégrée dans un système organisationnel de décision qui est différencié par niveau de décision et par fonction au sein de l'organisation : le Conseil d'administration, le comité de direction internationale du SCCF (le « pré-CA »), la direction de l'Action internationale. Les pratiques de partenariat peuvent être la conséquence de négociations entre attentes, perspectives et priorités de ces acteurs internes au SCCF ;
- les organisations colombiennes entretiennent des relations de partenariat avec d'autres structures, étrangères ou colombiennes, qui pourraient être de nature fort différente du partenariat établi avec SCCF.

Cette dimension sert à mettre en exergue et à expliquer les pratiques de partenariat en termes de processus d'homogénéisation ou de différenciation, entre organisations (en Colombie), entre partenaires d'une même organisation colombienne, entre pays ou régions d'intervention, et entre tendances internes au SCCF.

### 3.4 EN CONCLUSION

---

À partir d'une notion relationnelle du partenariat et de la distinction fondamentale entre être ensemble et faire ensemble, nous avons construit une grille analytique basée sur trois dimensions – l'échange, l'évolution historique et la comparaison entre situations différentes – pour interpréter et expliquer les pratiques de partenariat observées. L'idée étant d'arriver à expliquer les pratiques observées comme réponses adaptatives aux évolutions du contexte, à l'évolution de la relation de partenariat, mais aussi comme rencontre de cultures organisationnelles et de visions de la solidarité internationale.

À côté de la perspective principale – l'identification et l'explication des différentes pratiques de partenariat – nous avons pris en considération trois autres perspectives additionnelles qui, tout en ne correspondant pas au but principal de l'évaluation, étaient quand même susceptibles d'apporter des éléments complémentaires utiles à l'appréciation globale. Chacune de ces perspectives aurait pour faire l'objet d'une étude en soi, et, dans ce cas, elles auraient mérité un traitement plus systématique et approfondi. Dans le cadre de la présente évaluation elles ont été effleurées, même si leur contribution à l'analyse générale est parfois très significative.

### 3.5 RÉSULTATS ET EFFETS DU PARTENARIAT

---

Le partenariat promeut et provoque des changements, certains intentionnels, d'autres inattendus. Ces changements se justifient souvent comme réalisation de la mission des organisations constituant le partenariat, ou comme représentant le but du partenariat. Mais ils sont utiles aussi pour expliquer l'évolution d'une relation (la dynamique d'échange), pour en expliquer les bases (ce qui est poursuivi, dans l'intérêt de qui), ainsi que l'influence du contexte sur la relation (ce à quoi le partenariat est contraint ou considère comme plus pertinent). Les résultats et les effets ne servent pas seulement à justifier l'utilité d'un partenariat, mais aussi la vision du partenariat et de la solidarité internationale. Les types de changement observables donnent des indications quant au degré de complexité dont le partenariat se trouve investi – s'il s'agit, par exemple, de sauver des vies dans un conflit sur le court terme ou de s'attaquer aux facteurs structurels qui provoquent le conflit et la perte de vies.

### 3.6 FONCTIONNEMENT DE LA RELATION DE PARTENARIAT

---

Une relation est faite, aussi, de cadres normatifs, de modalités de communication, de relations entre individus (qui, par ailleurs, peuvent changer au cours de la relation). Ces éléments sont imprégnés de la culture de chaque organisation, mais reflètent aussi les différences de capacité et de pouvoir entre les parties, et traduisent l'idée de partenariat portée par chaque partie. Dans tous les cas ces éléments varient avec des variations dans l'environnement du partenariat ou des parties impliquées. Ce sont donc souvent des bons indicateurs de l'influence que l'environnement exerce sur les organisations et, en conséquence, sur le partenariat.

Même si, dans des évaluations plus classiques, le fonctionnement est utilisé pour expliquer la performance d'un partenariat, ce dernier aspect est tout à fait marginal dans cette évaluation. Dans notre cas le fonctionnement sert à illustrer et à expliquer les postures et les choix qui donnent forme à la relation, tout en les connectant à des changements externes plus fondamentaux (contraintes, incitants).

### 3.7 LA PLUS-VALUE DE L'ACTION DU SCCF

---

Un critère traditionnel de l'évaluation, la plus-value met en évidence les différences de valeur : il s'agit donc d'un critère comparatif. Dans le cas de notre étude la comparaison se fait entre les pratiques de partenariat promues et vécues par SCCF, et celles d'autres organisations qui pratiquent la solidarité internationale en Colombie. Puisque, dans des nombreux cas, les organisations colombiennes soutenues par SCCF sont aussi soutenues par d'autres membres du réseau Caritas Internationalis et, de manière plus épisodique, par d'autres agences de coopération, la comparaison se fait sur base de l'expérience des partenaires colombiens.

La comparaison porte sur trois dimensions :

- ce que SCCF fait et que personne d'autre ne fait (des apports additionnels par rapport à l'action d'autres acteurs),
- ce que SCCF fait mieux que les autres (des apports de qualité, mieux adaptés au contexte par rapport à l'action d'autres acteurs),
- ce que le SCCF fait de nouveau (les innovations par rapport aux pratiques courantes).

Le critère de la plus-value aide tant à évaluer l'expérience passée qu'à poser des questions par rapport aux choix auxquels SCCF se trouve confronté pour repenser sa stratégie pour le futur.

## 4. SOURCES D'INFORMATION

D'une manière générale la méthodologie était basée sur deux sources principales : SCCF et les vingt-cinq organisations colombiennes. Ce choix est conséquence directe de la nature de l'évaluation, qui est focalisée sur les pratiques de partenariat : les personnes ayant l'expérience directe de la relation entre les organisations sont forcément la source principale des informations.

Et, à ce propos, puisque la période de référence est très longue (quatorze ans), la priorité donnée aux témoins ayant expérience directe a signifié devoir se référer, dans des nombreux cas, à des personnes ayant quitté l'organisation ou ayant changé de fonction. Parfois cela n'a pas été possible, et nous avons dû utiliser les témoignages de personnes avec une expérience indirecte (en général, personnes arrivées plus tard dans le partenariat). Cela a été le cas tant en France qu'en Colombie.

À côté de ce groupe principal nous avons consulté deux autres groupes. Le premier est constitué d'organisations distinctes de SCCF et des vingt-trois organisations colombiennes mais qui ont croisé l'action des partenariats de SCCF en Colombie. Par exemple, en France nous avons entendu quelques membres de la Coordination française pour la Colombie, et nous avons aussi rencontré, à Bogotá, les membres du Groupe de Travail pour la Colombie au sein de *Caritas Internationalis*. Le deuxième est constitué d'organisations et de personnes toujours externes aux partenariats, mais qui ont interagi directement avec les partenariats. En France nous avons enten-

du des personnes ayant participé au Groupe Colombie de SCCF, en Colombie nous avons rencontré plusieurs organisations sociales qui sont soutenues par les partenariats.

Ces témoins ont été inclus pour avoir un regard externe et critique (ou simplement une perspective différente) par rapport à l'action des partenariats et des organisations impliquées (SCCF et les organisations colombiennes), ainsi qu'apporter des éléments d'appréciation des changements auxquels les partenariats auraient contribué.

D'autres sources auraient mérité d'être prises en considération, et notamment les pouvoirs publics et les décideurs politiques, en France et en Colombie, mais les limites des ressources disponibles nous ont fait opter pour une plus grande représentativité des groupes mentionnés aux dépenses de ces autres sources.

Nous avons aussi, dans la limite du possible, consulté des sources documentaires « officielles » : documents écrits publiés ou diffusés, bases de données, etc. Ces sources présentaient des formalisations d'accords et de visions, des rapports (d'activité, d'évaluation externe), des programmations pluriannuelles, des outils utilisés dans la relation de partenariat, etc. Dans le cadre de l'évaluation ces sources constituaient des formes d'objectivation des pratiques et des notions qui engagent les organisations vis-à-vis de l'extérieur (une autre organisation ou le public) ou d'instances hiérarchiquement distinctes au sein d'une même organisation (le conseil d'administration par rapport à une équipe technique, par exemple).

## 5. ÉCHANTILLONNAGE

La taille de la population<sup>4</sup> (groupes/sources d'information identifiés au point 4 ci-dessus) dépassant les possibilités d'une étude d'évaluation, on a eu recours à des formes d'échantillonnage. Il faut préciser que l'échantillonnage a été nécessaire pour la construction de l'enquête en France et des études de cas en Colombie. La phase d'interviews avec les organisations colombiennes a été menée sur l'ensemble de la population.

L'évidente multidimensionnalité des relations de collaboration, ainsi que le choix des évaluateurs d'adopter une perspective relationnelle pour aborder la notion de partenariat on fait que

- le travail de terrain en France a fait partie de l'analyse des pratiques de partenariat, et n'était pas seulement une phase de préparation (analyse du contexte) du travail en Colombie ;
- l'unité d'analyse choisie a été le partenariat – le couple SCCF-organisation colombienne – et non pas le « projet » ou l'« action singulière » doté d'objectifs explicites, d'un plan d'exécution et de moyens ; le partenariat étant identifié à des fins d'échantillonnage par la contrepartie colombienne de SCCF ;
- les autres variables qui ont été prises en considération dans la détermination de l'échantillon étaient : la durée de la relation, le statut de la relation (en cours/terminée), la localisation géographique des organisations colombiennes, et les contenus (les types et les domaines d'activité qui ont été réalisées dans le cadre de la relation de partenariat).

Dans la détermination de l'échantillon – en France et en Colombie – on a donc recherché à couvrir l'ensemble des types d'activité (projets, animation en France, plaidoyer en France et au niveau européen), à obtenir une représentativité satisfaisante de la diversité géographique et de la nature des organisations colombiennes, ainsi que des types de relation de partenariat (longue/courte, multidimensionnelle/limitée, en cours/achevée).

Les échantillons – interviews en France, études de cas en Colombie – sont décrits aux annexes 6 et 9.

## 6. ACTIVITÉS DE RECHERCHE

Le travail de recherche a consisté en un ensemble d'activités de collecte et d'analyse des informations nécessaires à construire une réponse aux questions évaluatives dans les TdR. À partir du cadre analytique (voir le paragraphe 3 dans ce même chapitre) nous avons concentré le travail d'enquête sur les éléments suivants :

- les éléments d'expérience, les activités menées directement par la/le témoin ou auxquelles il ou elle a participé directement ; ceci a signifié de parfois devoir faire appel à des témoins qui n'étaient plus impliqués dans le partenariat sur la Colombie ;
- la triangulation des informations recueillies auprès de chaque témoin ;
- l'observation directe des projets (les autres types d'action n'étant pas en cours pendant la réalisation de l'étude) avec leur contexte ;
- la mise en relation systématique de l'observation de terrain avec les évolutions générales du contexte<sup>5</sup> ;
- la prise en compte à la fois de données quantitatives et qualitatives, en privilégiant la richesse des informations.

Le travail de recherche a donc essayé de reconstruire, sur base d'échantillons, la réalité de la relation de partenariat à partir des types d'action que SCCF revendique comme relevant de la relation de partenariat. Mais nous

4 On parle de vingt-six organisations (SCCF et les organisations colombiennes), d'au moins quinze groupes diocésains, de plus de trente organisations de la société civile en France et dans d'autres pays du Nord, ainsi que de deux cents douze « projets ».

5 Selon la méthode de l'étude de cas « étendu » (voir Michael Burawoy, *The Extended Case Method*, Berkeley and Los Angeles, 2009, University of California Press)

avons aussi pris en compte de manière systématique l'évolution de chaque organisation impliquée dans le partenariat, afin de contextualiser la relation de partenariat dans le développement institutionnel de chaque partie.

## **6.1 INTERVIEWS EN FRANCE**

---

Nous avons interrogé un échantillon de témoins, internes et externes à SCCF. Cette enquête a visé d'une part la récolte de données concernant l'évolution institutionnelle de SCCF, et d'autre part la construction d'une base d'informations sur la vision du partenariat, la stratégie sur la Colombie, ainsi que les actions d'animation en France et de plaidoyer en France et au niveau européen.

Cette enquête s'est faite par des interviews, soit individuelles soit en petit groupe, faiblement structurées, les témoins étant des personnes de SCCF (actuellement ou dans le passé) ou des personnes représentant des organisations avec lesquelles SCCF a collaboré autour de la Colombie (voir la liste complète à l'annexe 6).

À cela nous ajoutons que d'autres importantes informations concernant les pratiques de partenariat à SCCF (hors Amérique latine et Caraïbes) ont pu être récoltées lors de la participation d'un des évaluateurs à des événements internes, auxquels il a été invité pour stimuler des discussions collectives. Lors du premier, un atelier sur le partenariat en décembre 2012, nous avons pu apprendre à propos des pratiques de cadrage du partenariat, tandis que lors du deuxième, une restitution préliminaire de cette évaluation en mai 2013, nous avons pu connaître les réflexions autour du partenariat qui sont menées par les équipes s'occupant d'autres régions.

## **6.2 COLLECTE ET ANALYSE DE DONNÉES CODIFIÉES**

---

Nous avons collecté un certain nombre de documents (voir annexe 5 pour la liste complète) produits par SCCF et le SNPS<sup>6</sup> concernant à la fois les stratégies institutionnelles, les activités sur la Colombie, et les modes d'organisation interne. Ces documents ont été analysés en tant que formalisations institutionnelles de pratiques, d'intentions et de décisions. Souvent il s'agit de documents qui objectivent des décisions prises au sein d'un partenariat. Nous avons aussi analysé des rapports d'évaluation, soit concernant la Colombie soit d'autres évaluations de partenariat menées chez SCCF.

D'autre part, nous avons eu accès à des bases de données internes de SCCF : la base de données des projets, qui conserve toute l'information technique sur les activités mises en œuvre par les organisations colombiennes et bénéficiant d'un soutien financier de SCCF ; et l'information sur les allocations budgétaires de la DAPI par année, région et pays. L'analyse de ces données nous a permis de dégager des tendances dans les décisions d'allocation et de dépense de SCCF dans un cadre comparatif.

## **6.3 INTERVIEWS AVEC LES ORGANISATIONS COLOMBIENNES IMPLIQUÉES DANS UN PARTENARIAT AVEC SCCF**

---

Afin de créer une base d'information le plus possible complète, nous avons réalisé des interviews avec chacune des organisations qui ont eu un partenariat avec SCCF (voir la liste avec les noms des personnes interviewées à l'annexe 8). Ces interviews, réalisées – sauf deux exceptions – par téléphone, étaient basées sur une grille semi-structurée (voir l'annexe 7). Elles visaient la récolte d'informations par rapport à la généalogie de la relation de partenariat avec SCCF, l'évolution de cette relation, et comment cette relation s'encadre dans le développement de l'organisation et comment elle peut être comparée avec d'autres relations de partenariat avec d'autres organisations.

## **6.4 ÉTUDES DE CAS EN COLOMBIE**

---

Les études de cas ont été conduites à partir de cinq organisations : la *Pastoral social du Diocèse de Quibdó* dans le Chocó, le partenariat des *Missionnaires Clarétains de Riosucio* avec ASCOBA et la *Corporación Viva la Ciudadanía* dans la région du Bajo Atrato, la *Pastoral social du Diocèse de Barrancabermeja* dans la région du Magdalena Medio, l'*Asociación Minga* à Bogotá et le *SNPS – Caritas Colombia* également à Bogotá. Le programme des études de cas se trouve à l'Annexe 9.

Ces études de cas se sont concentrées d'une part sur une compréhension plus fine du contexte des organisations et des enjeux qu'elles se trouvent à gérer, et d'autre part sur une observation de certaines actions ayant bénéficié de l'appui financier de SCCF. Nous avons aussi écouté ces mêmes organisations en relation à leur participation à des actions que SCCF a organisées en France ou auprès des institutions de l'UE (animation, plaidoyer) ou au niveau international (participation au Forum Social Mondial).

Au-delà d'entretiens en profondeur avec différentes personnes de l'équipe des organisations partenaires nous avons pu rencontrer les organisations de base et les communautés que ces mêmes partenaires accompagnent et soutiennent, entre autres grâce aux fonds de SCCF.

---

6 Lors de l'interview, le SNPS a décidé de partager avec nous son programme de développement stratégique

## 6.5 RÉTROACTION

---

À deux reprises nous avons soutenu l'organisation de moments collectifs de réflexion et de réaction à des analyses partielles qui émergeaient de nos activités de recherche. Un premier atelier a été organisé<sup>7</sup> le 15 février 2013 à la fin des études de cas : une dizaine d'organisations colombiennes, parmi lesquelles une bonne partie de celles qui avaient participé aux études de cas, a été consultée en relation au modèle de partenariat qui semblait surgir du travail d'enquête<sup>8</sup>. Nous avons proposé aux participants de débattre à partir de trois questions générales (voir l'annexe 10 pour les trois questions et la liste complète des participants) qui visaient à tester la pertinence du modèle et à en évaluer la portée selon le type d'organisation et la durée de la relation de partenariat.

Le deuxième atelier, de la durée de deux jours (le 6 et 7 mars 2013), a vu la participation d'une vingtaine d'organisations colombiennes, de représentants de SCCF et du F3E. Il a été organisé après la discussion du rapport préliminaire<sup>9</sup> – la présentation synthétique utilisée lors de l'atelier se trouve à l'Annexe 11. À cette occasion les participants ont été invités à discuter les principaux éléments d'analyse contenus dans le rapport préliminaire, ainsi qu'à se lancer dans des exercices d'analyse collective de certaines tendances lourdes (dans les relations de partenariat et dans l'évolution du contexte colombien et international) qui avaient été évoquées dans le rapport préliminaire et qui constituent, à notre avis, des éléments incontournables pour penser l'action de SCCF et le partenariat sur la Colombie pour les années à venir. La liste des participants, le programme de l'atelier et les questions débattues se trouvent à l'annexe 12. Un document qui synthétise les résultats de cet atelier sera publié par SCCF et le F3E.

---

7 Nous tenons à remercier le SNPS pour l'organisation de l'atelier et SCCF pour l'avoir financé.

8 Une version de ce modèle, affinée grâce aux critiques et aux apports des participants à cet atelier, est présentée dans ce rapport dans la Partie 1 du Chapitre 5.

9 Nous tenons à remercier le SNPS, SCCF et le F3E pour l'organisation de l'atelier et SCCF pour l'avoir financé.



## CHAPITRE 3 : LES ACTEURS DU PARTENARIAT

Les organisations qui ont fait partie du partenariat avec SCCF sont présentées de manière synthétique à l'Annexe 4. En regardant les organisations dans leur ensemble on peut déjà avancer quelques éléments d'analyse générale par rapport à la stratégie de partenariat de SCCF sur la Colombie.

### 1 CARACTÉRISATION DES ASSOCIATIONS COLOMBIENNES

La plupart des partenaires de SCCF sont des organisations dont la mission principale est celle de l'assistance et de l'accompagnement aux victimes du conflit. Certaines ont une assise territoriale (par exemple, les diocèses de Quibdó, d'Apartadó, de Barrancabermeja, de Medellín, le PDPMM, les Missionnaires Clarétains de Riosucio, la Fundación Circo Para Todos), d'autres ont une portée nationale, même si elles interviennent dans des régions et des lieux précis (c'est le cas par exemple du SNPS, de l'Asociación Minga, de Viva la Ciudadanía, du CINEP). Toutes les organisations ont la défense et la promotion des droits humains au cœur de leur mission.

Ces organisations peuvent, selon les cas :

- accompagner directement des communautés menacées ou victimes de violence : ceci se fait en général par une présence plus ou moins constante (on peut vivre dans la communauté, on peut passer des périodes en vivant dans la communauté, on peut se rendre régulièrement dans la communauté) de personnel de l'organisation ;
- accompagner indirectement les communautés, par exemple en formant et en accompagnant des prêtres ou des volontaires qui vivent dans les communautés, ou en passant par des intermédiaires locaux pour l'accompagnement de proximité (par exemple, le cas de Viva la Ciudadanía et ASCOBA dans la région de Riosucio) ;
- accompagner des associations autonomes qui sont basées et travaillent dans les communautés (c'est le cas de l'appui de la Pastoral Social de Barrancabermeja à l'association Mujer, Paz, Pan y Vida) ou d'entraide (par exemple, l'appui de la Pastoral Social de Barrancabermeja à la Corporación de Desplazados Vulnerables de Magdalena Medio) ;
- accompagner des organisations faitières, qui représentent des communautés, des groupes ethniques (par exemple, l'appui de la Pastoral Social Indígena de Quibdó au Foro Interétnico Solidariedad Chocó et à l'Asociación OREWA) ;
- accompagner des organisations de défense des droits humains (par exemple, l'appui de la Pastoral Social de Barrancabermeja au Espacio de Trabajadores y Trabajadoras de Derechos Humanos del Magdalena Medio) ;
- organiser et donner des formations pour leaders communautaires, leaders d'associations, défenseurs des droits humains, etc. (par exemple, le travail de Minga et de Viva la Ciudadanía).

On constate que, dans ces démarches d'accompagnement, plus l'accompagnement s'éloigne de la communauté (en travaillant par exemple à travers d'intermédiaires) ou plus il se concentre sur le renforcement des capacités (donc sur des changements dont les effets se manifestent sur le moyen et long terme), moins on a recours aux initiatives visant un changement d'état, c'est à dire visant des changements précis et à court terme auprès des bénéficiaires finaux. Les fonds reçus de SCCF servent donc notamment à payer le personnel du partenaire qui réalise l'accompagnement ou la formation, à payer les frais de déplacement (souvent très importants), à payer les coûts directs de l'action d'accompagnement ou de formation. Les fonds pour des initiatives socioéconomiques (par exemple) servent plutôt comme incitants dans le cadre d'un processus de longue durée avec des populations particulièrement défavorisées. Et, à l'observation, le travail d'accompagnement sur le long terme est celui qui donne les résultats les plus profonds et durables.

Sauf exception (par exemple la Fundación Circo Para Todos) les organisations colombiennes sont très engagées dans le travail politique. Elles produisent des études et des rapports qui fournissent des informations permettant d'exposer les dimensions des violations des droits humains, les mensonges racontés par les institutions, ainsi que dénoncer les actions des parties impliquées dans le conflit. Ils fonctionnent comme des observatoires sur le conflit, et cela les rend compétent et légitime pour entreprendre des actions de plaidoyer. Ils font aussi partie de réseaux, plateformes, coalitions avec d'autres organisations de la société civile (parfois même avec un rôle de porte-parole), et au sein de ces espaces ils échangent des informations, construisent des positionnements politiques communs, et les défendent auprès des autorités compétentes. Et parfois à titre individuel, notamment les évêques des diocèses, les partenaires font partie de processus de concertation avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs locaux.

Toutes les organisations qui font de l'action politique considèrent que cela est un élément fondamental et incontournable dans leur propre stratégie d'action, en partie par militantisme et en partie parce qu'elles croient qu'une action d'appui aux acteurs de base dissociée d'un travail politique serait moins efficace et seulement palliative. Les organisations de portée nationale élargissent leur action politique au niveau international, car elles sont convaincues que le changement en Colombie passe aussi par la pression externe sur le gouvernement et sur les alliances avec d'autres acteurs de la société civile.

La faiblesse que certains interviewés identifient est la capacité de capitaliser leur propre travail et les expériences collectives. Ceci est un problème typique des organisations orientées à l'action (de terrain, politique) : toute l'organisation adopte un mode de fonctionnement qui est axé sur la capacité de réponse, de coordination, d'organisation. Le travail de capitalisation, qui nécessite un temps d'action différent, et un regard orienté sur le passé, l'expérience est difficilement conciliable avec le regard orienté sur le présent et sur le futur qui est typique de l'action. Ce n'est pas seulement une question de moyens (financiers, compétences, temps), mais plutôt de cohérence avec la culture organisationnelle. Ceci est vrai dans les structures de petite et moyenne taille – les grandes peuvent se permettre d'avoir des unités qui travaillent selon des logiques différentes. Mais dans les organisations où chaque composante est fortement interconnectée c'est difficile de gérer une telle autonomie.

L'autre faiblesse qui est mentionnée est la difficulté de financer le travail des entités collectives (réseaux, plateformes, coalitions). Si chaque organisation arrive à financer sa propre participation (mais nous avons discuté avec Minga qui nous a dit qu'ils doivent renoncer à s'investir dans plusieurs espaces faute de ressources), c'est le travail collectif qui est difficilement finançable. Les organisations membres ne sont pas suffisamment riches. Et les partenaires du Nord ne voient pas cela comme une priorité.

## 2 APPARTENANCE DES ORGANISATIONS COLOMBIENNES SOUTENUES

Globalement environ la moitié des organisations ayant collaboré avec SCCF appartient à la société civile et est indépendante de l'Église colombienne. L'autre moitié est constituée soit de structures directement appartenant à l'Église, soit ayant été créées par l'Église, soit faisant référence à une congrégation religieuse. Le réseau Caritas est bien représenté, tant au niveau national qu'au niveau local. Ceci montre que si d'une part SCCF s'est préoccupé de soutenir les efforts pour la paix et les victimes du conflit de l'Église colombienne, il a aussi mobilisé les forces avec lesquelles une identité de vision pouvait exister et qui avaient les capacités opérationnelles d'intervenir en faveur des victimes.

Cette analyse est confirmée lorsque l'on regarde l'évolution dans le temps. La plupart des organisations laïques ou non-confessionnelles ont été soutenues de manière très ponctuelle (de un à trois ans), tandis que les structures liées à l'Église ont été appuyées pendant des périodes plus longues.

Les seules exceptions à cette règle sont la Corporación Viva la Ciudadanía et l'Asociación Minga qui ont collaboré avec SCCF pendant des périodes substantielles. On dirait donc que les organisations non-confessionnelles ont été « utilisées » pour leurs capacités, et plus particulièrement à l'époque de la crise humanitaire plus aiguë. Le partenariat de longue durée a privilégié des organisations de l'Église ou proches d'elle, avec l'exception de deux structures non-confessionnelles particulièrement compétentes et dynamiques.

Il faut ajouter un dernier élément à cette analyse. Nous avons pu constater que, au-delà de la relation avec SCCF, plusieurs de ces organisations ont une histoire de relation et de collaboration entre elles. Expliquer si, et dans quelle mesure, cela était un effet induit du partenariat avec SCCF ne rentrait pas dans les questions principales de cette évaluation. Nous avons pu vérifier que ces relations se basent sur des réseaux de personnes qui se connaissent depuis longue date, qui se respectent, et qui induisent des collaborations entre organisations. Et cela même au-delà de la distinction Église/non-confessionnel.

## 3 PRÉSENCE GÉOGRAPHIQUE ET PORTÉE D'ACTION

Si l'on analyse le territoire d'action des organisations colombiennes on peut remarquer tout d'abord qu'il y a une concentration très forte sur les zones et régions à haute intensité de conflit et de violence. En comparant une carte des conflits (et des déplacements) avec celle de la présence des organisations partenaires on voit une coïncidence presque parfaite. On peut donc en déduire que SCCF s'est lié à des organisations ayant la capacité d'être directement présentes dans les zones où les violences ont (eu) lieu<sup>10</sup>.

Cependant, on peut mettre en évidence aussi des différences entre les organisations. Des différences qui sont cruciales dans une réflexion sur la stratégie de partenariat. Nous observons que les organisations colombiennes se divisent à la moitié entre celles dont l'action a exclusivement une portée locale (qui peut arriver à s'étendre sur une région, mais qui vise tout de même le niveau local), et celles qui ont une portée d'action au niveau national et possèdent la capacité d'intervenir à plusieurs endroits du pays.

Notre évaluation ne révèle aucune stratégie explicite qui aurait guidé – sur la période considérée – le choix de ces deux catégories d'organisation. Nous avons appris que, en temps plus récents, CORDAID a pris l'option stratégique de ne travailler en Colombie qu'avec des organisations de la deuxième catégorie, pour leur capacité de travail en réseau et selon des approches multiacteurs. Il s'agit, à notre avis, d'une distinction intéressante, qui permet d'éclaircir une stratégie d'intervention dans un pays tel que la Colombie.

10 À l'exception, bien évidemment, des organisations non-colombiennes (OIDHACO et US Office for Colombia)

## CHAPITRE 4 : ANALYSES GÉNÉALOGIQUES

### 1. LA LIGNE DU TEMPS

Évaluer des relations de partenariat sur une période de quatorze ans ne peut se faire sans prendre en compte le contexte dans lequel ces relations se sont constituées et ont évolué. Si sur une courte période on peut supposer que l'environnement externe au partenariat soit relativement constant, et que, en conséquence, les effets de celui-ci sur la relation soient contrôlables, on doit faire l'hypothèse que ce même environnement exerce une influence importante sur un temps plus long. Dans ce chapitre nous faisons des constats qui serviront à expliquer – par corrélation ou par relation de causalité – les pratiques de partenariat. L'évolution de l'environnement servira, en partie, à expliquer les choix stratégiques ainsi que les résultats relatifs au partenariat en Colombie.

Nous avons choisi de considérer les contextes du partenariat, au pluriel. À des fins analytiques il est utile de reconnaître deux aspects. Le premier est que la relation de partenariat existe dans un cadre de relations internationales : SCCF – en tant qu'organisation française – existe et agit dans un contexte français et européen ; les organisations colombiennes sont intégrées dans leur pays ; et, en plus, la France (l'UE, en fait) et la Colombie entretiennent des relations, elles aussi inscrites dans un cadre encore plus vaste de relations internationales. Le deuxième est que si cette évaluation doit apprécier le partenariat de SCCF en Colombie, celui-ci a consisté de relations avec vingt-cinq organisations colombiennes, chacune desquelles est susceptible d'être influencée par son contexte de manière fort différente. De là, donc, la nécessité de ne pas trop généraliser, et de considérer plusieurs contextes (évidemment interdépendants entre eux).

Et, une fois complété le travail d'enquête sur le terrain, il nous est apparu intéressant de mettre en évidence cette interdépendance ou, du moins, la coïncidence temporelle dans les évolutions des différents contextes. De là, donc, le choix d'avoir un chapitre dédié à une présentation historique des contextes qui ont, de près ou de loin, pu avoir une influence sur le partenariat. Nous ne prenons en considération que les éléments utiles pour les analyses du partenariat – notre présentation du contexte n'a la prétention ni d'être exhaustive ni d'être détaillée.

#### 1.1 1997-2002 : LA VIOLENCE QUI TUE L'ESPOIR

En 1997 des événements ont lieu qui vont bouleverser la situation en Colombie, avec des conséquences aussi sur la position de la communauté internationale vis-à-vis de ce pays. À la veille des élections présidentielles un des candidats – Andrés Pastrana, celui qui finalement sera élu – ouvre un canal de communication avec les FARC avec la promesse que si élu il entamerait un dialogue officiel. Les FARC décident de soutenir ce candidat qui, une fois élu ouvre début 1999 un dialogue de paix (Diálogos de Caguán). Ces négociations passeront par des hauts et des bas pour finalement échouer début 2002 à la fin du mandat du président Pastrana.

Toujours en 1997, à Medellín, les groupes paramilitaires décident de s'organiser entre eux et ils forment les AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Si les groupes paramilitaires étaient actifs depuis déjà deux décennies, ce passage à une organisation unique et coordonnée marque aussi un passage à des formes d'action nouvelles : l'époque des massacres et des déplacements de masse (à côté des assassinats plus ciblés) débute en 1997 et se poursuit avec une intensité croissante jusqu'en fin 2002 lorsque le nouveau président Uribe Vélez entame des pourparlers avec les AUC pour mettre fin à cette vague de violence extrême. Il faut dire que si les actes massifs deviennent par après un peu plus sporadiques, les violences ciblées, elles continuent et se poursuivent jusqu'à nos jours.

Ces deux événements – les violences massives et l'espoir d'une négociation de paix avec le principal groupe de guerrilla – sont à l'origine de l'engagement de SCCF en Colombie et de son engagement pour la paix en Colombie et à côté des victimes de ce pays. On observe, dans cette première phase, un investissement croissant de la part de SCCF, tant en termes budgétaires (entre 1998 et 2002 on arrive à démultiplier par dix les fonds alloués à la Colombie et cette allocation passe d'un dixième à 40 % du budget de SCCF pour l'Amérique latine et les Caraïbes), qu'en termes d'organisations colombiennes qui sont soutenues (passage de deux partenaires en 1998 à dix-huit en 2002). Et, en termes plus qualitatifs, on voit que les types d'action soutenues en Colombie pendant cette première phase sont fréquemment des interventions de type humanitaire en aide aux communautés victimes des violences et, de même, les actions menées au Nord, en France et aux niveaux européen et international, portent sur des actions de diplomatie (interventions auprès des autorités françaises et colombiennes pour la protection des victimes) et de plaidoyer (dénonciation des violations des droits humains, influence des positions politiques prises par les pouvoirs publics vis-à-vis du gouvernement colombien).

Même si pendant cette période de crise aiguë SCCF a essayé de soutenir des interventions humanitaires là où des violence extrêmes se produisaient (mais aussi en cas de catastrophes naturelles, comme un tremblement de terre et des inondations), on observe quand même une concentration dans le Centre-Ouest du pays (les départements d'Antioquia, de Chocó, de Boyacá et de Santander), dans la région appelée Magdalena Medio et dans la vaste région frontalière entre Antioquia et Chocó. Il s'agit de zones de haute concentration des massacres et des déplacements forcés, ainsi que de conflit entre groupes armés.

La période 1997-2002 a aussi vu la préparation (1998-1999) et l'entrée en vigueur (début 2000) du Plan Colombia, un programme d'aide militaire des États Unis au gouvernement colombien, qui a engendré une forte militarisation et une croissance de la violence contre les communautés, sous prétexte de la lutte au narcotrafic et mettre fin au conflit. C'est avec ce programme que d'une part on a commencé à voir des collaborations et complicités entre armée régulière et groupes paramilitaires, et d'autre part les campagnes d'éradication de la coca ont été l'occasion de nouvelles violences sur les populations. Certains des partenaires colombiens de SCCF ont été actifs dans le travail d'influence pendant la préparation du Plan Colombia, et SCCF a ensuite soutenu l'action de soutien aux populations qui en souffraient les conséquences immédiates.

## **1.2 2003-2008 : MILITARISATION, CRISES FINANCIÈRES**

Vers la fin de la période précédente, deux événements ponctuels se sont produits qui ont eu des répercussions importantes pour SCCF et son action en Colombie. En septembre 2001 les attentats au World Trade Center à New York ont engendré des conséquences financières pour SCCF qui l'ont amené à introduire progressivement une culture du contrôle strict des dépenses ainsi qu'à limiter son budget pour l'action internationale. Et l'on observe par ailleurs, à partir de 2003 une chute importante<sup>11</sup>, tant du budget pour l'Amérique latine et les Caraïbes (moins 40%) que de celui pour la Colombie (réduction de deux tiers en 2003 par rapport à 2002). Une analyse plus étalée des choix d'allocation des ressources se trouve au paragraphe 2 suivant (page 36)

Les mêmes attentats ont aussi ouvert la porte à un changement de discours de la part du gouvernement colombien à propos du conflit interne qui, à partir de la présidence Uribe, a été présenté comme un problème de terrorisme (interne) et a essayé de présenter toute organisation qui n'adhère pas à la stratégie militaire du gouvernement et critique les compromissions des institutions colombiennes avec les groupes paramilitaires comme des complices des terroristes. Toute la période (deux mandats) de la présidence Uribe a été caractérisée par une tension permanente entre le gouvernement et les organisations de la société civile le gouvernement qui essaie de délégitimer les victimes du conflit ainsi que la plupart des organisations de la société civile, et celles-ci qui ripostent en exposant la corruption du gouvernement, la compromission de personnages de premier plan (dont Uribe) avec le narcotrafic et les groupes paramilitaires, et les violations des droits humains.

Cette stratégie militaire a aussi un pendant international, car la présidence Uribe met en place une stratégie agressive de relations publiques et de communication visant à changer l'image du pays aux yeux de la communauté internationale. Toutefois le bilan de la stratégie de solution militaire du conflit montre qu'elle a engendré des nouvelles formes de violence (par exemple, les enlèvements et assassinats de personnes innocentes présentées comme des membres de la guérilla – ce qui est connu comme « falsos positivos ») et a pleinement fait entrer l'armée dans le conflit, avec les mêmes types d'abus sur les populations (y compris l'utilisation de mines antipersonnelles) commis par les acteurs non-étatiques.

L'autre événement important a lieu en février 2002 : l'enlèvement par les FARC d'Ingrid Betancourt, candidate aux élections présidentielles de la même année et personne ayant la double nationalité colombienne et française. Le cas Betancourt a provoqué des larges mobilisations citoyennes, en Colombie et dans des nombreux pays dans le monde, mais tout particulièrement en France. C'est ici que les gouvernements et la diplomatie se sont activés avec une ferveur toute particulière, c'est ici que les Comités Ingrid Betancourt ont stimulé la participation de centaines de personnes, ont créé des événements culturels et, autour de la personne de Betancourt, ont donné une grande visibilité à la Colombie.

Cette mobilisation en faveur de Betancourt a été à double tranchant pour les organisations qui travaillent sur la Colombie, mais en s'occupant de l'ensemble du conflit, de la situation globale des droits humains et du développement du pays. Si d'un côté, comme nous l'avons observé, la Colombie a connu une visibilité auprès du grand public bien plus large qu'auparavant (et aussi un peu moins centrée sur les narcotrafiquants comme Pablo Escobar), il faut aussi remarquer que d'un autre côté cette visibilité était très centrée sur la personne Betancourt, ce qui rendait plus difficile la communication à propos d'autres types de problèmes (plus vastes), d'autres victimes (moins célèbres mais bien plus nombreuses) et aussi des réflexions plus nuancées et systémiques sur la situation en Colombie.

En tout cas, cet événement, qui s'est conclu avec la libération de Betancourt en 2008, a sans aucun doute ouvert un espace d'action pour les organisations actives sur la Colombie, dont SCCF.

Cette deuxième période a donc vu monter sensiblement l'action de SCCF en France et au niveau international, tant pour ce qui concerne son public de référence (les groupes diocésains en France) qu'auprès des institutions publiques et diplomatiques. Les organisations colombiennes ont participé activement à toutes ces actions en France et à l'international.

En Colombie l'échec des négociations de paix avec les FARC a relancé leur activisme et leurs violences. Et, d'autre part, le dialogue entamé avec les AUC a amené à une réduction progressive de la violence massive, même si les assassinats ciblés ont poursuivi tout comme les déplacements forcés. Entre 2003 et 2005 il y a eu

<sup>11</sup> La chute en 2003 a une autre origine que les séquelles de la crise financière globale, mais la tendance commencée en 2003 s'est poursuivie par la suite

un processus qui a débouché sur une loi de démobilisation des acteurs paramilitaires. Même si, dans les faits, les groupes paramilitaires se sont vite reformés et sont toujours très actifs, au moins ce processus a permis ce changement qualitatif de la violence.

Les projets soutenus par SCCF ont donc décidément évolué vers l'appui à long terme aux victimes – associations et communautés –, leur renforcement visant à leur permettre d'avoir des perspectives sur le futur. Le double changement de contexte – limitation financière et changement qualitatif des violences – a fait que SCCF a aussi entamé un processus de recentrage, en réduisant progressivement le nombre d'organisations partenaires et en limitant les zones d'intervention en Colombie.

Tout en restant relativement constant à partir de la réduction de 2003, on observe une nouvelle baisse du budget dédié à la Colombie à partir de 2006, qui reflète d'une part un choix stratégique de SCCF de réorienter ses priorités sur d'autres pays et d'autres régions du monde mais intègre aussi le début d'une baisse des donations du public, un facteur qui concerne l'ensemble des organisations de solidarité internationale en Europe.

On observe aussi une nouvelle phase dans la façon de SCCF d'agir en Colombie. Terminée la phase de crise aiguë et d'exploration (connaissance du pays et de ses problématiques, familiarisation avec les acteurs du pays), SCCF entame un processus de recentrage, à la fois géographique (avec à terme une concentration sur le Magdalena Medio et sur des zones restreintes du Chocó, ainsi que sur le niveau national), et sur un nombre de plus en plus petit d'organisations. Si cela dépend en partie d'une adaptation aux choix budgétaires, il y a eu aussi une intention (qui concerne tous les continents où SCCF intervient) de mieux qualifier la relation de partenariat et de développer un modèle d'intervention plus complexe et multidimensionnel, ce qui ne peut se faire qu'avec un nombre limité d'organisations.

### **1.3 2009-2013 : NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA COLOMBIE ET NOUVELLE CULTURE ORGANISATIONNELLE AU SCCF**

---

La troisième période voit des changements profonds, tant en Colombie qu'à SCCF. La Colombie se projette vers un futur différent : opte pour un modèle de développement basé sur l'exploitation de ses ressources naturelles (dans un sens d'ouverture aux investissements étrangers), se profile comme pays à revenu intermédiaire et même comme pourvoyeur d'aide au développement (voir, par exemple, les accords de coopération avec le Mexique sur la lutte au narcotrafic). Plus récemment, le gouvernement sous la présidence Santos a entamé un nouveau dialogue avec les FARC qui semble avoir quelques espoirs d'aboutir à des accords de paix.

À ces évolutions correspond un changement d'attitude de la part de la communauté internationale. Le conflit interne et les violations des droits humains (qui continuent) passent en deuxième plan<sup>12</sup>, tandis que l'intérêt pour le marché que la Colombie représente pour les entreprises et les investisseurs étrangers (européens, en tout cas) prime désormais dans l'esprit des décideurs et des fonctionnaires publics. Un nouveau « réalisme » s'est installé, et cela change la donne – de manière radicale – pour les acteurs de la société civile qui continuent de s'intéresser et de se préoccuper pour la Colombie, tant en Colombie qu'ailleurs dans le monde (en France et en Europe, en tout cas).

Cela signifie que maintenir une action autour des victimes du conflit et des violations des droits humains devient de plus en plus difficile, car elle est de moins en moins compréhensible (même si toujours pertinente et vraie). Il y a moins d'écoute des pouvoirs publics et des populations au Nord, et les mêmes acteurs en Colombie voient ces évolutions de façon complexe. De nouvelles perspectives et des nouveaux enjeux s'ouvrent, et la question devient comment évoluer pour s'y adapter et rester toujours pertinents et efficaces pour orienter le changement social.

Un autre changement majeur, qui trouve son origine au milieu des années 2000, mais qui montre pleinement ses effets seulement plus tard est l'évolution de la coopération au développement autour de l'Agenda pour l'efficacité. Les fonds publics octroyés aux OSC sont soumis à des nouvelles conditions très contraignantes. Cela se traduit d'une part en changements profonds dans la culture et l'organisation des OSC du Nord, et en conséquences très concrètes pour les OSC du Sud en termes de conditionnalités imposées. Une analyse plus étendue de cette tendance est présentée au Chapitre 6, point 2.

Ces évolutions sont toujours en cours et commencent à engendrer des effets visibles, qui remettent en cause tant la pertinence du discours tout centré sur les violations des droits humains dans le cadre du conflit que la faisabilité et l'efficacité des modalités d'action et, donc du modèle de partenariat. La réorganisation fonctionnelle interne de SCCF qui s'est produite en 2009 ajoute des éléments qui induisent à repenser le modèle de partenariat. Cette remise en cause est développée dans le chapitre 7. SCCF et ses partenaires ont commencé à réfléchir à comment repenser leur collaboration, une fois que SCCF a confirmé l'intention de maintenir une action sur et en Colombie. La présente évaluation fait partie de cette démarche.

---

<sup>12</sup> En cela aidés par l'adoption en 2011 de la Loi sur la terre et les réparations aux victimes. Cette loi, qui établit des droits des personnes reconnues comme victimes du conflit rencontre énormément d'obstacles d'application, à cause notamment du non respect de la loi par les administrations locales chargées de son application. Cependant la simple existence de cette loi qui, sur papier, reconnaît les victimes et leur donne le droit à des formes de réparation est suffisante pour les observateurs externes pour ouvrir un crédit au gouvernement du pays, sans lui en réclamer l'effective application.

Pour ce qui est de la période entre 2009 et 2011 a été une diminution encore plus rapide et marquée tant des budgets annuels alloués à la Colombie (le budget pour 2011 n'est qu'une fois et demie celui de 1998) que du nombre d'organisations soutenues (qui ne sont que cinq en 2011, moins qu'en 1999). Cela correspond à un rééquilibrage de l'engagement par zones en Amérique latine, ainsi qu'à une volonté institutionnelle de réduire la complexité des interventions (par exemple par une réduction du nombre de partenaires) afin de faciliter le suivi des interventions.

## 1.4 CONCLUSION

Comme toute périodisation, celle que nous venons de proposer est partiellement arbitraire. Les évolutions décrites sont des processus progressifs et non pas des changements soudains ; les interactions entre processus ont une influence sur les processus mêmes, donc séparer les processus est une opération artificielle ; et les changements qui caractérisent une période trouvent leur origine dans la période précédente. Il ne faut donc pas prendre les trois périodes comme des moments étanches et indépendants. Ceci dit, les trois époques décrites sont bien réelles et les évolutions lourdes de conséquences.

Cette analyse rapide et très macroscopique sert à mettre en évidence les tendances « lourdes » et à présenter de façon synthétique le cadre dans lequel les relations de partenariat entre SCCF et les organisations colombiennes se sont construites et ont évolué. Nous présentons dans la suite une analyse et une évaluation plus fine des ces relations.

## 2. ANALYSE BUDGÉTAIRE

Les évolutions que nous avons caractérisées en termes de *concentration* et de *réduction* en nombre d'organisations partenaires et de zones d'intervention sur l'ensemble de la période et de *stabilisation* (peu ou pas de nouvelles relations et de nouvelles zones d'intervention) sur la dernière partie de la période trouvent un premier éclairage dans une analyse de l'évolution des fonds attribués à l'action internationale au SCCF et de la partie allouée à l'action en Amérique latine et à la Colombie. Nous présentons d'abord une analyse du budget global de la DAPI, et ensuite une analyse du budget alloué aux actions en Amérique latine.

### 2.1 LE BUDGET DE LA DAPI ET SON ÉVOLUTION<sup>13</sup>

#### 2.1.1 Tendances générales

Au cours de la période le budget de l'Action Internationale montre une évolution en deux étapes. La première, entre 2004 et 2008, qui est caractérisée par une forte croissance, de 14,8 M€ à 27,2M€ (presque un doublement du budget total), avec des augmentations annuelles (par rapport à l'année précédente) qui varient entre +67% en 2005 et +8% en 2008, à l'exception d'une baisse de 6% en 2007. La deuxième étape, de 2009 à 2011, montre une forte décroissance (-32% en 2009) seulement partiellement compensée les années suivantes (+10% en 2010 et +1% en 2011). Même si en termes absolus le budget de 2011 reste supérieur à celui de 2004 (+38%), la tendance générale semble indiquer une stagnation à la fin de la période.

Afin de mieux comprendre cette évolution, il est nécessaire de mesurer l'impact que deux événements – le Tsunami dans l'Océan Indien de décembre 2004 et le tremblement de terre à Haïti en janvier 2010 – ont eu sur les finances du SCCF. Les fonds récoltés par le SCCF pour ces catastrophes sont entrés dans le budget de l'Action Internationale à partir de 2005, et expliquent en grande partie la hausse très importante de cette même année : l'importante augmentation de 2005 dépend à la hauteur de 72% des fonds Tsunami. Ainsi la baisse substantielle de 2009 dépend pour les deux tiers d'une diminution des fonds tsunami et pour un tiers d'une diminution du budget « développement/urgence ».

Le budget hors Tsunami/Haïti sur la même période subit des variations beaucoup moins importantes que le budget complet. En chiffres absolus il varie entre 14,8M€ en 2004 et 16,6M€ en 2011, avec un pic de 19,9M€ en 2008. Il connaît une évolution analogue à celle du budget total, avec une phase de croissance entre 2004 et 2008 (avec des taux annuels de variation qui vont de 19% en 2005 à 2% en 2008), et une de décroissance à partir de 2009 (avec deux diminutions consécutives en 2009 de -15% et en 2010 de -7% et une augmentation de 6% en 2011). Nous voyons donc que les variations du budget global dépendent principalement de l'arrivée des fonds pour le tsunami et pour Haïti et que le budget hors tsunami et Haïti connaît une croissance très limitée (+12% entre le budget de 2004 et celui de 2011).

Les données permettent aussi de distinguer entre les interventions de « développement » et les actions d'« urgence ». Celles-ci incluent non seulement les réponses aux catastrophes naturelles (inondation, tremblement de terre, tsunami, etc.) mais aussi aux crises humanitaires (épidémies, conflits, famines, etc.). Il est perti-

<sup>13</sup> Les données budgétaires disponibles concernant les engagements de l'action internationale au SCCF portent sur la période 2004-2011, celles pour la période 1998-2003 n'étant pas facilement disponibles. Les montants se réfèrent aux engagements et non pas aux dépenses effectuées. Les données sont réparties par « centre de gestion », c.-à-d. par région géographique et par type d'intervention (développement/urgence), suivant la structure organisationnelle de la DAPI.

nent de faire cette distinction car les modalités d'intervention sont extrêmement différentes (temps, méthodes, techniques, compétences nécessaires) et, aussi, les sources et les modalités de financement le sont aussi.

Nous avons vu que les catastrophes dues au tsunami dans l'Océan Indien et au tremblement de terre à Haïti ont provoqué une augmentation substantielle du budget de l'Action Internationale. Le budget que nous appelons de « développement » est celui que l'on obtient en soustrayant du budget total les lignes « urgences », « tsunami » et « Haïti ». Ce budget qui, avant l'époque des catastrophes (c.-à-d. en 2004) représentait deux tiers du budget total de l'Action Internationale a ensuite connu des variations importantes, descendant au 42% (en 2005) ou arrivant au 70% (en 2010) du total, mais fluctuant autour d'une médiane de 59%. On en déduit que, au-delà de contingences ponctuelles, le budget « développement » maintient un poids régulier sur l'ensemble de l'Action Internationale. On a trop peu d'informations sur la période avant-catastrophes pour en conclure que l'impact des catastrophes aurait été une légère normalisation (passage de 67% à 59% du total) du budget « développement ».

On arrive donc à la conclusion que, pendant la période concernée, les actions de type humanitaire ont provoqué une augmentation importante du budget de l'Action Internationale (à cause essentiellement des catastrophes naturelles), mais que cela n'a pas amené à une modification substantielle du poids que les actions de développement ont dans l'Action Internationale du SCCF. L'augmentation du budget général a connu une phase plus marquée entre 2005 et 2008, tandis que dans les années qui ont suivi, le budget de l'Action Internationale s'est davantage rapproché aux valeurs du début de la période.

### 2.1.2 Allocation du budget de l'Action Internationale par zone géographique

Ce qui est plus pertinent pour notre évaluation est de voir comment le SCCF a géré ces tendances générales en termes d'allocations budgétaires entre les zones géographiques. Le SCCF utilise six zones : *Afrique, Amérique latine et Caraïbes (ALC), Asie, Moyen Orient et Afrique du Nord (MONA), Europe, International*.

Une première observation est que les budgets pour le tsunami et pour le tremblement de terre à Haïti sont extrêmement importants, et pèsent lourdement sur les tendances de répartition des fonds entre régions. Dans le cas du tsunami, ces fonds rendent l'Asie la région la plus financée et dans le cas d'Haïti l'ALC passe de loin en deuxième place. Mais il s'agit de fonds qui, tout en étant très importants, correspondent à des événements exceptionnels, limités dans le temps, et de nature fort différente des autres formes d'intervention. Et, surtout, ils sont pré-affectés à une zone spécifique. Il n'y a pas de possibilité de choisir de leur allocation : le seul choix possible serait d'équilibrer l'augmentation provoquée par des fonds pré-affectés par une réduction du budget discrétionnaire sur la même zone. Mais, comme nous le verrons, cela ne semble pas être le cas.

Pour cette raison, lorsqu'on souhaite analyser des tendances d'allocation entre régions, il est sage de ne pas prendre en considération ces fonds exceptionnels. Nous avons donc analysé les choix d'allocation entre régions à partir des données hors budget exceptionnels. D'autre part nous avons inclus la ligne « urgences » car, à notre connaissance, elle n'est pas pré-affectée, mais relève de choix stratégiques.

Un premier constat, le plus évident, est que, à l'exception d'une seule année (2005), l'Afrique est systématiquement la région prioritaire pour le SCCF. Ce qui varie sur la période est l'importance de l'écart entre cette région et les autres. Et l'on voit que cet écart est croissant. En termes absolus le budget alloué à cette région varie de 4,9M€ en 2004, atteint un pic de 8,7M€ en 2007 et 2008, et ensuite redescend pour atteindre les 8,3M€ en 2011. Mais si l'on considère la relation de ces montants au budget global, on voit que la partie des fonds allouée à cette région augmente jusqu'à atteindre le 50% du total en 2011. On observe donc une tendance à faire de l'Afrique la région centrale pour les interventions du SCCF.

L'écart entre l'Afrique et les autres régions est croissant non seulement à cause de la croissance des allocations sur cette région, mais aussi parce qu'on observe aussi une deuxième tendance, à l'équilibrage entre les autres régions. Même s'il y a des variations d'une année à l'autre, la répartition des ressources entre les régions, à l'exception de la zone « international » est largement équilibrée et distancée, en termes quantitatifs, de l'Afrique. Les médianes pour les quatre régions hors « international » varient entre 11% (MONA) et 15% (Asie), lorsque celle pour l'Afrique est de 42%. L'allocation pour l'Afrique est systématiquement trois à quatre fois celle des autres régions. Cette tendance à creuser l'écart entre l'Afrique et les autres régions et à l'équilibrage entre les autres régions devient évidente et constante à partir de 2006.

L'Asie est dans l'ensemble la deuxième région après l'Afrique (en 2005 fut même la première), tandis que ALC et Europe maintiennent un niveau à peu près équivalent mais inférieur à l'Asie. On observe cependant que dans les toutes dernières années de la période l'écart entre l'Asie et ALC et Europe tend à augmenter. Il est toutefois impossible de dire, sur une période aussi brève et avec autant de variations dans les années précédentes s'il s'agit d'une tendance plus lourde (relevant d'une décision délibérée) ou si elle est purement épisodique. Le budget pour la zone « international » est resté toujours très limité (moins de 1M€ même si assez significatif relativement aux autres régions).

On peut en conclure que, en dehors des budgets exceptionnels pour les catastrophes naturelles, le budget pour l'Action Internationale s'est maintenu endéans des marges de variation relativement limités, mais en croissance par rapport au début de la période. Pendant cette période le SCCF a opéré un recentrage de son allocation par

régions, en renforçant la position centrale de l'Afrique et en maintenant une présence significative mais limitée dans les autres régions du monde, avec un équilibre substantiel entre celles-ci.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'ALC nous avons déjà observé que cette région est, sur la période 2004-2011, la troisième par niveau d'allocation. Les budgets alloués à cette région sont restés essentiellement constants pendant la période, sauf une diminution assez importante (réduction d'environ un quart) sur les deux dernières années. Nous allons maintenant analyser de manière plus fine l'utilisation de ces budgets dans la région et entre les pays.

## **2.2 LE BUDGET POUR L'ALC ET SES ÉVOLUTIONS<sup>14</sup>**

### **2.2.1 Tendances générales**

On observe, en premier lieu, que SCCF a travaillé, entre 1998 et 2011, dans quatorze pays de la région. Mis à part le Chili, l'Argentine, l'Uruguay, le Panamá, Cuba et la République Dominicaine (ainsi que les petits États insulaires des Caraïbes), on peut dire que le SCCF a été présent dans tous les pays de la région. Les informations budgétaires montrent que, pour certains États – comme le Costa Rica, El Salvador et le Venezuela – la présence a été épisodique, intermittente ou de très brève durée (quatre ans ou moins). Pour d'autres – Ecuador, Paraguay, Nicaragua – la présence a été plus longue, mais elle a été arrêtée au cours de la période (en 2003 pour le Paraguay, en 2004 pour l'Ecuador et en 2006 pour le Nicaragua). La somme des fonds alloués à ces six pays ne représente que 6% du total pour la région sur la période considérée. Même si dans certains cas – le Nicaragua, par exemple – les montants investis sont importants (1M€), en termes relatifs ils sont peu significatifs. Les huit pays restants – Bolivie, Brésil, Colombie, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique et Pérou – représentent 94% du total de l'allocation à cette région sur la période considérée.

Sur la période considérée le budget total est de 38M€. Elle peut être subdivisée en quatre étapes. Une première de croissance rapide (avec des taux de croissance de 56% et 66%), suivie d'une stabilisation pendant trois ans autour de 4,5M€ par an. Ensuite une diminution rapide (-40% en 2003) et une stabilisation prolongée (sept ans) autour d'environ 2,5M€ par an. Et enfin, une ultérieure décroissance, les deux dernières années, pour arriver à un peu plus d'un million d'euros en 2011. Comme on peut le constater, la disponibilité de données sur une période plus longue donne une toute autre perspective historique que sur une période plus courte.

Il faut dire que pendant les années à 4,5M€ le SCCF soutenait entre onze et treize pays et que depuis 2008 il en soutient huit. Mais la tendance évidente a été vers une réduction importante, puisque le budget de 2011 est plus bas (de presque un demi million d'euros) que celui de 1998, première année de la période considérée.

On peut donc, avec un regard sur une longue période, arriver à la conclusion que le SCCF a opté pour une réduction substantielle de son investissement en Amérique latine et Caraïbes. Même si les données disponibles ne permettent pas de comparaison sur le long terme avec les autres régions, il est évident que la période entre 1999 et 2006 a été marquée par un grand activisme et une large présence de SCCF dans cette région, et que par la suite il y a eu non seulement une concentration géographique mais aussi une forte réduction des investissements.

### **2.2.2 Comparaison entre pays de la région**

Nous avons déjà observé que, surtout entre 1999 et 2006 le SCCF a été présent dans un grand nombre de pays de la région, même si, en termes de continuité et de durée il s'est concentré essentiellement sur huit pays. Ce phénomène de concentration s'est entamé autour de 2005 et, à partir de 2008, il est arrivé à une situation d'équilibre. Comme nous l'avons déjà dit, cette situation d'équilibre est celle qui permet une présence significative dans la région mais limitée (marginale) en importance par rapport à la présence en Afrique.

De ces huit pays seul le Honduras n'a pas été soutenu de manière constante pendant les quatorze ans considérés. Tous les autres sont présents sur l'ensemble de la période. Le Guatemala et le Honduras – les deux « petits » pays du groupe – sont aussi ceux qui, en termes purement financiers, reçoivent moins d'appui : aucun des deux en aucune année n'atteint 9% du budget annuel. Le Mexique aussi – un « grand » pays mais la neuvième économie au monde en termes de PIB – après une certaine importance les quatre premières années a été réduit de poids par la suite pour arriver à des pourcentages seulement légèrement supérieurs à ceux des deux pays d'Amérique centrale.

Par contre, les cinq pays restants sont, avec des fluctuations d'une année à l'autre qui semblent correspondre plus à des contingences qu'à des changements de stratégie, les pays où l'action du SCCF apparaît prioritaire. Sur les toutes dernières années de la période il semblerait que le Brésil soit en perte de vitesse et que le Pérou gagne en importance, mais dans l'ensemble il y a une constance d'investissement tout au long des quatorze ans

<sup>14</sup> Les analyses dans cette section se basent sur les données se référant à la période 1998-2011, qui coïncide avec la période de référence de l'évaluation. Comme dans le cas précédent, les données se réfèrent aux engagements approuvés par le ca du SCCF et non pas aux dépenses effectuées. Les informations sont réparties par année et par pays. Il existe aussi une ligne régionale, probablement relative à des activités concernant l'ensemble des pays ou au niveau transnational.

considérés. D'autant plus que, en termes budgétaires, ces cinq pays représentent les trois quarts du budget total investi par SCCF dans la région<sup>15</sup>.

Il faut cependant remarquer qu'il y a une exception notable dans ce modèle de régularité que nous venons d'illustrer : le cas de la Colombie. En fait, entre 2000 et 2005, la Colombie a pris une importance tout particulière parmi les cinq pays, à cause notamment d'un important co-financement de l'UE. Pendant ces six années la Colombie est arrivée à absorber jusqu'à 40% du budget annuel pour la région (et jamais en-dessous du 19%). Il faut considérer que ces mêmes années sont celles où le budget octroyé à la région était le plus important, donc les gains généraux ont été affectés en priorités à la Colombie – en termes absolus il n'y a pas eu de réaffectations substantielles des autres pays sur la Colombie, mais on a plutôt donné priorité à ce pays dans le cadre d'une croissance du budget général de la région. Et, bien évidemment, une fois qu'il y a eu une réduction du budget, la Colombie en a subi les conséquences budgétaires de manière plus sévère.

La diminution en termes absolus du budget octroyé à la Colombie en fin de période (que nous avons déjà constatée) semble partiellement faire partie d'une réduction généralisée du budget alloué à la région, mais aussi à une priorité plus grande donnée à Haïti, au Pérou et à la Bolivie.

### 3. ANALYSE DES PROJETS SOUTENUS EN COLOMBIE PAR SCCF

#### 3.1 RELATIONS SUR LE LONG TERME ET RELATIONS PONCTUELLES

Les premières interventions soutenues par SCCF en Colombie datent de 1998. Sur la période concernée un total de 212 projets de vingt-cinq organisations ont été soutenus. De ceux-ci, sept – attribués à SCCF même – sont en effet un montage administratif pour dégager des fonds pour assurer le suivi de certains projets, et quatre autres concernent le soutien de SCCF au réseau européen ODHACO<sup>16</sup> et à ses activités. Les organisations proprement colombiennes soutenues sont donc vingt-trois, et les projets relatifs à celles-ci sont deux cents et un.

Face à une apparente dispersion de l'appui du SCCF, car vingt-trois organisations apparaissent nombreuses, on constate d'abord que, tant en termes de projets que de fonds attribués, la réalité est d'une grande concentration. Neuf organisations concentrent presque les trois quarts des projets soutenus et pas loin de quatre-vingt-dix pour cent du budget correspondant. Cela met en évidence une distinction importante : entre, d'une part, un soutien prolongé dans le temps (avec huit des neuf organisations mentionnées) et, d'autre part, un appui plus ponctuel et circonscrit avec les organisations restantes.

Sur la période considérée, les années où le SCCF a entretenu le plus grand nombre de relations parallèles sont celles qui vont de 2000 à 2005, avec pas moins de dix organisations partenaires pour chaque année, et un pic de dix-huit partenaires en 2002. Cela correspond au moment de plus grande intensité du travail de SCCF sur la Colombie : ce sont aussi les années les plus actives des groupes de soutien dans les diocèses en France et de l'activité de plaidoyer, en France et au niveau international. Et ce sont les années où les liens directs avec les acteurs en Colombie ont été entretenus et alimentés avec la plus grande constance et proximité. Il s'agit des années où on a concentré presque les deux tiers de l'ensemble des ressources financières pour la Colombie sur la période considérée. Ce sont aussi les années où toutes les neuf organisations soutenues sur le long terme ont été appuyées. Le contexte, en Colombie et au niveau de la France et international, et les évolutions internes au SCCF expliquent largement tant l'intensité de ces six années que la relaxation progressive dans les années qui ont suivi, comme nous le verrons plus loin.

Or, si l'on regarde de près les neuf organisations, on se rend compte que, sur les deux dernières années de la période considérée, le SCCF ne maintient la relation qu'avec cinq d'entre elles – l'Asociación MINGA (10 ans de partenariat), le diocèse de Barrancabermeja (12 ans de partenariat), les Missionnaires Clarétains de Riosucio (10 ans de partenariat), le Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (7 ans de partenariat), et le Secretariado Nacional de la Pastoral Social – Caritas Colombia (12 ans de partenariat). La relation avec trois des quatre autres (CINEP, diocèse d'Apartadó et ILSA) s'est limitée à la période 1998-2005. Pour la quatrième (le diocèse de Quibdó) la relation s'est poursuivie pendant huit ans, jusqu'à 2009. En temps plus récents, à partir de 2005, une nouvelle relation s'est établie avec l'association Viva la Ciudadanía, et, avec les cinq plus anciennes, elle dure jusqu'à la fin de la période. On est donc passé du maximum de dix-huit partenaires en 2002 à six en 2011 : on en conclut que, après une époque d'exploration du pays et d'intervention massive à travers de nombreux partenaires et des relations tant maintenues que ponctuelles, le SCCF a opté pour une stabilisation d'un nombre réduit de relations.

<sup>15</sup> Et on exclut ici les fonds supplémentaires pour le tremblement de terre à Haïti.

<sup>16</sup> Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia

### 3.2 CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE

---

Une ultérieure dynamique de concentration s'observe lorsqu'on prend en considération les zones géographiques d'intervention en Colombie. Les neuf organisations soit sont des organisations territoriales (qui agissent sur un territoire déterminé et délimité) : les diocèses d'Apartadó, de Barrancabermeja et de Quibdó, le Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio et les Missionnaires Clarétains de Riosucio. Soit il s'agit d'organisations d'envergure nationale, avec la capacité d'intervenir tant au niveau local qu'au niveau national et international : le Secretariado Nacional de la Pastoral Social (SNPS) – Caritas Colombia, le CINEP, l'Asociación MINGA et ILSA.

Presque quatre projets sur dix ont une portée « nationale » et un sur quatre concerne le diocèse de Barrancabermeja. Au total, les projets « nationaux » et des diocèses de Barrancabermeja, Apartadó et de Quibdó constituent plus de quatre-vingt pour cent du total des projets soutenus. Les autres zones du pays sont très faiblement représentées.

Si le « national » et les diocèses de Barrancabermeja et d'Apartadó ont été visés depuis le début de la période, le diocèse de Quibdó est arrivé un peu plus tard (en 2002).

Si l'on regarde les budgets alloués, on retrouve la même concentration sur les mêmes zones : plus de quatre-vingt pour cent du budget total alloué à la Colombie concerne des actions soit au niveau national, soit dans les diocèses de Barrancabermeja, de Quibdó et d'Apartadó. Cependant, l'équilibre budgétaire entre ces quatre zones est fort différent qu'en termes du nombre de projets : Barrancabermeja concentre presque trente pour cent du total, et Apartadó presque un quart. Le national représente un cinquième du total et Quibdó presque un dixième. Les autres zones ne dépassent jamais le trois pour cent du total.

Les neuf organisations principales, ensemble, absorbent 67,5% des projets et 74% du budget de la zone « nationale », 96% des projets et 94% du budget de la zone Barrancabermeja, 81% des projets et 91% du budget de la zone Apartadó, et 100% des projets et 100% du budget de la zone Quibdó.

On voit donc que la concentration sur les neuf organisations et la concentration sur les quatre zones convergent, et on en déduit que, malgré l'impression de dispersion sur des nombreuses organisations et des nombreuses zones, l'action du SCCF en Colombie s'est fortement concentrée sur un nombre limité d'organisations et encore plus limité de zones géographiques.

Et à partir de 2006 on voit que, mis à part des interventions menées par le SNPS sur plusieurs diocèses, on s'est réduit d'abord aux quatre zones de concentration et ensuite, les deux dernières années, à trois (« national », Barrancabermeja et Apartadó). La réduction et la stabilisation des relations correspond à une forte limitation des zones d'intervention.

### 3.3 TENDANCES DANS LE FINANCEMENT DES PROJETS

---

Le soutien financier que le SCCF apporte à ses partenaires prend la forme de financement de « projets ». Nous allons discuter plus loin de l'ambiguïté de la notion de projet, car elle cache des réalités très différentes tant en termes de type d'activité que de relations entre le SCCF et les différents partenaires. Ce qui nous intéresse ici sont les tendances que les informations de la base de données du SCCF révèlent, et la notion de projet est à cette fin appropriée.

Nous observons que la durée des projets est généralement d'un an : en réalité il s'agit, dans certains cas d'une initiative d'une durée effective d'un an, dans d'autres cas de financements d'une activité pluriannuelle morcelés sur différentes années budgétaires. Les données indiquent que, entre 2002 et 2005 on a financé aussi huit projets d'une durée de deux ans. Nous savons des entretiens qu'aujourd'hui le SCCF finance certains partenaires sur base de projets de trois ans, mais il s'agit d'une évolution récente.

Les projets sont attribués à deux catégories : le « type » d'intervention (développement, plaidoyer, réhabilitation, urgence et renforcement institutionnel) et l'« attribut » du projet (secteur et/ou modalité d'intervention). Tout projet appartient à un type et possède un attribut. Plus de 60% des projets sont classés comme « développement », tandis que 47% ont l'attribut « réconciliation » et 15% « socioéconomique ». Plus d'un tiers de tous les projets sont « développement + réconciliation » et environ 10% sont « développement + socioéconomique ». Les catégories et leurs spécifications sont pensées pour un usage général au sein de SCCF et semblent peu adaptées à la réalité des actions en Colombie. De plus, l'attribution d'une action à l'un ou l'autre type et/ou attribut semble être soit un peu subjective (on trouve par exemple l'accompagnement de communautés parfois comme « réhabilitation + réconciliation », parfois comme « prévention-animation + réconciliation » et parfois comme « socioéconomique + réhabilitation ») soit peu en lien avec l'intitulé du projet.

Les projets de type « développement » absorbent 55% du budget total, tandis que les projets de type « réhabilitation » reçoivent 30% du budget. Les projets avec un attribut « réconciliation » (tout type confondu) reçoivent 46% du budget, les « socioéconomique » le 16% et les « formation, éducation » le 10%.

Nous observons donc une certaine concentration de l'action financière du SCCF en Colombie sur des approches « développement » et « réhabilitation » et sur des actions visant la « réconciliation », le soutien « socio-économique » et la « formation-éducation ».

Ce qui est intéressant est de voir que le soutien ponctuel dans des zones de non concentration pour SCCF est souvent de l'aide d'urgence ou une action de réhabilitation. Ce qui suggère que les interventions dans ces zones correspondaient à une réponse rapide à une situation de crise, en appui à l'action des partenaires.

Un autre élément intéressant qui émerge de l'analyse de la base de données des projets est que si, comme nous l'avons vu, il a y eu une forte concentration de l'utilisation du budget à travers de neuf organisations partenaires, l'analyse du budget moyen par projet et par organisation révèle une autre réalité. Si l'on exclut les cas (peu nombreux) des organisations n'ayant reçu que des financements pour des actions ponctuelles à faible (dix mille euros ou moins) budget, on voit que le financement moyen par projet varie (avec une seule exception) entre seize mille et soixante-cinq mille euros. Et si on regarde les huit organisations ayant géré les plus grands montants totaux (plus de cinq cents mille euros) la variation est entre vingt-six mille et soixante-cinq mille euros (toujours avec la même exception).

Ce qui fait les grands totaux est le nombre important de projets que chaque organisation a géré avec le soutien financier de SCCF. On voit que les organisations avec lesquelles une relation pluriannuelle s'est établie et maintenue ont géré quatre, cinq, jusqu'à six projets en un an. Même si les différents projets ont une nature distincte et, parfois, ont lieu dans des localités distinctes, l'organisation partenaire reste le seul interlocuteur responsable face au SCCF. Nous identifions ici une faiblesse de la modalité de financement par « projet » : lorsque le partenariat avec une organisation induit la démultiplication des projets on augmente les coûts de gestion, tant pour le SCCF que pour le partenaire.

L'exception que nous retrouvons dans les données est le cas du diocèse d'Apartadó qui n'a été financé que pour trois projets pour une moyenne de deux cents cinquante-cinq mille euros, notamment à cause d'un projet avec un budget de plus de six cents mille euros.

### **3.4 CONCLUSIONS**

---

Pendant la période de référence l'action de SCCF en Amérique latine et Caraïbes a connu un essor important entre 1999 et 2006. Faute de données il est impossible d'établir si un tel développement est relatif (car il correspondrait aussi à des développements comparables dans d'autres régions) ou absolu (c.-à-d. le résultat d'un choix politique de donner une priorité à cette région). Reste le constat local d'une phase de croissance financière, du nombre de pays d'intervention, et du nombre de partenaires dans la région.

Pendant cette phase la Colombie est le pays prioritaire de la région, ce qui permet à SCCF de rentrer en contact avec des nombreuses organisations dans le pays, de soutenir des projets dans des nombreuses zones du pays. Le SCCF a cependant entamé dès les premières expériences des relations de partenariat qui se sont approfondies et prolongées dans le temps avec huit organisations en Colombie. Et de même le travail a été approfondi sur trois zones du pays (diocèses de Barrancabermeja, de Quibdó et d'Apartadó) et sur le niveau national.

Les projets soutenus sont majoritairement de développement, mais pendant cette phase d'investissement on a donné beaucoup de place aussi à des interventions d'urgence et de réhabilitation (à cause entre autres de la vague de violence due à l'arrivée des forces paramilitaires dans le conflit). Les thèmes de la réconciliation et du développement socioéconomique ont été privilégiés.

À la phase d'expansion du budget pour l'ALC est suivie d'abord une phase de stabilisation sur des niveaux inférieurs d'investissement, et ensuite une phase de réduction ultérieure. Cette dynamique correspond à un choix de renforcer la centralité de l'Afrique comme région d'intervention de SCCF et de maintenir une présence significative mais fortement réduite dans les autres régions du monde.

Ceci a signifié que dans un premier temps il y a eu un rééquilibrage interne à la région ALC, avec une priorité partagée entre cinq pays, dont la Colombie.

Dans un deuxième temps, en fin de période il y a eu une nouvelle réorientation avec une priorité plus marquée donnée à Haïti, au Pérou et à la Bolivie et une réduction ultérieure du poids de la Colombie.

Ces évolutions se sont traduites en une réduction progressive du nombre des partenaires en Colombie, qui ne sont désormais plus que six, et des zones d'intervention – le niveau national et les diocèses de Barrancabermeja et de Quibdó.

Le système d'octroi de financements est basé sur la forme « projet », d'une durée variable entre un et trois ans. La plupart des partenaires gère plusieurs projets (jusqu'à six) par an. Puisque chaque « projet » entraîne un rapportage et une gestion-suivi spécifique, ce système semble augmenter les coûts de gestion, tant pour le SCCF que pour les organisations partenaires : avoir un seul contrat pour un « programme » serait plus simple et moins coûteux, tant pour SCCF que pour les partenaires. Et, du côté des bénéficiaires, cette démultiplication des contrats ne semble pas apporter de bénéfice évident, ni pour SCCF ni pour les partenaires.

# CHAPITRE 5 : LOGIQUES DE LA COLLABORATION

## PARTIE 1 : IDENTIFICATION D'UN MODÈLE DE PARTENARIAT

### 1. FORMES DE LA COLLABORATION

L'analyse documentaire et l'observation de terrain nous renvoient une image complexe et multidimensionnelle de la collaboration. Les formes que la collaboration pris au cours de la période de référence sont multiples. Nous en avons identifiées cinq.

#### 1.1 LA DIMENSION « PROJET » DE LA RELATION DE PARTENARIAT

Une des formes les plus classiques de la solidarité internationale, les soutien à des actions qui ont lieu dans le pays du Sud (la Colombie) et qui, en général, s'adressent plus ou moins directement à un public en situation de besoin. Toutefois, une analyse plus fine a montré que derrière le terme « projet » se cache une réalité composite et parfois même ambiguë. Nous allons donc décortiquer un peu la réalité de la collaboration par les « projets » que nous avons observée. Une caractéristique générale qu'il vaut la peine de mentionner est que, au moins en Colombie, le soutien que le SCCF apporte aux « projets » est strictement financier. Il n'envoie pas d'expatriés (conseillers techniques, chefs de projet, professionnels, etc.), ni de biens : le soutien est à l'action des partenaires, et constitue un apport financier qui doit permettre aux partenaires de réaliser des actions.

##### 1.1.1 Projet comme instrument d'engagement de dépenses et de gestion d'un financement

Au SCCF le mot « projet » est utilisé dans la gestion interne comme synonyme d'activité nécessitant une gestion et impliquant des dépenses, dans le sens où un projet peut se référer à un quelconque type d'activité impliquant une dépense et des actions coordonnées du personnel du SCCF. Un projet peut concerner une action réalisée par un partenaire tout comme une action menée par le SCCF (suivi de projets, par exemple). Le projet est présenté et défendu en interne aux différents échelons de la hiérarchie. Le projet, lorsqu'il s'agit d'activités mises en œuvre par un partenaire, fait l'objet d'un contrat, et ensuite d'un suivi (contenu et finances). Il s'agit donc d'un terme générique qui s'inscrit dans le fonctionnement interne de l'organisation. Des procédures, des outils, des modalités de fonctionnement et des profils de poste sont conçus sur base de cette notion générique.

De ce point de vue, la seule vraie distinction dans la pratique concerne la durée (du contrat, de l'engagement) : le SCCF soutient des projets d'une durée allant de un à trois ans<sup>17</sup>. Ceci relève d'une politique institutionnelle du SCCF, et constitue un facteur très important pour les partenaires. Ce qu'en langage technique on appelle la « prévisibilité » des financements est un aspect fondamental pour permettre aux organisations bénéficiaires de programmer sur un plus long terme leur développement et leurs activités. En Colombie on reconnaît au SCCF cette caractéristique positive, en comparaison avec des financements d'autres organisations sur des périodes toujours plus courtes – on nous a parlé de contrats pour trois mois comme extrême.

Toutefois si la prévisibilité du financement est un élément important, ce qui est admissible/acceptable et est financé dans le cadre d'un « projet » est considéré au moins aussi important par les organisations.

##### 1.1.2 projet = initiative limitée v. projet = processus

Les actions appuyées par le SCCF en Colombie au cours de quatorze ans sont très variées. Une première distinction concerne la nature de l'action, entre des *initiatives* ponctuelles, limitées dans le temps, avec une finalité bien définie, et les *processus* qui visent des objectifs à long terme, et se basent sur un travail permanent ou récurrent. Le SCCF en Colombie a soutenu tant des initiatives que des processus. Parmi les premières on peut citer des conférences (ou la participation à des conférences), des initiatives génératrices de revenus (agriculture, élevage, ...), des formations. Parmi les deuxièmes on note tous les accompagnements de communautés ou d'organisations de la société civile, le travail de renforcement organisationnel et institutionnel de certains partenaires.

Les initiatives peuvent être isolées ou intégrées à un processus, être portées par l'organisation partenaire ou par les bénéficiaires. Les processus peuvent faire partie du fonctionnement régulier de l'organisation partenaire ou être des activités nouvelles qui s'intègrent dans le fonctionnement de l'organisation.

Nous avons pu visiter et observer des projets-initiative et des projets-processus. Ils nous ont tous semblé de bonne voire très bonne qualité en termes de résultats et de pertinence. Nous avons vu des communautés de personnes déplacées fonctionner comme un collectif, gérer ensemble les biens communs, partager les ressources, grâce au patient travail d'accompagnement réalisé par le partenaire de SCCF. Nous avons vu plusieurs

17 En réalité la durée d'un projet peut aussi être bien plus courte : c'est le cas, par exemple, du soutien à des initiatives ponctuelles, comme le financement d'un séminaire ou de la participation à une conférence. La durée d'un an correspond à l'imputation dans le budget annuel du SCCF.

organisations de la société civile – représentant les intérêts des communautés indiennes et afrocolombiennes, rassemblant des femmes qui s'entraident et agissent au sein de leurs communautés victimes de violences – fonctionner de manière relativement autonome grâce toujours au travail d'accompagnement des partenaires de SCCF. Nous avons vu le résultat d'initiatives – construction de maisons et activités d'élevage au sein d'une communauté de personnes déplacées, création d'un centre de santé qui combine médecine occidentale et médecine traditionnelle, formations de leaders communautaires – qui ont sans doute changé pour le mieux la vie des personnes directement concernées.

Nous avons pu comparer, en visitant une autre communauté de personnes déplacées de plus récent établissement et vivant dans des conditions très difficiles et au milieu de contradictions qu'elles n'arrivent pas vraiment à gérer, et nous avons pu nous rendre compte des difficultés qui existent et du temps nécessaire pour arriver à faire un collectif d'une communauté de personnes qui n'ont en commun que l'expérience traumatisante de la violence et du déplacement forcé.

Nous avons pu mesurer l'importance fondamentale d'un travail basé sur les droits, de la nécessité incontournable des actions de plaidoyer, ne fût-ce que pour faire en sorte que les lois qui existent et qui établissent des droits des victimes de la violence soient respectées et appliquées par les autorités compétentes, chose qui en Colombie n'est pas du tout garantie. Atteindre l'autonomie, l'autosuffisance et la cohésion sont des résultats qui nécessitent un travail de proximité et de longue haleine.

Si nous avons peu de doutes par rapport à l'utilité et à la qualité des « projets » soutenus par SCCF, nous nous posons des questions, en relation au partenariat, par rapport à la valeur ajoutée du soutien de SCCF. Produit plus de bénéfices le soutien à des initiatives ou à des processus ? Si le SCCF devait opter plus clairement pour les initiatives, les partenaires actuels seraient-ils les mieux adaptés ? Et si on devait continuer à travailler avec les mêmes partenaires en soutenant des initiatives en priorité, quel type de relation de partenariat serait la mieux adaptée ? Vaut-il la peine de financer ponctuellement (une année) un processus ?

### 1.1.3 Une typologie de contenus des projets

Une autre dimension de la variété des projets soutenus par SCCF en Colombie concerne le contenu de l'action. Le SCCF utilise deux typologies pour catégoriser les projets qu'il soutient :

Typologie 1 : Attribut	Variables
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- agriculture</li> <li>- alimentaire</li> <li>- animation rurale</li> <li>- animation urbaine</li> <li>- évaluation</li> <li>- fonctionnement</li> <li>- formation</li> <li>- formation, éducation</li> <li>- global</li> <li>- habitat</li> <li>- prévention, animation</li> <li>- réconciliation</li> <li>- socio-culturel</li> <li>- socio-économique</li> <li>- tentes, abris</li> </ul>
Typologie 2 : Type	Variables
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement</li> <li>- plaidoyer</li> <li>- réhabilitation</li> <li>- renforcement institutionnel</li> <li>- urgences</li> </ul>

Et nous savons que cette catégorisation sert à compiler des statistiques internes qui donnent une image d'ensemble de ce que le SCCF soutient dans le monde. Mais elle n'est utilisée qu'au niveau du CA pour prendre des orientations stratégiques sur ce que le SCCF doit promouvoir, qui veille à ce qu'un certain « équilibre » soit respecté entre actions qui allègent la souffrance et fournissent une assistance aux plus pauvres et actions qui visent des changements à plus long terme, plus profonds, impliquant des capacités à être autonomes et à défendre des droits.

Du point de vue d'une analyse des pratiques de partenariat cette double catégorisation est insatisfaisante car elle efface certains types d'activités qui sont, à notre avis, nécessaires pour reconstruire la logique de partenariat telle que mise en œuvre par SCCF en Colombie et pour répondre à la question de la valeur ajoutée de la

contribution de SCCF à l'action des acteurs colombiens. La typologie que nous proposons, et qui se base sur le travail d'observation des pratiques, a le seul but de mettre en évidence ce qui est caché et de fournir des éléments de réflexion – elle n'est pas proposée en tant qu'alternative aux catégorisations en usage actuellement à SCCF.

Nous sommes aussi conscients que, parfois, l'introduction de distinctions comme celles qui suivent peut se révéler un exercice abstrait pour les acteurs de terrain – quel qu'il soit ce terrain – dont l'action en générale est complexe, et mélange sans solution de continuité des types différents d'intervention pour s'adapter en temps réel aux mutations des conditions auxquelles ils sont confrontés. Mais dans un dialogue entre organisations qui sont éloignées du terrain et organisation qui sont sur le terrain ce type de distinctions est nécessaire pour aider les uns et les autres à mieux (se) comprendre le sens de l'action.

**a. actions visant un changement d'état (pour les populations-cibles)**

Nous avons observé des maisons de bonne qualité (dans une communauté de personnes déplacées) qui avant l'intervention de SCCF n'existaient pas. Nous avons vu des cultures de caoutchouc qui vont générer des nouveaux revenus pour la communauté qui les a planté. Nous avons visité un centre de santé pour des communautés indiennes qui, avant, n'avaient pas les moyens adéquats de se soigner.

Nous avons connu une communauté de personnes déplacées qui avait réussi à obtenir de la terre pour s'y installer de manière définitive et entamer des activités agricoles pour subvenir à une partie de ses besoins grâce au travail de revendication de ses droits qui a mené à l'application des lois qui les leur octroyaient.

Un *changement d'état* est donc un changement observable dans les conditions de vie d'une personne, d'une famille, d'un groupe, d'une communauté ou d'une organisation de base. Soit il s'agit de la création/construction de quelque chose qui n'existait pas, soit c'est l'amélioration substantielle de quelque chose qui existait déjà : le changement d'état marque un passage entre un avant en un après et se réfère à des conditions concrètes de vie. Cela inclut, car en Colombie c'est malheureusement très important, le passage d'une condition de vie menacée à une condition de sécurité.

Le SCCF et ses partenaires ont soutenu beaucoup d'initiatives visant un ou plusieurs changements d'état. Selon le moment historique et selon la zone on a appuyé des activités de protection des personnes et des groupes, des activités de type socioéconomique, des activités de revendication de droits par les ayants droit, des activités de type humanitaire (visant à fournir de la nourriture, des abris, etc.).

**b. actions visant un renforcement des capacités des organisations de base**

Le fait que la communauté de personnes déplacées a construit ses maisons donne lieu à un changement d'état. Mais le fait que cette communauté a planifié et réalisé de manière collective la construction des maisons, le fait qu'elle a décidé ensemble sur la modalité d'attribution des maisons construites, le fait qu'elle a défendu auprès des fournisseurs l'idée que toutes les maisons devaient être identiques, de la même qualité et toutes terminées en même temps, tout cela a contribué à créer (ou a renforcer) l'identité collective, la solidarité de groupe, la capacité de s'organiser et d'agir ensemble pour un intérêt commun.

La construction du centre de santé pour les populations indiennes a été portée par l'association des peuples indiens de la région. Le centre de santé est un changement d'état. Mais le processus de consultation et de décision qui a amené l'association à décider de concevoir et réaliser le projet du centre de santé, le processus de collaboration entre médecins occidentaux et médecins traditionnels, de récupération des plantes et des remèdes traditionnels, tout cela fait partie d'un processus plus vaste de construction d'une identité commune, d'un apprentissage à gérer en commun une identité à partir de celle de quatre peuples différents, de l'acquisition de la capacité à être un acteur de changement social, qui interagit avec les pouvoirs publics, avec d'autres organisations de la société civile.

Jusqu'ici nous avons évoqué des exemples liés à des initiatives qui visaient la production d'un changement d'état et qui, dans le processus, ont produit aussi un renforcement de capacités organisationnelles et institutionnelles. Mais nous avons pu observer aussi le travail d'accompagnement que les partenaires de SCCF réalisent sans une finalité de changement d'état immédiate. L'accompagnement et le soutien que la Pastorale Sociale de Barrancabermeja assure à Espacio de Trabajadores y Trabajadoras de Derechos Humanos de Magdalena Medio, ou celui que la Pastoral Social de Quibdó donne au Foro Indígena de Solidaridad de Chocó visent simplement (pour ainsi dire) le renforcement organisationnel et institutionnel de ces organisations de la société civile. Ce type de changement et le travail qui est nécessaire pour l'atteindre apparaissent plus centraux dans la logique des organisations partenaires en Colombie.

La différence fondamentale entre les changements d'état et le renforcement des capacités des organisations de base est que dans le cas du deuxième, les objectifs de changement sont toujours extrêmement flous, il n'existe pas une méthode de les poursuivre qui soit adaptée à toutes les circonstances possibles, et, dans tous les cas, il faut un temps plutôt long et une présence rapprochée constante. Mais le renforcement des acteurs de base est aussi un facteur de durabilité des changements d'état et des changements sociaux qui amènent vers une société en paix et réconciliée.

### c. *changement au niveau politique et institutionnel*

On parle ici de l'activité connexe à l'action de *plaidoyer* menée par les partenaires de SCCF (pas les organisations de base ou les communautés) qui vise un changement politique, institutionnel, légal et peut employer des approches revendicatives, de production de connaissances et informations alternatives, de participation à des lieux de consultation avec les pouvoirs publics, de pression (lobby), d'influence des décideurs, d'éducation citoyenne ou populaire, etc.

Un des premiers apprentissages que le SCCF et ses partenaires en Colombie ont fait était l'absence fréquente de cette dimension fondamentale dans la stratégie d'intervention de ces organisations colombiennes.

Qu'il s'agisse d'une visibilité et d'une présence auprès des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, d'une participation active aux réseaux et plateformes d'organisations de la société civile, d'une participation aux consultations multiacteurs sur les politiques publiques, ainsi que porter ses revendications au niveau international, auprès de pouvoirs publics en Europe, aux États Unis, auprès de l'Union européenne, des Nations Unies, mais aussi dans les réunions internationales des organisations de la société civile (comme par exemple le Forum Social Mondial).

Nous avons rencontré des groupes comme la Comisión Vida, Justicia y Paz du diocèse de Quibdó qui, à côté d'un travail à côté des communautés victimes de la violence, font un important travail de collecte d'informations sur les violations des droits humains, publient un rapport annuel, préparent des dénonciations documentées des actes violents de la part de quelconque acteur du conflit. Nous avons rencontré des membres de Espacio de Trabajadores y Trabajadoras de Derechos Humanos de Magdalena Medio<sup>18</sup> qui, avec l'accompagnement de la Pastoral Sociale de Barrancabermeja, réalisent un travail non violent de demande de reconnaissance des responsabilités des plusieurs crimes et massacres, un travail d'enquête sur ces mêmes actes, promeuvent la solidarité avec les victimes (ou les familles des victimes) et tissent des relations avec d'autres organisations pour se renforcer mutuellement dans le combat pour l'affirmation et le respect des droits humains en Colombie.

D'autre part, plusieurs évêques en Colombie, et notamment l'évêque de Quibdó, l'ancien évêque de Barrancabermeja, et, tout récemment, un groupe d'évêques de la côte pacifique<sup>19</sup> se mobilisent en première personne pour dénoncer les violences, les violations des droits humains des populations, les actes illégaux et violents commis par les différentes parties en conflit. Un problème qui commence à faire sentir ses effets néfastes sur la population et qui est destiné à s'aggraver dans les mois et les années à venir est celui de la lutte renouvelée pour la terre et le contrôle des ressources naturelles. Les victimes prédestinées sont les populations habitant ces territoires. Ces hommes de l'église se prononcent publiquement pour dénoncer les risques de violence, pour affirmer leur proximité avec les populations menacées et pour revendiquer un dialogue avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile autour d'un agenda pour la paix<sup>20</sup>. Plusieurs de ces évêques sont ou ont été des interlocuteurs privilégiés de SCCF.

À un niveau national le SCCF a soutenu et soutient plusieurs organisations qui, à côté d'actions de soutien direct à des communautés et groupes victimes ou menacés de violence sur leur territoire, sont engagés dans des actions de plaidoyer – nous pensons ici au SNPS, au CINEP, à Minga. Ces organisations ont, chacune à sa façon et selon son propre style, acquis des capacités d'agir tant en Colombie qu'au niveau international, et mettent en place des stratégies de présence dans les réseaux et plateformes d'organisations de la société civile, dans les lieux de consultation institutionnelle (avec le parlement, avec certains ministres et administrations centrales, mais aussi avec l'observatoire des droits humains des Nations Unies, avec les missions d'observation de l'UE, etc.) et au niveau international, en France, avec l'UE et au Forum Social Mondial avec l'appui de SCCF, et dans d'autres pays européens et aux États Unis avec le soutien d'autres Caritas et d'autres partenaires.

Il est impossible d'établir dans quelle mesure les changements atteints (on cite souvent la reformulation du Plan Colombia) dépendent de la présence des organisations soutenues par SCCF au sein des coalitions qui se sont mobilisées et de l'action directe de ces organisations. Il s'agit de changements qui sont déterminés par un système tellement complexe de facteurs qu'il est impossible de retracer et isoler chaque facteur et en attribuer les mérites à une organisation ou à l'autre. Les personnes que nous avons rencontré constatent qu'il y a eu des changements importants et que leur organisation y a participé, mais sont incapables de mentionner des contributions autres que leur rôle dans le rassembler les organisations, d'apporter des connaissances et des informations spécifiques, de jouer parfois le rôle de porte-parole d'une coalition. D'autre part on peut considérer que c'est aussi dans l'intérêt de SCCF que des organisations de l'église ou proches d'elle soient présentes dans des lieux où d'autres visions philosophiques et intérêts sont représentés.

Il faut aussi ajouter que, dans un pays avec les caractéristiques de la Colombie, une action basée exclusivement sur les changements d'état et sur le renforcement d'organisations de base n'aurait aucun sens, car tant que

18 En février et mars 2013, juste après nos missions en Colombie, une des personnes qui ont collaboré à notre étude a reçu une nouvelle menace de mort de la part d'un groupe paramilitaire et, ensuite, d'autres organisations faisant partie de l'espace ont aussi été la cible de menaces de formations paramilitaires.

19 Les évêques de Tumaco, Guapi, Buenaventura, Istmina-Tadó, Quibdó, Apartadó.

20 Voir par exemple la récente prise de position : Évêques de Tumaco, Guapi, Buenaventura, Istmina-Tadó, Quibdó, Apartadó, *Tierra y territorio – Don de Dios para la vida*. Carta pastoral, 2012.

L'État est une des parties dans le conflit toute action qui n'essaie pas d'influencer le niveau politique n'aurait aucune durabilité, les violences augmenteraient, la paix ne serait qu'une idée abstraite, et le nombre de victimes et de violations des droits humains ne ferait que s'accroître.

#### **d. renforcement institutionnel des partenaires**

SCCF a financé vingt-trois projets labellisés « renforcement institutionnel ». Si on soustrait les quatre pour ODHACO et les deux pour SCCF même il en reste dix-sept. Ces projets concernent six organisations partenaires, dont quatre de celles qui sont soutenues sur le long terme (et le sont encore aujourd'hui). Les projets sont distribués sur cinq ans non consécutifs. Le budget total investi n'atteint pas les quatre cents mille euros. Trois organisations – le SNPS, le Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, et Paz Colombia – ont reçu, ensemble, plus des trois quarts de ce budget. Le financement moyen est de dix-sept mille euros par projet, mais le financement varie de cinq mille à quarante mille euros.

Deux de ces projets sont des évaluations externes de deux projets du diocèse de Barrancabermeja, plusieurs concernent l'organisation ou la participation à des colloques et séminaires ou des appuis au suivi des projets, les huit restants, qui ne concernent que les SNPS (6), le PDPMM (1) et Minga (1), sont des budgets pour payer du personnel supplémentaire des partenaires. En dehors d'un appui au SNPS qui semble plus régulier, les deux autres cas semblent plutôt épisodiques.

Il ne semble pas y avoir une réflexion et une stratégie explicite au sein du Pôle Amérique latine et Caraïbes de renforcement institutionnel de ses partenaires. Cela est du en partie à l'un des principes fondamentaux qui fondent la collaboration de SCCF avec les organisations colombiennes – la reconnaissance réciproque des capacités et du savoir faire et la confiance mutuelle. Mais en partie cela est du à une vision de la solidarité qui est centrée sur les bénéficiaires finaux (les plus pauvres, les victimes) en tant que responsabilité directe de l'organisation du Nord et non pas sur les partenaires (qui, eux, sont de toute manière responsables des bénéficiaires finaux). Et, nous ajoutons, un troisième facteur explicatif est une considération limitée du fait que ces organisations sont soutenues par plusieurs partenaires du Nord, certains qui fournissent un appui financier bien plus important que celui de SCCF, et que SCCF devrait se poser le problème de la valeur ajoutée de son propre soutien. À côté de ces facteurs explicatifs il ne faut quand même pas oublier que

- les organisations sociales en Colombie (et, plus généralement en Amérique latine) sont souvent comparativement mieux structurées de celles dans d'autres régions du monde (y compris au Nord) ;
- la culture de l'organisation au moment où les partenaires ont été choisis et les partenariats ont démarré était moins attentive à une perspective de renforcement des partenaires sur le long terme.

Le partenariat apparaît focalisé d'une part sur l'application de règles de bonne gestion et de l'autre sur le travail orienté sur les bénéficiaires et le plaidoyer. Ce n'est pas clair quelle place a dans la relation la préoccupation de la force et de la capacité de deux parties (nous incluons le souci de l'autre appliqué tant à SCCF qu'à l'organisation colombienne).

#### **e. le travail collaboratif**

Un type d'action qui n'est que peu financé en tant que tel mais qui fait partie de la vie des projets et des organisations est ce que nous avons repris sous la catégorie de *travail collaboratif*. Par cela nous entendons les activités d'échange, de mise en réseau, de travail conjoint entre plusieurs organisations. Il peut s'agir de réaliser des enquêtes conjointes, de produire des publications ou des positionnements communs, de réaliser un suivi collectif d'une problématique ou d'une action, ou d'organiser des échanges d'expériences, des projets de capitalisation collective avec un but d'apprentissage.

SCCF a financé à une époque quelques actions de formation pour toutes ou une partie des Pastorales Sociales du pays et soutient la présence de certains partenaires au sein de coalitions, réseaux et plateformes. Mais nous n'avons pas identifié d'action systématique à ce niveau.

Or il est reconnu que le travail collaboratif est un moyen très efficace de renforcer les capacités et l'impact des organisations individuelles. De plus, SCCF a un réseau impressionnant de partenaires dans la région (ALC) et dans les autres parties du monde : ce réseau est une ressource partiellement inexplorée tant pour les partenaires que pour le même SCCF. En Colombie il y aurait un vaste espace pour encourager davantage ce type de travail. Ce serait une manière aussi de valoriser les capacités des partenaires de SCCF pour renforcer aussi d'autres organisations qui n'ont pas de relation directe avec SCCF. Et la capitalisation des pratiques et des leçons apprises est considérée par plusieurs organisations comme une faiblesse structurelle, qui dépasse les capacités de chaque organisation prise individuellement, mais qui pourrait être comblée par un travail collectif.

### **1.1.4 Conclusion de l'analyse de la dimension « projet » du partenariat**

Nous avons vu que le terme « projet » correspond, dans la pratique, à une multiplicité de significations et d'usages. Le projet est un terme générique qui sert à identifier une unité de gestion interne à SCCF impliquant une dépense. Le même terme regroupe le soutien à des actions qui sont soit des initiatives ponctuelles, soit des processus à plus long terme. Ces actions peuvent viser soit un changement d'état auprès des bénéficiaires, soit un renforcement des capacités des organisations de base, soit un changement au niveau politique ou institu-

tionnel (plaidoyer), soit un renforcement institutionnel des partenaires de SCCF, soit enfin un travail collaboratif entre organisations indépendantes visant un objectif commun ou une forme d'apprentissage collectif.

Nous avons aussi vu que SCCF est très structuré en interne pour la gestion des projets, mais que la distinction entre initiative ponctuelle et processus n'est pas explicitée ni formalisée, tandis que chez les partenaires cette distinction est très présente car leur fonctionnement habituel est plutôt par processus et se trouvent souvent à devoir couper des processus en initiatives ponctuelles pour s'adapter aux modes de financement des organisations qui les soutiennent. Il faut dire que cette tendance est présente dans toutes les organisations du Nord qui soutiennent les organisations colombiennes (ce n'est pas spécifique à SCCF), et l'évaluation n'a pas mis en évidence de différences substantielles de la perspectives des organisations colombiennes.

La pratique de partenariat est très forte et bien rodée quand elle porte sur des actions visant un changement d'état, ou le renforcement des capacités d'une organisation de base, ou encore un travail de plaidoyer. Elle est à l'état embryonnaire pour ce qui est des actions de renforcement institutionnel des partenaires et le travail collaboratif entre organisations indépendantes. Les résultats obtenus par le partenariat à ce niveau sont très bons. Toutefois le partenariat entre SCCF et les organisations colombiennes est implanté dans un réseau de relations que les organisations colombiennes entretiennent avec d'autres organisations et agences du Nord. La question se pose donc de la spécificité, de la valeur ajoutée du partenariat avec SCCF par rapport aux autres relations.

## **1.2. LA DIMENSION « PLAIDOYER » DANS LA RELATION DE PARTENARIAT**

### **1.2.1 L'action de SCCF en France et au niveau international**

Le plaidoyer, en France et au niveau international, a joué un rôle important, tant dans l'action de SCCF sur la Colombie que dans la relation de partenariat. La Colombie a mobilisé un activisme qui est égalé probablement seulement par l'action sur la Palestine. Et a permis de trouver une autre issue, une manière de valoriser l'expertise sur la Colombie qui s'est développée au sein de SCCF au fil du temps. Une culture du plaidoyer s'est développée progressivement au sein de SCCF, et elle n'est devenue explicite (dans le sens de son inscription dans le discours, dans le langage et enfin dans la structure organisationnelle) qu'à partir des années 2000. Les partenaires du Sud, et tout particulièrement d'Amérique Latine, ont contribué à cette évolution.

En fait, le SCCF s'est trouvé à jouer un double rôle vis-à-vis des autorités françaises. Il est arrivé à se faire reconnaître en tant qu'expert sur la Colombie et les questions des droits humains et du conflit. Un expert crédible grâce à ses prises de position équilibrées et critiques de toutes les parties impliquées dans le conflit et rigoureux pour la validité de ses informations. Pendant toute une période des hauts fonctionnaires du MAE consultaient SCCF avant de prendre des positions officielles ou des mesures diplomatiques concernant ce pays. Et SCCF a été écouté aussi quand il jouait le rôle de pression sur les pouvoirs publics et sur le parlement français.

SCCF et ses partenaires apparaissent avoir adopté une perspective d'action toute centrée sur les violations des droits humains : protection (préventive ou curative) des victimes, dénonciation des violations commises par les parties en conflit, pression politique afin que l'État colombien prenne ses responsabilités en relation au conflit et aux violences. Cette approche a été pertinente et fructueuse pendant la période considérée, à cause de l'ampleur des violations et des violences. Elle était aussi tout à fait compatible avec la culture de l'organisation SCCF qui est orientée vers les populations et les personnes en souffrance, marginalisées et victimes d'injustices. La posture centrée sur les victimes du conflit était donc acceptable pour l'institution (même si la formulation en termes de droits humains a pu crispé certaines sensibilités).

Les témoignages que nous avons pu récolter donnent l'impression que SCCF a « occupé » de manière systématique tous les espaces existants, souvent en association avec certains partenaires colombiens, en France, auprès des institutions de l'UE, et auprès des Nations Unies. Les deux rôles – celui d'expert et celui d'acteur de pression – ont été alternés selon les circonstances. Comme nous l'avons dit, souvent SCCF a soutenu la participation directe de la part de certains partenaires, notamment du SNPS, afin d'agir ensemble aussi en dehors de la Colombie. Des délégations colombiennes ont pu rencontrer à plusieurs reprises des décideurs tant au niveau de la France que des institutions de l'UE et participer à des événements organisés en Europe.

Et le SCCF a aussi « occupé » les espaces nationaux et internationaux de la société civile. En France a été un moteur de la Coordination Française pour la Colombie, au niveau européen s'est investi beaucoup dans ODHACO. L'image que nous retirons des interviews réalisées est que si SCCF a investi ces espaces l'a fait à partir d'une position de force – celle que la relation très forte avec les acteurs en Colombie ainsi que le prestige de l'institution SCCF lui permettait – et plutôt pour pousser sa propre agenda, ses convictions et positions. De même nous avons eu des échos du FSM de Nairobi où la délégation du SCCF aurait joué plutôt en solo. Le fait est que quand les espaces collectifs n'ont plus été jugés comme utiles ils ont été abandonnés et l'action politique s'est jouée en direct par SCCF en association avec les partenaires colombiens.



### 1.2.2 Le rôle des partenaires colombiens

La capacité de SCCF à jouer ce double rôle – d'expertise et de pression sur les décideurs et les acteurs influents – et à occuper les espaces d'action en faveur des droits humains en Colombie est largement due à la relation de partenariat. Les organisations colombiennes ont permis à SCCF de développer et affiner sa compréhension et son analyse des problèmes et des enjeux en Colombie, mais lui aussi permis d'avoir accès à des informations précises, vérifiées et presque en temps réel, des informations qui souvent n'étaient pas disponibles pour les autres acteurs en France ou au niveau international. À cela il faut ajouter que les partenaires colombiens sont extrêmement contents de ce travail, essentiellement pour deux raisons. La première est qu'il a permis de souder plus fortement le lien de confiance et de solidarité avec SCCF, car ils ont pu voir le type d'investissement – personnel et institutionnel plus que financier – du SCCF pour la cause des droits humains en Colombie. La deuxième est que ce travail conjoint leur a permis un apprentissage important de l'action politique au niveau international, une visibilité et une reconnaissance en dehors de la Colombie.

Les dernières années l'action de plaider a perdu son élan. Plusieurs facteurs expliquent ce changement soudain. Les changements au sein de SCCF (différentes sensibilités politiques et réorganisation) ont fait que l'investissement de l'institution a été sensiblement amoindri à partir de 2009. Mais même avant que ces changements internes se produisent, le changement du contexte politique, en France et en Europe, en relation avec la Colombie avait déjà rendu un peu caduque l'approche centrée exclusivement sur les victimes du conflit. Le SCCF n'est pas la seule organisation, en France et en Europe, qui est en difficulté par rapport à son action politique sur la Colombie.

### 1.2.3 Conclusion de l'analyse de la dimension « plaider » dans la relation de partenariat

L'action de plaider en France et au niveau international sur la Colombie a bénéficié de circonstances favorables qui ont permis au SCCF d'acquérir une réputation et une visibilité très grandes. Cette action a été mise en œuvre en collaboration étroite avec certains partenaires colombiens qui y ont été directement associés.

Le plaider a été, avec ces partenaires, un élément fondamental de la relation de partenariat, qui s'est inscrit dans la relation de confiance, de solidarité et de collaboration rapprochée, et qui a nourri l'apprentissage commun et l'action conjointe. Au moins pour les partenaires qui y ont été associés, le travail de plaider international a permis de porter la relation de partenariat bien au-delà des relations traditionnelles ONG du Nord – partenaire du Sud typiques de la coopération au développement qui se réduisent souvent à la relation donateur-récepteur. La dimension plaider est l'un des facteurs qui rendent spéciale la relation de partenariat. Ce n'est pas le plaider en soi qui la rend spéciale, mais la façon dont cette dimension a été vécue et traduite en action : le fait que l'action politique internationale constituait un terrain de collaboration dans le respect des capacités et des atouts de chacun et, aussi, une démonstration de l'engagement sincère de SCCF en faveur de la Colombie.

Reste à voir, pour le futur, si le SCCF maintiendra son option prioritaire sur l'action politique en faveur de la Colombie, et si le SCCF et ses partenaires seront capables d'imaginer une nouvelle perspective mieux adaptée au contexte actuel et futur et aux nouveaux enjeux qui se profilent. Et il ne faut pas oublier que dans la récente réorganisation on a séparé les fonctions de plaider des fonctions géographiques : comment concilier compétence sur un pays avec la spécialisation technique et thématique pour le plaider ?

## 1.3 LA DIMENSION « ANIMATION » DE LA RELATION DE PARTENARIAT

---

### 1.3.1 L'animation à SCCF et son évolution dans le temps

L'animation est pour SCCF le travail que d'autres organisations appellent sensibilisation, éducation populaire, éducation au développement ou éducation citoyenne. Le public cible de cette activité sont les délégations départementales de SCCF en France et les citoyens qui donnent de leur temps à titre bénévole ou simplement participent aux activités organisées. Les catégories qui sont utilisées sont celle de délégué, celle d'animateur et celle de bénévole. Ces catégories distinguent les fonctions et le type de relation qui existe entre ces personnes et SCCF. Au sein d'une délégation il y a des groupes d'intérêt qui se dédient au travail social auprès des personnes démunies en France et des groupes qui s'intéressent à l'international et à la solidarité avec les pays du Sud.

Il appartient à l'équipe du siège de stimuler l'intérêt pour la solidarité internationale des délégués et des personnes qui participent aux activités d'une délégation. De manière générale on sensibilise une délégation sur un pays et/ou une problématique, on encourage la relation avec des partenaires de SCCF dans ce pays, on promeut l'engagement des bénévoles en faveur d'un projet, on organise des rencontres avec les partenaires, on stimule une récolte de fonds pendant la Campagne Action Internationale (initiative annuelle de solidarité internationale qui dure trois semaines).

Si cela est, de manière très simplifiée, la théorie générale de l'animation chez SCCF, il faut dire que l'importance que l'animation a pour SCCF dans sa stratégie globale d'intervention a changé au fil du temps. Les témoins que nous avons pu écouter et qui travaillent ou ont travaillé au siège de SCCF pendant plus d'une vingtaine d'années nous ont dit qu'avant l'animation était la priorité des gestionnaires du siège (la dénomination du poste était « analyste-animateur »).



Le travail international s'expliquait et se justifiait principalement par l'utilisation qu'on pouvait en faire pour l'animation ; la priorité du SCCF était la sensibilisation, l'éducation des personnes fréquentant les délégations et le public plus large des fidèles aux problèmes et aux souffrances des populations des pays du Sud, afin de stimuler l'empathie et la solidarité.

En ce moment les analyste-animateurs ainsi que les responsables de pôle partaient très souvent (« tout le temps ») sur le terrain en France pour participer à des rencontres, à des événements, à des animations qu'ils avaient stimulé, et présenter un pays, une problématique, un projet, un partenaire. Les gestionnaires du siège étaient confrontés au défi d'apprendre à connaître la France « profonde », à comprendre quels arguments auraient percé le mur fait d'indifférence et de préjugés. Le travail consistait souvent à démonter des préjugés, à ouvrir les esprits, à informer sur des mondes si lointains de l'expérience directe des personnes. Ce qui était important était que les bénévoles arrivent à comprendre les raisons des projets que SCCF soutenait.

Les projets qui étaient présentés étaient des initiatives sur le long terme (une dizaine d'années) et, une fois réussie l'action de sensibilisation on associait les délégués et les bénévoles à un projet, on faisait en sorte que ces personnes accompagnent le projet. Ils partaient sur le terrain, allaient voir les projets qu'ils soutenaient, entretenaient des liens avec les acteurs du projet dans le pays et organisaient en France, dans leur environnement proche des initiatives d'information et de sensibilisation autour de « leur » projet. Et, à l'envers, des représentants des organisations partenaires étaient invités en France, on organisait des événements autour de leur présence, des rencontres avec les groupes de soutien.

L'impact de ce travail d'animation pouvait être très important, car des groupes qui se passionnaient pour un pays ou un projet pouvaient mobiliser beaucoup de personnes et de ressources. Et c'est ce qui s'est passé pendant environ sept ans autour de la Colombie. Le SCCF a pu créer un groupe – le Groupe Colombie – interne au SCCF, formé d'un nombre croissant de délégations (au moment de participation maximale on est arrivé à quinze délégations) qui a travaillé activement sur la Colombie. Le résultat est d'autant plus surprenant car il n'y a pas de lien historique entre la France et la Colombie, et on ne pouvait pas profiter de la proximité tacite qui existe avec les anciennes colonies de la France, ou avec l'Afrique en général.

Dans les souvenirs des participants l'expérience a été un grand succès, qui a généré beaucoup d'enthousiasme. Les gestionnaires ont des souvenirs d'un travail presque permanent d'animation et d'accompagnement. Les personnes de Colombie qui ont participé à ces échanges nous ont parlé des sentiments qu'ils ont prouvé, de la solidarité qui les a entouré, du fait qu'en France ils se sont sentis chez eux, de combien cette expérience leur a fait du bien, de sentir que même très loin de la Colombie il y avait des personnes qui s'intéressaient avec sincérité et participation à leur situation et aux problèmes de la Colombie.

### **1.3.2 Animation et partenariat**

Nous constatons donc que la dimension « animation » du partenariat a contribué à renforcer la relation entre SCCF et les partenaires. Encore une fois, comme pour le plaidoyer, l'animation a donné aux partenaires l'opportunité de jouer un rôle autre que celui qu'ils jouent en Colombie, de participer à un processus d'éducation d'une partie de la population en France. Et a donné une démonstration ultérieure de l'engagement de SCCF pour la Colombie et ses partenaires, un engagement qui va bien au-delà du soutien financier.

Cette expérience s'est épuisée, et aujourd'hui le Groupe Colombie a cessé d'exister. Il n'y a plus d'intervention proactive du siège de SCCF auprès des délégations sur la Colombie. Cela nous a été expliqué à partir de trois facteurs. D'une part les actions dans les délégations ont des cycles de vie (un témoin les a estimé à environ cinq ans) : les bénévoles ne maintiennent un intérêt pour un pays ou un projet pas pour longtemps ; de plus, les bénévoles changent souvent. Donc il est impossible de renouveler et maintenir la participation tout en renouvelant la base des participants.

Une deuxième raison est que le travail d'animation est un travail de longue haleine : il faut des années pour arriver à faire naître un intérêt, pour sensibiliser, pour activer les groupes, pour faire en sorte qu'ils optent pour un pays ou un projet pour la semaine de la solidarité internationale. L'investissement de la part du siège est très important pour un résultat qui reste incertain, non garanti. On a essayé de rendre « obligatoire » pour les délégations qu'elles s'intéressent à un pays ou un projet, mais cela est parfois ressenti comme une imposition du siège : selon l'avis tant des personnes du siège que de certains responsables dans les diocèses, l'international n'est pas un intérêt immédiat et les préjugés restent très forts chez le public de référence de SCCF.

La troisième raison qui nous a été proposée est que la dernière réorganisation a induit une période de transition pendant laquelle les contacts avec les délégations se sont espacés et maintenant, avec la spécialisation fonctionnelle qui a séparé la gestion des relations avec un pays du travail d'animation, il faut repenser une logique d'intervention permettant un travail de sensibilisation basé sur une connaissance réelle des pays, des projets et des partenaires.

### **1.3.3 Conclusion de l'analyse de la dimension « animation » de la relation de partenariat**

Pendant quelques années le SCCF a réussi à mobiliser jusqu'à quinze délégations autour de la Colombie. L'importance que l'institution attribuait au travail d'animation et la nature des problèmes en Colombie (hauts niveaux de violence de masse) ont permis que les efforts soient couronnés de succès. Cette action a mobilisé un grand nombre de bénévoles qui se sont passionnés de ce pays et ont manifesté leur solidarité avec les populations en souffrance.

Les partenaires qui ont été impliqués ont vécu une expérience extrêmement positive, qui non seulement leur a montré la solidarité qui pouvait se dégager très loin de Colombie mais aussi leur a démontré l'engagement de SCCF pour le pays et pour la relation de partenariat. En tant que dimension du partenariat l'animation a donc été importante. Probablement l'aspect le plus intéressant est le fait que l'animation renverse, quelque part, la relation traditionnelle où l'organisation du Nord donne et celle du Sud reçoit. Dans ce cas les partenaires colombiens ont participé à l'éducation des bénévoles français, ont contribué à ouvrir la perspective d'un bon nombre de personnes.

La pertinence de cette dimension n'est pas en discussion, ni les effets positifs qu'elle peut avoir quand elle réussit. Toutefois il s'agit d'une action qui nécessite des investissements importants, et pour qu'elle soit efficace une condition indispensable est qu'on lui donne une priorité stratégique, afin de justifier de tels investissements.

## **1.4 LA DIMENSION « PROTECTION » DE LA RELATION DE PARTENARIAT**

---

Pendant des années, surtout les années noires des violences de masse, le SCCF a fait un travail de protection de ses partenaires et des leaders qui travaillaient avec les partenaires. Protection de la vie, contre les menaces de mort que sont monnaie courante en Colombie pour toute organisation ou personne qui travaille sur les droits humains<sup>21</sup>. Un travail qui consistait en interventions auprès de l'ambassade de France en Colombie, de l'ambassade de Colombie en France, du gouvernement colombien ; en dénonciations publiques ; et, dans des cas extrêmes, en faisant sortir de son environnement la personne menacée et en la plaçant sous protection<sup>22</sup>.

Le SCCF peut affirmer d'avoir sauvé des vies, ou d'avoir assuré une telle protection à des organisations partenaires qui leur a permis de poursuivre leur travail dans des zones où elles avaient été menacées (par exemple Minga).

Ce travail de protection n'a été inscrit dans aucune stratégie ou plan de travail. Il a été réalisé par solidarité et sentiment de fraternité, parce que SCCF et ses partenaires étaient ensemble dans un combat commun. C'est un travail qui a laissé des traces profondes chez les partenaires, qui a montré plus que mille discours ou déclarations la solidarité que SCCF portait et porte à ses partenaires.

Aujourd'hui la fréquence de ces cas s'est un peu réduite (même si les menaces n'ont pas disparu) et le climat de mobilisation permanente dont une ancienne gestionnaire nous a parlé n'est plus à l'ordre du jour. Cependant nous considérons que cela a été un facteur qui a contribué à souder la relation entre SCCF et ses partenaires.

## **1.5 LA DIMENSION « DIALOGUE POLITIQUE » DE LA RELATION DE PARTENARIAT**

---

La dernière dimension du partenariat a été portée à notre attention par les partenaires colombiens qui ont vécu une relation partenariale de plus longue durée (sept ans ou plus) et qu'ils se sont accordés d'appeler « dialogue politique ». En quoi consiste et pourquoi ce dialogue politique a été revendiqué comme une spécificité unique de la relation avec SCCF ?

SCCF et ses partenaires colombiens ont entretenu un dialogue permanent à trois niveaux. L'évolution de la situation politique en Colombie, ce qui a permis à SCCF de comprendre les enjeux du pays et aux partenaires colombiens de bénéficier d'un regard externe sur leur propre réalité, de pouvoir contextualiser la situation colombienne à la lumière d'évolutions plus générales. La collaboration Nord-Sud analysée, d'un point de vue politique, à la lumière des tendances de la coopération internationale, ce qui a permis de comprendre la lecture que la « communauté internationale » fait de la situation colombienne. Et, surtout, la dimension réflexive sur la relation de partenariat même : réfléchir ensemble sur le sens de la collaboration entre SCCF et ses partenaires. Un tel dialogue a permis aux deux parties d'apprendre à se connaître, d'affiner leur compréhension des enjeux et de leur contexte, et de faire vivre la relation au-delà des projets ou des actions à réaliser.

Ce dialogue est considéré de manière unanime<sup>23</sup> comme un élément précieux de la collaboration avec SCCF, auquel personne ne voudrait renoncer. Et il a été qualifié d'unique en comparaison avec les autres relations que

---

21 La Colombie est le premier pays au monde par nombre de syndicalistes assassinés ou menacés de mort.

22 À un certain moment de crise aiguë on a même demandé, en la finançant, à une organisation colombienne – FICONPAZ – de s'occuper de la protection de certains leaders.

23 Unanime en ce qui concerne les partenaires de longue date – les autres organisations n'avaient probablement pas bénéficié de ce type de relation, ou les personnes qui les représentaient n'avaient pas été impliquées dans la relation au moment où elle avait eu lieu.

les organisations colombiennes entretiennent avec d'autres associations ou agences. Et, du côté de SCCF, ce dialogue reflète une caractéristique de l'approche au partenariat en Amérique latine.

Si cette dimension nous paraît fort intéressante, et constitue probablement l'élément distinctif de la relation de partenariat de longue durée entre SCCF et un groupe d'organisations colombiennes, elle soulève néanmoins des questions de fond. La première est : Comment faire pour acquérir la capacité suffisante pour entretenir un dialogue significatif de cette nature ? La rareté des missions sur le terrain de la part des gestionnaires et des responsables des pôles, la focalisation des missions principalement sur le suivi des projets n'encouragent pas les apprentissages nécessaires. Le SCCF pourrait se trouver dans la condition de ne pas être en mesure de satisfaire cette demande forte des partenaires.

La deuxième question est : Qui est l'interlocuteur des partenaires pour le compte de SCCF ? Le dialogue politique, tel que caractérisé par les partenaires nécessite une personne qui se spécialise sur la Colombie (et déjà la réorganisation sépare les fonctions et le système de gestion concentre la spécialiste géographique dans une fonction prioritairement de gestion de dossiers). Mais la relation de partenariat, plus en général, engage deux organisations. Si du côté colombien les responsables des organisations au plus haut niveau sont directement impliqués, cela n'est pas le cas du côté de SCCF. Très rares sont les missions de la direction et quelqu'un nous a dit qu'en venant en visite en France et en étant reçu par le secrétaire général de SCCF de l'époque il s'est vite rendu compte que celui-ci n'avait la moindre idée de la relation qui existait entre les deux organisations.

Or ceci s'explique du fait que SCCF est une organisation pour laquelle l'action de solidarité internationale ne constitue pas la mission prioritaire – il n'est pas un « spécialiste » de l'action internationale. Comme nous l'a expliqué un témoin du conseil d'administration, celle-ci est tout à fait cohérente avec la mission de solidarité de SCCF, et elle une modalité de traduire en actions concrètes ce principe de solidarité. Mais l'accomplissement de cette mission se mesure d'abord en France, et seulement ensuite en dehors de ce pays. En plus il faut aussi considérer la taille de la structure SCCF qui, en elle même, en fait une organisation à gérer avec des niveaux poussés de spécialisation et de délégation. Alors il n'est pas surprenant qu'un président ou un secrétaire général de SCCF ne connaissent pas un homologue d'une organisation du Sud.

Ceci dit, en termes de relation partenariale la question posée reste pertinente, car l'engagement des organisations est, au moins d'un point de vue symbolique, un facteur fondamental, qui ne se résout pas par la signature d'un contrat.

## **1.6 SYNTHÈSE ET CONCLUSION DE L'ANALYSE SUR LES FORMES DE LA COLLABORATION**

---

L'analyse des différentes formes que la collaboration a pu prendre au cours de la période considérée montre deux choses. D'une part, en Colombie, SCCF se détache largement des pratiques courantes dans la coopération Nord-Sud, en dépassant la dimension « projet dans le Sud » et en lui associant quatre autres dimensions, et en interprétant la dimension projet dans le sens d'un soutien à l'action de ses partenaires (et non pas comme une intervention de SCCF en Colombie, en envoyant des expatriés par exemple). L'autre chose que l'on peut conclure est que la relation de partenariat est multidimensionnelle et complexe, au moins dans le cas de ces partenaires avec lesquels la relation a duré un temps suffisant.

La multidimensionnalité de la relation et le fait que les acteurs attribuent une grande importance aux dimensions autres que celle des projets laisse penser que ces autres dimensions ne soient simplement complémentaires à celle des projets, ni qu'elles reflètent (comme c'est le cas pour des nombreuses ONG) une division nette entre l'action au Sud et celle au Nord. Ces cinq dimensions s'articulent entre elles, toutes impliquent tant SCCF que le partenaire colombien : elles semblent dessiner une stratégie d'intervention cohérente et intégrée.

## PARTIE 2 RÉSULTATS ET IMPACT DU PARTENARIAT

### 1 INTRODUCTION

L'évaluation, telle conçue dans les TdR, n'avait pas les résultats et l'impact comme préoccupation centrale. Il ne s'agissait pas, comme dans les évaluations traditionnelles, de prendre les différents types d'action menés et soutenus par SCCF et d'en évaluer les conséquences (attendues et inattendues) immédiates (résultats) et plus indirectes (impact). Il est important de le souligner car ni les méthodes choisies pour la réalisation des enquêtes ni les ressources mises à disposition pour cette étude ne correspondent à une évaluation de résultats et d'impact.

Toutefois, la question de ce que le partenariat a produit, des changements qu'il a pu induire est une question qui peut servir à illuminer les dynamiques de partenariat, à expliquer les choix stratégiques de SCCF sur la Colombie ainsi qu'à donner des indications utiles pour penser le futur. L'appréciation des résultats et de l'impact est donc une dimension, parmi d'autres, pour expliquer les observations centrées sur le partenariat. Cette appréciation n'est donc pas une fin de l'évaluation, mais bien un élément qui sert à enrichir et à nuancer l'évaluation générale sur les pratiques de partenariat de SCCF en Colombie.

Cette perspective conceptuelle donne donc le cadre méthodologique pour la prise en compte des résultats et de l'impact du partenariat : elle est une variable du travail d'enquête de terrain, qui doit contribuer à l'évaluation du partenariat. Cela signifie que l'on n'a pas séparé l'appréciation des résultats et de l'impact de celle d'autres variables (par exemple en constituant un échantillon *ad hoc*, on en employant des méthodes d'enquête *ad hoc*). Le travail d'enquête a été construit autour de l'ensemble des variables nécessaires à l'évaluation du partenariat (tel que nous l'avons expliqué au chapitre 2). Une évaluation centrée exclusivement sur l'appréciation des résultats et de l'impact aurait sans doute donné des conclusions plus complètes et plus nuancées par rapport à cette variable, mais n'aurait pas fourni autant d'éléments sur les pratiques de partenariat.

### 2 IMPACT SUR LES ORGANISATIONS PARTENAIRES

#### 2.1 ORGANISATIONS COLOMBIENNES

Nous avons pu observer directement, et récolter des éléments indirectement à travers les témoignages, une grande variété de changements directement provoqués par l'action des partenaires Colombiens de SCCF et donc, au moins partiellement dépendants du soutien de SCCF à ces organisations. L'effet qui se manifeste avec plus d'évidence est que l'appui de SCCF a réellement amplifié les capacités d'action ainsi que renforcé la présence des organisations partenaires en tant qu'acteur incontournable dans son territoire d'action. Les organisations partenaires ont mûri en termes

- de leur capacité à *analyser leur propre contexte* : la compréhension du conflit, du jeu des acteurs, de la complexité des intérêts, l'identification de stratégies d'intervention prenant en compte plusieurs dimensions d'un problème ;
- de la *pertinence de leurs méthodes d'intervention* : la combinaison de plusieurs niveaux (communautaire, local, régional, national) et plusieurs types d'action (assistance aux populations, soutien aux organisations sociales, suivi des acteurs du conflit, protection des leaders et des victimes de violences, appui aux processus de mémoire collective et de revendication des droits, plaidoyer), le travail dans une perspective à long terme à côté des interventions de crise ;
- de la capacité à répondre à des nouveaux besoins<sup>24</sup> : à côté de la protection et du soutien aux victimes et aux pauvres, l'appui à la reconstruction du lien social et de la solidarité intracommunautaire, au développement des communautés de personnes victimes de déplacement forcé, la prévention de recrutements forcés des jeunes par les groupes armés et de la délinquance commune, le soutien à la création d'organisations sociales, de groupes d'entraide, d'organisations des défenseurs des droits humains ; et
- de la capacité à établir plusieurs formes de relation avec des acteurs locaux et au niveau national (et, dans certains cas, international) : promotion de et participation à des réseaux, plate-formes et autres formes d'espaces collectifs rassemblant des acteurs organisés, participation à des processus multi-acteurs de négociation, de consultation autour des politiques publiques, la relation avec les pouvoirs publics, tant à des buts de sensibilisation et de plaidoyer que de construction d'un dialogue de paix, la création de collaborations avec d'autres acteurs par exemple pour assurer la protection de leaders menacés.

Il s'agit là d'effets non recherchés de manière intentionnelle (du moins pendant les dix premières années de la période de référence), secondaires par rapport au fait de travailler ensemble à la solution de problèmes urgents et très aigus. Il n'y avait pas une stratégie explicite de renforcement des capacités de ces organisations colombiennes : ceci est démontré par le fait qu'un grand nombre de partenariats ont eu une durée très limitée (moins

<sup>24</sup> Nouveaux, tant dans le sens d'un agrandissement de besoins déjà connus que dans celui de l'émergence de besoins qui n'étaient pas présents auparavant.

de cinq ans), et étaient donc centrés sur des actions parfois ponctuelles et en tout cas orientées sur les « bénéficiaires ». Tous ces changements relèvent donc de l'impact de l'action de SCCF et de son approche partenariale en Colombie. Cet impact est, de toute évidence, limité aux neuf organisations avec lesquelles la relation a été suffisamment longue (sept ans et plus) pour permettre la production de ces effets en lien de causalité avec la relation avec SCCF.

Si l'on peut dire que le contexte colombien – hautement changeant, fortement instable et extrêmement violent – a sans doute joué une part importante dans la stimulation de ces apprentissages de la part des organisations colombiennes, s'agissant souvent littéralement d'une question de « changer ou mourir », nous avons constaté que la relation de partenariat qui s'est établie entre SCCF et plusieurs des organisations colombiennes a permis une lecture fine de ce contexte et a été suffisamment ouverte et flexible pour permettre et faciliter ces apprentissages.

On peut aussi dire que l'appui de SCCF n'était pas le seul dont ces mêmes organisations ont pu bénéficier, car souvent elles sont soutenues par d'autres membres du réseau *Caritas Internationalis* et, dans certains cas du moins, elles ont accès à d'autres sources de financement de la coopération internationale. Et, dans la majorité des cas, le volume du soutien financier octroyé par SCCF est minoritaire (quand il n'est carrément marginal) par rapport à la totalité des ressources récoltées par les différentes organisations. Cependant, la qualité du soutien de SCCF, sa pertinence et sa flexibilité ont eu des effets qualitatifs bien plus importants sur les organisations mêmes. Plusieurs témoins s'accordent pour dire que l'approche partenariale développée avec SCCF a non seulement provoqué des changements qualitatifs des plus significatifs, mais que les progrès au cours de la période de référence ont été considérables.

## **2.2 SCCF**

---

Il nous est impossible de nous exprimer par rapport à l'impact que le partenariat avec les organisations colombiennes aurait eu sur SCCF dans son ensemble. SCCF est une organisation trop large et diversifiée pour que l'expérience dans un pays puisse avoir des effets visibles sur l'ensemble de l'organisation. Déjà nous avons pu constater au sein de la DAPI qu'il coexistent des pratiques de partenariat fort diversifiées et que les tentatives de capitalisation et d'apprentissage à partir des pratiques sont plus récentes. Si la collaboration avec la Colombie avait engendré des effets sur SCCF dans son ensemble, ils ne sont en tout cas pas très visibles.

À moins de ne considérer, comme certains le proposent et d'autres le nient, que certains aspects de la réorganisation interne de 2009 seraient en fait inspirés par la collaboration colombienne, et visaient à mettre des limites et à poser un cadrage fort à la mobilisation qui s'était développée autour de la Colombie. La réorganisation a bien eu lieu (on en discute ailleurs dans le rapport, en termes de ses conséquences sur le futur du partenariat – voir le chapitre 6, point 3, p. 70), certaines décisions d'allocation budgétaire ont bien été prises (voir le chapitre 4, point 2, p. 36 pour une analyse complète des décisions d'allocation budgétaire sur la période de référence) et la mobilisation autour de la Colombie était une réalité indéniable (on en parle ci-après). Mais établir des liens de causalité entre les deux événements historiques ne rentrait pas directement dans les TdR de cette évaluation, et nous avons considéré qu'étudier avec rigueur cette problématique nous aurait détourné du but principal de l'évaluation. Nous la laissons aux lectrices et aux lecteurs en tant qu'hypothèse.

Toutefois l'expérience de travail sur la Colombie a mobilisé fortement SCCF. Et a produit des changements profonds, sinon sur l'organisation au moins sur les personnes qui s'y sont trouvées impliquées, directement ou indirectement, pendant la période de référence. Et le partenariat, le modèle de partenariat, y est intervenu comme composante essentielle (voir le chapitre 5, Partie 1, point 1.2, p. 47 pour une description de comment le partenariat a agi au Nord – en France et au niveau européen et international).

### **2.2.1 Expertise autour de la Colombie**

Un premier effet du partenariat sur SCCF a été le développement d'une expertise presque unique en France sur la Colombie, le conflit interne et les violations des droits humains. Concentrée essentiellement sur la directrice du pôle Amérique latine, cette expertise a d'une part permis la formation des gestionnaires de partenariat, et d'autre part a engendré une visibilité et une reconnaissance externe de SCCF. Le partenariat, ce modèle de partenariat, a permis la compréhension profonde des enjeux et des dynamiques en Colombie et a aussi rendu possible un accès en temps réel aux informations sur les événements (essentiellement tragiques) et les évolutions dans le pays.

De cette manière SCCF s'est trouvé dans la capacité de jouer le rôle d'expert, en France, en Europe et au niveau international, tant auprès des pouvoirs publics et des institutions internationales que des autres acteurs de la société civile. SCCF a donc pu être recherché et extrêmement influent, tant dans l'orientation des positionnements et des actions des pouvoirs publics et des institutions internationales que dans ses efforts de dénonciation des violations des droits humains et de protection de ses partenaires en Colombie et des leaders menacés.

Il faut ajouter que ces effets, s'ils ont été rendus possibles grâce à l'expertise développée par SCCF, ils n'ont pu se concrétiser que grâce à un deuxième facteur fondamental, qui trouve son origine dans le partenariat avec les organisations colombiennes. Il s'agit de la position – de SCCF et des organisations colombiennes – vis-à-vis des

acteurs du conflit en Colombie. Ce que nous avons pu constater est que tant SCCF que tous les partenaires de plus longue date concordent (aujourd'hui comme il y a quinze ans) dans une posture résolument du côté des victimes du conflit (des violences et de la pauvreté) et d'équidistance des acteurs du conflit. Ils se dédient aux victimes, sans distinction de qui est à l'origine de leurs souffrances, et ils dénoncent les violences et les violations des droits humains de quiconque les met en œuvre.

Cette posture a effectivement permis à SCCF d'avoir une crédibilité et une légitimité aux yeux du pouvoir politique, du corps diplomatique et de l'administration français, et a donc été le facteur qui a permis l'utilisation de l'expertise. Il faut aussi dire que cette même posture a été à l'origine de conflits avec d'autres organisations de la société civile européennes (notamment au sein d'OIDHACO) dont la position était, à côté de la défense des droits humains, de différencier entre les acteurs impliqués dans le conflit<sup>25</sup> en termes de leur responsabilité politique et historique.

## 2.2.2 Mobilisation des groupes diocésains autour de la Colombie

Le partenariat en Colombie a donné une impulsion toute particulière au travail d'animation des groupes diocésains. Le partenariat a alimenté le personnel de SCCF, non seulement en information, mais aussi – et surtout – en motivation. La relation de solidarité entre SCCF et les organisations colombiennes a créé un engagement et a mobilisé le personnel SCCF d'une manière qui est considérée comme inhabituelle (en comparaison avec l'animation autour d'autres pays/régions).

Cela a eu comme effet que le personnel de SCCF a acquis une crédibilité et une légitimité vis-à-vis des groupes diocésains qui a permis une forte mobilisation autour d'un pays qui est largement inconnu, dont les problèmes sont de lecture difficile, et qui ne fait pas facilement appel aux sentiments caritatifs qui, souvent, sont à la base de la mobilisation des groupes proches de SCCF. Le fait d'avoir pu maintenir la mobilisation sur une période relativement longue (plus de cinq ans), d'avoir pu mobiliser jusqu'à quinze groupes diocésains en France, malgré des conditions défavorables est un indice non seulement de la capacité et du dévouement du personnel de SCCF, mais aussi de la puissance que le partenariat a apporté. Et cela tant de manière directe, grâce à la présence des certaines des organisations colombiennes en France, que de manière indirecte par les effets du partenariat sur le personnel de SCCF.

Or, les mêmes éléments ont aussi provoqué des effets négatifs auprès de certains diocèses. Même si, d'un point de vue quantitatif, ces effets négatifs sont assez marginaux, il est important de les mentionner. Ils sont de deux types. Un premier est que certains groupes diocésains se sont sentis mis sous pression, presque « forcés » de s'intéresser et de s'occuper activement de la Colombie. Même si cette tension fait partie d'un phénomène plus général dans les relations entre la DAPI et les groupes des diocèses, la dynamique qui s'est dégagée autour de la Colombie a été vécue comme particulièrement intrusive, notamment à cause des facteurs déjà mentionnés (méconnaissance du pays, difficulté à stimuler un intérêt et difficulté à faire appel aux sentiments les plus communs), qui rendaient la tâche des délégués encore plus difficile.

Le deuxième type est de nature politique. Même si les souffrances des victimes sont strictement humaines, le conflit, sa nature et ses causes sont exclusivement politiques. Un conflit dans un pays formellement démocratique dans lequel l'État est une des parties en conflit peut-être difficile à comprendre et à accepter. Un conflit où certains acteurs se revendiquent toujours de visions et programmes d'inspiration marxiste, mais ne sont pas les seuls « méchants » peut résulter douteux si SCCF propose de l'équidistance entre les parties. Des épisodes se sont vérifiés où des colombiens invités en France ont expliqué la nature du conflit dans des termes qui n'étaient pas tout à fait acceptables pour des auditeurs un peu plus conservateurs. Et cela a engendré des réactions de protestation vis-à-vis de SCCF.

La même relation de partenariat a donc pu provoquer des effets très positifs (plus nombreux) et, en même temps, des effets négatifs (moins nombreux), selon les lieux et selon les moments.

## 2.2.3 Dynamiques internes à l'équipe de SCCF

Dans les paragraphes qui précèdent nous avons déjà fait référence à quelques effets que le partenariat en Colombie, et notamment ce modèle de partenariat, a engendré chez les membres de l'équipe travaillant sur l'Amérique latine (employés et bénévoles) :

- un renforcement professionnel des employés, s'agissant en général de personnes plutôt jeunes, qui ont appris (ou renforcé) un mode de travail basé à la fois sur l'engagement et sur la compétence ;
- l'expérience d'une forme de relation de partenariat entre égaux (dans la différence), basée sur le respect réciproque, sur la valorisation des capacités de l'autre et sur une vision partagée à poursuivre par une stratégie commune ;
- la mobilisation de groupes diocésains dans le cadre de l'action de partenariat.

<sup>25</sup> Il faut dire que cette deuxième position trouve des défenseurs aussi en Colombie parmi certains secteurs de la société civile, mais pas – pour ce que nous avons pu vérifier – parmi les organisations qui se sont engagées dans un partenariat avec SCCF (au moins celles ayant un partenariat de plus longue durée).



Ces expériences et ces apprentissages ont été importants pour les personnes directement impliquées. Mais ce côté positif a eu un revers problématique. L'équipe a vécu à la fois une époque de grand engagement et mobilisation mais aussi de grande instabilité. Le partenariat en Colombie a beaucoup concentré les ressources disponibles et les priorités de l'équipe. Mais le dialogue politique avec les organisations colombiennes ainsi que la prise de décision sur des questions importantes (comme la création ou la rupture de partenariats) ont été portés exclusivement par la directrice, ce qui n'a pas encouragé la diffusion de ces capacités au sein de l'équipe.

Le facteur qui a déterminé à la fois l'innovation du modèle de partenariat et l'efficacité de l'action de SCCF sur la Colombie a aussi signifié que, une fois que la directrice a changé de fonction et d'autres personnes-clé sont parties, non seulement la mémoire historique s'est un peu perdue<sup>26</sup>, mais aussi la capacité de l'équipe de faire fonctionner le modèle de partenariat de manière performante a disparu.

## **2.3 CONCLUSION**

---

Il est évident que le regard de l'évaluation centré sur la relation de partenariat a mis en grande évidence les effets que la relation de partenariat a pu engendrer sur les organisations directement impliquées. Le renforcement des organisations a été un effet pas spécialement recherché mais, avec un regard projeté sur le futur et sur le long terme, est un effet d'importance fondamentale, car les organisations sont aujourd'hui plus fortes, plus conscientes d'elles-mêmes et mieux équipées. Ceci ne signifie pas, évidemment, qu'elles ne soient pas fragiles et vulnérables, essentiellement à cause de la variabilité des contextes d'action qui sont en pleine mutation (voir à ce sujet le chapitre 6 de ce rapport) et qui posent des enjeux importants à la capacité des organisations de poursuivre leurs fins.

## **3. EFFETS EN TERMES DE PAIX ET RÉCONCILIATION<sup>27</sup>**

Toute l'action de SCCF en et sur la Colombie trouve sa raison d'être dans l'objectif général de la paix et de la réconciliation. Nous avons vu que l'entrée de SCCF en Colombie s'est faite à une époque de crise humanitaire, qui a amené le pays au deuxième rang au monde par nombre de personnes déplacées internes. L'analyse des actions qui ont été menées dans le cadre du partenariat a montré la complexité et l'adaptabilité à l'évolution des contextes en Colombie, en France et au niveau international ; l'observation de terrain nous a permis d'en constater les résultats. Comme nous l'avons déjà observé en introduction, les analyses qui suivent se basent sur les observations menées pendant le travail d'enquête.

### **3.1 SAUVER DES VIES**

---

Le partenariat entre SCCF et les organisations colombiennes a permis de sauver des vies, beaucoup de vies. Dans une situation de crise humanitaire sauver les vies est l'objectif principal. Entre 1998 et 2005 – la période des violences de masse – les actions de protection et d'aide se sont adressées à des collectifs (communautés, villages, groupes de personnes déplacées), tandis que pendant cette période et dans les années qui l'ont suivie on a maintenu des actions visant la protection d'individus. Il faut aussi ajouter que, pendant la même période, aux violences dues au conflit se sont ajoutées des catastrophes naturelles (inondations) sur lesquelles le partenariat entre SCCF et les organisations colombiennes a pu intervenir.

#### **3.1.1 Intervention humanitaire**

Des interventions multiples, intégrant l'assistance alimentaire et sanitaire, l'accompagnement psychosocial, administratif et juridique de groupes et d'individus victimes de violences ; des interventions de protection et d'accompagnement des populations déplacées et victimes de violence dans les moments suivant la violence ont permis d'une part de limiter les conséquences des violences et d'assurer une assistance minimale en situation de détresse extrême.

#### **3.1.2 Protection de leaders et de personnes menacées**

Il est bien connu que, à côté des déplacements forcés (populations ou familles contraintes de quitter leur maison et leurs terres sous menace directe de violence), les acteurs du conflit maintiennent un niveau de tension permanente vis-à-vis des populations et ciblent aussi des individus, soit des leaders, soit des personnes à titre d'exemple pour le reste de la population. Il est très fréquent que ces individus soient tués, la plupart du temps au bout d'un parcours de menaces progressives. Le partenariat a permis de mettre en sécurité plusieurs dizaines de personnes, de leur fournir des aides individuelles, ainsi que d'assurer une protection indirecte par le biais de pressions diplomatiques auprès des autorités colombiennes.

---

<sup>26</sup> Et d'ailleurs, un des buts de la présente évaluation était notamment de permettre de reconstruire une mémoire historique de la période de référence, car elle était en train de se perdre.

<sup>27</sup> Cette partie se base sur le travail d'enquête de terrain et est dérivé des reconstructions historiques et des appréciations des témoins interviewés. Puisque l'évaluation de ces effets n'était pas un but en soi, mais un moyen de valider l'approche partenariale, l'analyse est forcément qualitative, car nous n'avons pas eu la possibilité de quantifier les effets illustrés ici.

## 3.2 MITIGER LES EFFETS DU CONFLIT

---

Le conflit colombien, à cause de sa persistance et des traumatismes qu'il provoque, engendre des effets à long terme : déplacements à long terme, impunité des auteurs des violations, nouvelles violations des droits humains auprès de victimes de violence. Le partenariat assure un soutien de long terme à ces victimes.

### 3.2.1 Soutien aux communautés/associations de personnes déplacées

Les lois qui octroient des droits aux victimes reconnues du conflit sont – au moins dans les régions où SCCF est présent avec ses partenaires – dans la presque totalité des cas négligées et non appliquées. Le soutien aux ayant droit permet au moins de leur apprendre à déposer des demandes conformes, et de maintenir une pression constante sur les administrations chargées de la mise en œuvre de ces lois.

Le soutien aux communautés de personnes déplacées (et, en milieu urbain, aux associations de familles victimes de déplacement) vise aussi le développement d'une identité collective et d'une solidarité de groupe entre personnes qui souvent n'ont en commun que l'expérience de la violence et le fait de partager le lieu d'installation. Ce résultat est, pour ce que nous avons pu observer, extrêmement difficile à atteindre, et nécessite de temps très longs. Nous avons visité une communauté qui avait appris à être un collectif, à vivre ensemble et à faire face ensemble aux nombreuses difficultés. Nous avons de même visité une communauté qui était dans une condition de désespoir et qui n'arrivait pas à se relever et à se concevoir comme un collectif. Nous avons fait la connaissance d'organisations représentant des communautés indiennes et afro-colombiennes qui intégraient des peuples différents et poursuivaient un intérêt commun. Nous avons aussi rencontré une association de personnes déplacées qui n'arrivait pas à donner une perspective à ses membres au-delà de l'entraide pour la préparation de dossiers pour avoir accès à la loi.

Ces résultats contrastés peuvent laisser imaginer des capacités distinctes de la part des partenaires, ou des mauvaises formulations des « projets », ou, peut-être, une mauvaise gestion de certains projets. Il faut cependant considérer les projets montrant des difficultés et ceux qui affichent des beaux succès sont portés exactement par les mêmes organisations colombiennes et, dans la plupart des cas, gérés, portés et suivis par les mêmes personnes. Ce qui nous amène à exclure que la différence en termes de résultats dépende de manière significative des capacités des organisations colombiennes (ni, d'ailleurs des capacités de SCCF). Nous pensons que cela s'explique par deux facteurs importants.

D'une part, la réalité colombienne montre que l'entraide et l'assistanat aux victimes rencontrent des limites insurmontables : l'instabilité en termes de sécurité couplée avec l'attitude culpabilisante (les victimes sont responsables de ce qui leur est arrivé) et criminalisante (les victimes sont des collaborateurs ou des complices d'un groupe illégal) de l'État colombien vis-à-vis des victimes du conflit fait que celles-ci vivent constamment dans un état suspendu entre la peur/insécurité et la frustration de ne pas avoir accès à ce qui leur reviendrait de droit (assistance, réparation). Sans une action forte de défense et de revendication des droits, la condition d'insécurité permanente réclame un prix important aux victimes, en termes de conflits internes entre elles, de découragement, et de refuge dans des activités criminelles (petit commerce d'armes et de drogues), dans la participation active au conflit (incorporation dans des groupes armés, légaux ou illégaux), ou dans des activités dégradantes (prostitution pour les femmes et les enfants).

Les cas observés qui vivent des situations de difficulté sont tous systématiquement orientés (en ce moment) fortement sur l'entraide et l'assistanat, tandis que les cas de plus grand succès montrent un bon équilibre entre l'attention aux besoins socioéconomiques et le développement d'une identité publique et de défense de leurs droits.

D'autre part, les partenaires colombiens que nous avons interviewés, visités et observés centrent leur travail avec les victimes principalement sur la construction du collectif et sur le renforcement des capacités du collectif à s'organiser et à fonctionner autour d'un projet commun qui combine l'entraide avec la défense de ses droits. Il s'agit donc d'une stratégie de processus, qui privilégie l'objectif à long terme de l'autonomie des communautés et des associations sur la réponse immédiate aux besoins (même si, nous l'avons vu au point précédent, en situation de crise on a aussi été capable d'assurer ce deuxième type d'intervention). Ces types de processus nécessitent beaucoup de temps, et ne sont jamais linéaires : il n'y a pas une seule manière d'accompagner un collectif à l'autonomie, et il existe tellement de facteurs externes qui peuvent faire faillir des actions ou limiter les progrès acquis, que l'on ne peut compter que sur le temps, sur des méthodes d'accompagnement qui favorisent la responsabilisation et l'activation des collectifs, et sur l'engagement auprès des collectifs de la part des organisations colombiennes que SCCF soutient. Les situations que nous avons connues sur le terrain avaient en général des durées d'existence très variées et nous avons observé une corrélation directe entre la durée de l'histoire d'un collectif et son état de développement et d'autonomie – les communautés en difficulté étant de formation plus récente.

### 3.2.2 Appui au développement socioéconomique

SCCF a soutenus, dans le cadre du partenariat, aussi des actions visant le développement socioéconomique de certaines communautés et territoires. Nous avons pu voir des réalisations visant l'amélioration des conditions de vie (construction d'habitations décentes, création d'un centre de santé pour les populations indiennes), le développement agricole (plantations de caoutchouc, élevages), l'auto subsistance (potagers, poulaillers), des activités génératrices de revenus (artisanat), ainsi que l'aménagement d'espaces communs au sein des communautés. Tout ce que nous avons pu voir nous est apparu de bonne qualité, et sans doute pertinent par rapport au contexte dans lequel les réalisations ont eu lieu.

Les personnes, les familles, les communautés directement concernées par ces réalisations ont sans aucun doute bénéficié des avantages que celles-ci ont créés. Au vu des conditions de vie, caractérisées non seulement par les traumatismes dus à la violence, et par la condition permanente d'insécurité, mais aussi par une situation généralisée de pauvreté, on peut dire que toute action visant l'amélioration du développement socioéconomique de ces territoires serait la bienvenue. Par exemple, dans certaines régions (le Chocó notamment) le problème de l'isolement sévère de la plupart des communautés rurales (indiennes et afrocolombiennes) pourrait faire l'objet de programmes de développement à vaste échelle.

Surtout la comparaison entre communautés se trouvant à des niveaux d'intégration et de développement différents, montre combien l'action de soutien à des projets de développement socioéconomique a pu être bénéfique. Ces réalisations ne limitent pas leurs bénéfices qu'à la sphère des conditions de vie plus proprement matérielles. Elles donnent de l'espoir, offrent l'opportunité de renforcer l'esprit collectif (toutes les réalisations sont conçues en tant que projets d'un collectif au soutien d'un collectif), elles permettent d'entretenir une dynamique de groupe sur le long terme.

Du point de vue des organisations colombiennes partenaires de SCCF ces actions ne sont jamais justifiées pour elles-mêmes, mais font partie d'une stratégie d'intervention qui vise le long terme et l'autonomie. Selon certains témoins cette stratégie complexe est, au moins en partie, le résultat du partenariat avec SCCF, qui les a encouragés à dépasser une vision strictement d'aide directe aux victimes.

Au-delà de ces considérations – importantes – concernant la stratégie d'intervention, il faut aussi remarquer que les niveaux d'investissement que SCCF a été capable de mobiliser (en dehors des interventions « humanitaires ») ne permettent que de soutenir des petites actions de développement socioéconomique, très localisées : le soutien à ce type d'actions ne se justifie que par son pouvoir mobilisateur d'autres modalités d'intervention.

## 3.3 LIMITER LES VIOLENCES DES ACTEURS DU CONFLIT

Le conflit en Colombie est toujours en cours : il évolue, change de formes et de modalités, mais il reste une présence constante et, surtout dans certaines régions du pays, a une influence majeure sur les communautés. Agir de manière proactive semble être une nécessité afin de limiter – pour ce qui est possible sans l'emploi d'armements et sans contrôler l'administration de la justice formelle – les violences et leur impact sur la vie des populations.

### 3.3.1 « Observatoire » sur les violences et sur les acteurs armés

Sous des formes très variées – de l'informel au structuré avec publication de rapport annuel public – plusieurs partenaires de SCCF intègrent ou soutiennent une fonction de suivi des violences, des violations des droits humains et des mouvements et des initiatives des acteurs armés. Ce travail d'observation et de récolte d'informations constitue la base à la fois pour les dénonciations publiques – soit par les autorités ecclésiastiques, soit à travers des collectifs d'organisations pour la défense des droits humains – et pour le travail de renforcement des communautés (voir le point 3.3.3 ci-après).

Cette fonction apparaît comme porteuse d'une plus-value importante, tant pour les autres actions menées par les organisations partenaires de SCCF que pour celles d'autres acteurs alliés de ces organisations. Elle est source de légitimité, elle contribue à renforcer la fonction de contre-pouvoir des organisations vis-à-vis des acteurs du conflit et des pouvoirs publics, et elle permet aux organisations d'être un interlocuteur de ces mêmes acteurs du conflit et pouvoirs publics.

### 3.3.2 Dialogue avec les acteurs du conflit et les pouvoirs publics

Les organisations qui sont inscrites sur un territoire précis (par exemple, les Pastorales sociales des diocèses) sont engagées tant dans des espaces formels que par des contacts informels avec les pouvoirs publics locaux et les acteurs du conflit. Le but est essentiellement de mettre de la pression sur ces acteurs afin d'une part de prévenir les violences et d'autre part de sensibiliser ces acteurs par rapport aux droits des populations menacées et victimes de violences.



### **3.3.3 Soutien et renforcement des communautés dans leur capacité de résister aux acteurs du conflit (défense du territoire)**

Certains partenaires mènent des actions de soutien de de renforcement des communautés afin de les préparer à faire face aux tentatives de violence de la part des acteurs du conflit, par une résistance non violente, et basée sur la défense des droits et le dialogue et la négociation. L'idée à la base est la prévention du déplacement forcé et la construction locale de la paix. Il s'agit de formations de leaders, d'actions de renforcement des capacités d'organisation des communautés, de formation à la citoyenneté et à la participation dans la gestion des politiques publiques et de la démocratie locales.

Un autre type d'objectif de prévention des conflits, qui est poursuivi en général plutôt en milieu urbain, est celui de la prévention de l'incorporation des jeunes dans les groupes armés et dans les activités illégales contrôlées par ceux-ci. On observe à la fois le phénomène des recrutements forcés (jeunes obligés de prendre les armes et participer au conflit en se joignant à l'un ou l'autre groupe armé) et celui des jeunes qui se laissent entraîner dans des activités de microcriminalité (petit commerce de drogue et d'armes, enlèvements et assassinats sur commande). Par rapport à cette problématique les organisations colombiennes essaient de construire des alternatives pour ces jeunes (formation, microprojets) et de faire un travail de conseil psychosocial avec les jeunes et leurs familles.

## **3.4 PENSER ET CONSTRUIRE UN FUTUR DE PAIX**

---

À côté des actions de protection, de réparation et de prévention, les organisations colombiennes mènent aussi des actions visant à renforcer la société civile et à soutenir la transformation des victimes en sujet politique et social. Ce renforcement passe aussi par un renforcement d'elles mêmes en tant qu'acteur dans leur propre contexte.

### **3.4.1 Renforcement des organisations de la société civile**

Certains partenaires font un soutien systématique d'organisations de la société civile (victimes du conflit, défenseurs des droits humains, mouvements sociaux) : nous avons connu les organisations de Espacio de Trabajadoras y Trabajadores de Derechos Humanos (Magdalena Medio) soutenue par la Pastorale sociale du diocèse de Barrancabermeja, le Foro Interétnico de Solidaridad Chocó, la Asociación OREWA (peuples indiens du Chocó) soutenus par la Pastorale sociale du diocèse de Quibdó, et les entretiens avec Asociación MINGA et avec Viva la Ciudadanía nous ont éclairés sur le travail que ces deux organisations font en soutien d'acteurs de la société civile à plusieurs endroits du pays.

Les organisations sociales sont en général assez faibles, que ce soit à cause des menaces dont elles font régulièrement l'objet ou des faiblesses structurelles. Les partenaires de SCCF assurent un accompagnement sur le long terme leur permettant de s'affirmer et d'agir sur le terrain qui leur est propre. L'accompagnement peut inclure parfois aussi le financement de petits projets et initiatives et, dans certains cas, une action de protection de certains activistes menacés s'est révélée indispensable.

Ce travail d'accompagnement et de soutien donne des résultats peu visibles, en dehors du fait que ces organisations continuent d'exister malgré les conditions adverses.

Mais c'est d'autant plus méritoire, car en Colombie organiser la société civile est déjà un moyen de donner une issue positive au conflit, d'encourager la participation citoyenne, de lutter contre le désespoir et de réduire l'espace laissé libre pour les acteurs du conflit. En plus, l'action des partenaires de SCCF permet aussi un renouvellement générationnel de ces organisations.

### **3.4.2 Travail sur la mémoire, la réparation, le respect des droits et de la légalité**

En Colombie, tout comme dans tous les pays du monde à violence diffuse et structurelle, le travail sur la mémoire (des violences, des victimes) est considéré comme fondamental afin de préserver certaines conditions d'existence d'un tissu social commun, et pour permettre à terme aux victimes, à leurs familles et à leurs communautés, d'élaborer le traumatisme et la perte et reconstruire un nouveau projet de vie commune. Certains des partenaires de SCCF soutiennent des initiatives et des processus de reconstruction de la mémoire des massacres et des violences.

Cela s'inscrit d'une part dans la culture de la justice de la doctrine sociale de l'Église, et d'autre part est un élément important dans l'accompagnement des associations et des communautés.

### **3.4.3 Alliances pour les DDHH et renforcement des organisations collectives**

Le partenariat avec SCCF a permis aux organisations partenaires de s'intégrer à des réseaux locaux, nationaux et, dans certains cas, internationaux d'organisations travaillant sur le développement de la Colombie, sur les droits humains et pour le renforcement de la société civile. Ceci permet aux partenaires de SCCF de se former d'une part et d'exercer une influence dans des lieux collectifs où, par exemple, on négocie avec le gouvernement national des programmes d'aide militaire tel que le Plan Colombia.

#### 4. CONCLUSION

Tous les résultats ne trouvent leur sens qu'à l'intérieur de la relation multidimensionnelle de partenariat. Au-delà de la réalisation individuelle – qui, comme nous l'avons vu, peut être à un stade de développement et de succès assez variable – ce qui est intéressant est l'intégration de chaque réalisation dans une logique d'ensemble de partenariat entre SCCF et chaque organisation colombienne. La cohérence est donnée par la vision commune et multidimensionnelle du partenariat.

La vraie faiblesse, qui a aussi été remarquée par les organisations colombiennes les plus « éveillées », est que toutes les actions, et, donc, le partenariat, sont pensées exclusivement en relation au conflit. Ce qui est complètement absent jusqu'à présent dans le partenariat entre SCCF et les organisations colombiennes – et, selon certaines de ces organisations, aussi dans la vision de ces organisations – est la dimension « projet de développement » à long terme pour le pays, les territoires, les communautés. Une vision du développement qui va au-delà du conflit – tout en l'intégrant, bien sûr – semble indispensable afin de donner une autre perspective à l'action des acteurs : quelle démocratie, quelle citoyenneté, quelles sources de création de richesse, quelles formes de redistribution et de justice, quels enjeux pour l'environnement et la santé – des nombreuses questions que le conflit, surtout à cause de la longue phase de crise aiguë et de violences de masse, a évacuées ou déplacées.

## PARTIE 3 : ANALYSE CRITIQUE DU MODÈLE

### 1. LA STRATÉGIE DE PARTENARIAT DE SCCF EN COLOMBIE

On observe en fait que cette relation multidimensionnelle ne s'est développée qu'avec un sous ensemble d'organisations. Il s'agit du groupe d'organisations avec lesquelles SCCF a entretenu une relation sur plusieurs années, sept ou plus. Il s'agit aussi des organisations qui possédaient déjà la capacité d'agir de manière complexe ou ont été capables de la développer au cours du temps<sup>28</sup>.

#### 1.1 PROCESSUS D'APPRENTISSAGE ÉVOLUTIF

Une première observation est que la multidimensionnalité est un point d'arrivée d'un processus évolutif. Dans tous les cas la relation de partenariat a démarré sur une dimension et a ensuite évolué par addition d'autres dimensions. Le point de départ, pour la majorité des cas, a été le dialogue politique, l'échange d'informations et d'analyses sur une problématique, sur un territoire, sur un groupe social. On a donc créé une relation avant de l'utiliser comme base pour une action. Et, encore, la dimension par laquelle on a démarré dépend de ce dialogue ainsi que de la nature de l'organisation – celle qui est plus proche du terrain, d'un territoire (par exemple, les diocèses de Quibdó et Barrancabermeja, ou l'Asociación MINGA) a démarré par des actions ciblant directement des populations, tandis que celle qui a un horizon d'action plus vaste (par exemple le SNPS) a démarré par d'autres dimensions, par exemple le plaidoyer en Colombie.

Le processus de complexification progressive de la relation de partenariat s'est déroulé avec l'approfondissement de la connaissance réciproque entre les organisations colombiennes et SCCF :

- renforcement de la confiance et du respect mutuels
- meilleure compréhension des capacités et du potentiel de SCCF et des organisations colombiennes
- analyse commune des enjeux, des priorités et des opportunités.

Cet apprentissage a été cyclique, à partir des expérimentations de chaque « projet », et donc le passage à des nouvelles dimensions de la collaboration a été progressif et adapté à chaque partenariat. On voit aussi que l'apprentissage a mené aussi à une sélection progressive des organisations colombiennes, et c'est véritablement à partir de 2003, sous la pression de la réduction des allocations financières sur la Colombie, que l'on a opté pour l'approche multidimensionnelle du partenariat et que les organisations capables de l'adopter ont été progressivement sélectionnées.

#### 1.2 PROCESSUS D'APPRENTISSAGE OUVERT

Une deuxième observation est que la multidimensionnalité s'est construite à travers d'un apprentissage collectif, par un processus d'essai et erreur, et non pas à partir d'un cadre, d'un modèle prédéterminé. Cet aspect est fondamental, car il est à la base d'un succès réel, mais un succès qui a coûté beaucoup. Les ingrédients qui ont permis le succès ont été les suivants :

- la possibilité d'une action informelle, avec des prises de décision rapides et la possibilité de changer de manière soudaine : on pu faire et défaire des relations, décider de financer des actions qui étaient nécessaires et pertinentes – en synthèse, on a pu engager SCCF sans trop de consultations préalables, et de ce fait SCCF a vraiment pu être pertinent, adapté aux changements du contexte et finalement très efficace ;
- la possibilité de concentrer au sein d'une même équipe la compétence sur la Colombie et l'application de cette compétence de manière cohérente à plusieurs niveaux et types d'action : développement et urgence et aide humanitaire ; animation, plaidoyer et soutien à l'action en Colombie ;
- la compétence sur la Colombie, qui a permis un dialogue significatif entre SCCF et les acteurs en Colombie ou s'occupant de Colombie : on s'est donné les moyens de s'orienter tant en Colombie qu'ailleurs et d'identifier les bons interlocuteurs, comprendre les risques, établir les alliances nécessaires et les défaire lorsqu'elles n'étaient plus nécessaires ;
- la compétence sur les contextes de conflit interne et sur les modalités d'action pertinentes pour une organisation liée à l'Église, qui a facilité l'identification progressive des différentes dimensions de l'action de SCCF et de ses partenaires : on pu valoriser l'expérience acquise par SCCF dans d'autres contextes (Nicaragua, El Salvador) et entretenir et affiner cette compétence à travers des échanges et des relations entretenues avec la Coordination Française pour la Paix en Colombie, ODHACO et le Groupe de Travail pour la Colombie de *Caritas Internationalis* ;
- l'espace à l'intérieur du Pôle Amérique latine et Caraïbes pour une culture de l'engagement et une modalité de travail permettant un style « militant » d'action de la part de l'équipe : au moins jusqu'à la réorganisation de 2009 il a été possible de structurer le travail de l'équipe autour des priorités de solidarité et des actions que le dialogue avec les partenaires colombiens indiquait comme nécessaires et prioritaires – l'intégration

<sup>28</sup> La question de la capacité d'intervenir à plusieurs niveaux dépasse l'objet de cette évaluation, mais se pose comme réflexion de fond pour toutes les organisations (SCCF et de Colombie), car cette capacité n'est pas donnée une fois pour toutes.

des trois fonctions (partenariat, animation et plaidoyer) ainsi que la culture de l'écoute des partenaires ont permis une mobilisation « militante » de l'équipe sur les « crises », les « urgences », les « nouvelles idées », les « nouvelles opportunités » presque permanente ;

- la présence en France de certaines des organisations colombiennes, tant pour avoir des contacts avec la hiérarchie de SCCF que pour animer et nourrir les activités de plaidoyer et d'animation.

Les mêmes facteurs de succès ont aussi un pendant négatif :

- le pouvoir décisionnel s'est concentré essentiellement en une seule personne – la responsable de l'époque du Pôle Amérique latine et Caraïbes – qui a toujours agit en consultation avec sa hiérarchie sur les orientations fondamentales, mais a pris toutes les décisions concrètes en solitude ; cela a engendré des frustrations de quelques personnes (au sein de SCCF, dans le milieu en France, et aussi en Colombie) qui se sont senties écartées des décisions et soit mises devant un fait accompli soit réduites à un rôle d'exécutant ;
- le dialogue politique, qui est une composante incontournable du modèle de partenariat développé en Colombie, a été concentré sur une seule personne (toujours la responsable du pôle) : ceci a été très positif en Colombie, car pour les partenaires le fait d'avoir un seul interlocuteur, compétent et capable d'engager SCCF était un facteur de stabilité, de confiance et d'efficacité<sup>29</sup> ; mais pour l'équipe du pôle au SCCF cela a signifié l'impossibilité de développer une connaissance approfondie sur la Colombie et de rentrer dans cette relation profonde avec les organisations colombiennes ; à long terme cela a impliqué presque l'impossibilité de remplacer cette compétence et cette présence dans le dialogue avec les partenaires et cela a créé une faiblesse majeure au sein du pôle ;
- les fonds disponibles ont souvent été utilisés avec une vision à court terme : sauf dans le cas de deux organisations qui n'ont répondu à aucune de nos sollicitations, les organisations qui ont été soutenues existent toujours, sont actives, réalisent du travail convenable et gardent un souvenir positif de la collaboration avec SCCF ; les actions qui ont été soutenues financièrement par SCCF sont en général, pour ce que nous avons pu vérifier, pertinentes et de bonne qualité. Cependant, le fait que seize des vingt-cinq organisations soutenues n'aient reçu de financement que pendant quatre ans ou moins montre que la vision qui a guidé SCCF était en grande partie orientée à la réponse à des besoins immédiats, sans avoir toujours une perspective de partenariat à long terme ;
- toujours dans le même sens, la plupart des relations de partenariat a été interrompue de manière peu ou pas préparée, parfois même sans être expliquée au partenaire, et parfois en donnant l'impression d'être interrompues plus pour des raisons personnelles que stratégiques ;
- certaines décisions ont été prises sans une évaluation correcte des capacités de SCCF et des organisations colombiennes : l'exemple le plus évident est celui du projet sur les communautés de paix financé par l'UE qui a largement sous-estimé les capacités nécessaires pour la gestion d'un projet aussi complexe et a fait « perdre » à SCCF des sommes importantes ; il est cependant important de faire remarquer que ce projet est aussi le seul qui a été géré directement par l'équipe de SCCF : même s'il était basé auprès d'un des partenaires (le diocèse d'Apartadó) sa gestion a été portée par SCCF et plus particulièrement par le pôle ;
- le pendant de l'engagement « militant » a été aussi une certaine dose de concurrence avec d'autres acteurs/alliés (en France et en Europe) : cette concurrence est caractérisée d'une part comme une compétition pour avoir une plus grande visibilité et d'autre part comme provoquée par des divergences de type politique, autour d'un positionnement vis-à-vis des acteurs du conflit (SCCF ayant toujours défendu l'équidistance, tandis que d'autres défendaient une évaluation différenciée des responsabilités dans le conflit) ;
- la gestion de l'action en Colombie s'est basée peu sur des expériences que SCCF a acquises et développées dans d'autres pays et régions ; et, à l'envers, on n'a pas favorisé le transfert de l'expérience acquise en Colombie sur d'autres contextes ;
- et enfin, à un niveau plus macro et stratégique, la priorité donnée à la Colombie (non seulement dans l'allocation des fonds, mais aussi dans la mobilisation de l'équipe du pôle et des groupes diocésains) a eu comme conséquence une priorité moindre de SCCF pour les autres pays de la région : la situation de crise humanitaire ainsi que la violence du conflit expliquent sans doute ce choix, mais en voyant les réductions drastiques et les rééquilibrages qui se sont produits par la suite force est de constater que l'institution n'avait pas complètement approprié ce choix de priorités.

Les conséquences négatives se sont donc traduites en erreurs de gestion (gestion à court terme, erreurs d'évaluation des risques), en problèmes de réputation externe (relations gâchées au Nord et en Colombie), et en problèmes d'affaiblissement à moyen termes des capacités du Pôle Amérique latine et Caraïbes. Pour comprendre cela il faut garder à l'esprit que l'action en Colombie a été gérée toujours dans un esprit de mobilisation pour sauver des vies (dans un sens littéral). Si cet esprit a eu beaucoup de conséquences positives il a été aussi à l'origine d'une sous-estimation des coûts que sauver ces vies pouvait comporter.

Le modèle intégré et multidimensionnel de partenariat auquel on est arrivé est réellement performant (voir la partie 2 précédente) et approprié. Mais au vu des coûts il faut se demander si, au moins, il n'y avait pas une autre manière d'y arriver. Il est évident que la flexibilité nécessaire pour répondre aux enjeux est un élément

29 Malgré le fait que cette concentration a aussi engendré des dysfonctionnements dans la communication entre SCCF et les organisations colombiennes.

indispensable, tout comme la compétence nécessaire à entretenir un dialogue significatif avec les partenaires et la capacité d'intégrer complètement l'action en Colombie, en France et au niveau international : il s'agit des facteurs-clé de l'approche, ce qui en a fait le succès. Ce qui semble réellement problématique est la concentration sur une seule personne de trois facteurs : la compétence, la prise de décision et l'interlocution avec les organisations en Colombie, en France et ailleurs. La concentration à ces trois niveaux a sans doute permis adaptation, rapidité et pertinence, mais a empêché l'appropriation institutionnelle à SCCF de la démarche et de la stratégie tant vers le haut (direction, CA) que vers le bas (équipe) et a partiellement réduit l'apport d'autres « têtes pensantes », ce qui aurait parfois retardé certaines décisions, mais aurait aussi parfois évité certaines erreurs.

## 2. LES FONDEMENTS DU PARTENARIAT

Les éléments récoltés auprès des témoins nous permettent de déterminer les éléments fondamentaux qui ont orienté l'action des acteurs et ont fait émerger le modèle de partenariat multidimensionnel que nous avons décrit.

### 2.1 UNE OPTION COMMUNE : ÊTRE RÉSOLUMENT DU CÔTÉ DES VICTIMES

Cet élément est identifié et reconnu par la totalité des acteurs. Tout le monde se réclame de cette option. Elle est invoquée pour se différencier d'autres acteurs ou d'autres positionnements qui seraient plus ambigus ou trop ouverts à des compromis. Elle est reconnue chez les autres. Elle est rappelée pour caractériser ce qui rapproche SCCF et les organisations colombiennes.

Cette option reste quand même un peu ambiguë : tout le monde se réclame généralement d'elle, mais dans les faits elle permet à des personnes qui défendent des options politiques différentes de se l'approprier et de la revendiquer. Elle est suffisamment générique pour pouvoir être interprétée de façons différentes. On peut se réclamer de cette option et défendre une action d'assistanat, qui réduit les victimes au rang d'êtres impuissants, incapables de décider de leur destin. On peut aussi, sur base de la même option, défendre des actions qui réduisent les partenaires à moyen pour la mise en œuvre d'actions qui sont pensées ou décidées au sommet. On peut même promouvoir l'autodétermination des victimes et soutenir des partenaires comme une fin en soi tout en s'inspirant de la même option.

Néanmoins elle contribue clairement à créer une identité collective et fonde le discours commun du modèle de partenariat.

### 2.2 UNE RÈGLE NON ÉCRITE : RESPECTER ET VALORISER LES CAPACITÉS, LES CONNAISSANCES ET LES SAVOIR-FAIRE DE L'AUTRE

Un élément qui favorise l'activation et la prise d'initiative de toutes les parties, et permet une relation plus égalitaire (malgré l'évident déséquilibre du à la relation de financement qui est unilatérale). Ce qui est intéressant est le fait que cet élément structure la relation de partenariat autour de ce qui est faisable dans les conditions données, et évite de prendre « ce qui devrait être fait » ou « la façon dont il devrait être fait » (un modèle idéal) comme point de départ. Il s'agit de la condition fondamentale pour permettre un apprentissage réciproque, commun et progressif. Cet élément s'oppose à la vision dominante du partenariat, qui voit une des parties comme celle qui porte non seulement les financements, mais aussi les connaissances, les savoir-faire, les modèles, les techniques, etc., et l'autre partie qui n'a qu'à prendre et/ou à apprendre.

Toutefois, en discutant cette hypothèse avec certains témoins nous avons aussi compris que cet élément peut aussi négatif. En fait, prendre cette règle dans un sens absolu et fondateur de la relation de partenariat amène certains acteurs à perdre de vue l'importance de l'apprentissage et du renforcement des capacités. Reconnaître les capacités existantes et les prendre comme point de départ ne signifie pas qu'il n'y aurait pas d'autres capacités qui pourraient être acquises, ou que les capacités existantes ne pourraient pas être renforcées.

Comme on le verra au chapitre suivant, un des principaux impacts que nous avons pu détecter se situe précisément au niveau de l'acquisition de nouvelles capacités et du renforcement de capacités existantes. Or, ces effets sont fondamentaux dans une stratégie qui vise les organisations de la société comme facteur décisif dans toute stratégie de développement. Se fixer de manière aveugle sur les capacités existantes signifie dévaluer l'acquisition de nouvelles capacités et le renforcement des capacités déjà présentes.

L'acquisition de nouvelles capacités et le renforcement des capacités déjà présentes peuvent être un objectif du partenariat, sans que cela remette en question la relation égalitaire et respectueuse que l'on recherche et l'on valorise, pourvu que :

- l'on reconnaisse que toutes les parties du partenariat ont des capacités à acquérir ou à renforcer
- l'on accepte que donner (ou intégrer) les moyens nécessaires pour faire ce que l'on sait déjà faire est une manière de renforcer les capacités
- l'on accepte qu'il n'y a pas de modèle idéal d'organisation « capable », mais que cela dépend de ce qu'une organisation juge nécessaire ou prioritaire et faisable à un moment donné

- l'on accepte que la meilleure façon d'assurer la pertinence des capacités à acquérir ou à renforcer est l'apprentissage par l'expérimentation et la réflexion critique sur l'expérience
- l'on accepte que l'acquisition de nouvelles capacités ou le renforcement des capacités déjà présentes doivent être modulés selon la capacité d'absorption d'une organisation, car il faut à tout prix éviter de forcer un développement non naturel que l'organisation aurait du mal à assumer par après.

Ceci dit, il est clair que le choix fait de prendre les capacités existantes comme point de départ a produit des résultats excellents, tant en termes de la qualité de la relation de partenariat que d'efficacité de l'action du partenariat (voir la partie 2 de ce même chapitre).

## **2.3 UNE VALEUR : LA CONFIANCE RÉCIPROQUE**

Cette valeur est revendiquée et mise en exergue par toutes les organisations colombiennes et par la plupart des témoins de SCCF. Elle est indiquée comme la vraie base qui a permis la construction de partenariats solides, solidaires et efficaces.

Cependant nous avons entendu à plusieurs reprises des représentants d'une autre culture qui est très répandue au sein de SCCF. Cette autre culture oppose à la confiance vis-à-vis des partenaires du Sud la confiance vis-à-vis des donateurs de SCCF, et défend la priorité de la deuxième. Cette deuxième forme de confiance se nourrit de concepts tels que la « transparence », la « redevabilité », la « bonne gestion », la « qualité ».

On peut facilement constater que, en effet, les deux formes de confiance – toutes les deux légitimes et importantes – peuvent rentrer en conflit. Cependant, les opposer pour déclarer la priorité de l'une ou de l'autre mène dans tous les cas à des conséquences néfastes. Le vrai problème réside dans l'évaluation des risques qu'une organisation comme SCCF peut se permettre d'assumer, car faire confiance ou inspirer ou gagner la confiance sont intimement liés à une prise de risques. Or une telle évaluation est tout sauf qu'objective, et mériterait donc d'être collective, afin de peser ensemble les conséquences des différents types de risque.

Les organisations colombiennes sont, dans la plupart des cas, très ouvertes à participer à une telle évaluation et à assumer leur part dans la limitation des risques réellement vitaux.

## **2.4 UNE MÉTHODE DE TRAVAIL : L'ÉCHANGE, LA RÉFLEXION ET L'EXPÉRIMENTATION**

Le partenariat s'est basé sur une méthode de travail qui a consisté en :

- un échange permanent, à partir de regards et de perspectives distinctes, autour de la situation en Colombie et son évolution, en prenant en compte les facteurs de l'environnement colombien et ceux de l'environnement français et du contexte européen et international plus large ;
- une réflexion constante sur la relation de partenariat, sur la position et les apports de chaque partie, sur les enjeux communs auxquels le partenariat devrait faire face, un soutien mutuel, une solidarité faite de partage ;
- une action commune, qui se construit dans le dialogue et à partir d'une analyse conjointe, menée en valorisant les apports de chaque partie et dans les limites des capacités de l'ensemble, et qui est évaluée par rapport à ce l'action conclue laisse encore à faire.

Cette méthode, elle-même développée au fur et à mesure, et de manière non prédéterminée, est cohérente avec la multidimensionnalité du modèle de partenariat. Mais elle dépend largement de la capacité de SCCF de travailler de manière libre des contraintes imposées par les bailleurs de fonds qui demandent une « gestion axée sur les résultats », résultats qui doivent être déclarés à l'avance. La méthode employée avec et autour de la Colombie a valorisé les apprentissages en continu, en adaptant l'action à toute nouvelle compréhension du contexte ou de la relation ou en saisissant toute nouvelle opportunité qui se présenterait, et en faisant rentrer en jeu une dimension de l'action quand elle se révèle pertinente (ce qui n'empêche pas de viser des résultats).

## **2.5 UN INGRÉDIENT CACHÉ : L'INFORMALITÉ**

Ce qui est formalisé par un contrat écrit et contraignant est la dimension « projet » en Colombie, c'est-à-dire ce qui est caractérisé par un transfert de fonds de la France à la Colombie. Tout le reste, ce qui relève des autres dimensions de la relation de partenariat, reste dans la dimension de l'informel, du spontané, parfois de la programmation à très court terme<sup>30</sup>. L'informalité est possible seulement en présence d'une forte confiance réciproque – on formalise quand on n'a pas tout à fait confiance et au moins une des deux parties cherche à se protéger contre des risques qui sont considérés comme tout à fait possibles.

L'avantage de l'informalité a été la flexibilité, la possibilité de s'orienter au fur et à mesure sur base de ce que l'on sait et ce que l'on comprend à chaque instant. Elle a permis la créativité, l'inventivité, et a facilité l'expéri-

30 Ceci doit cependant être quelque peu nuancé. En effet, la confiance qui s'est établie entre partenaires, la coordination qui s'est créée par une pratique de travail commun, ainsi que la convergence de vision que le dialogue politique a permis d'atteindre ont permis progressivement à SCCF d'accepter et de se baser sur la programmation (elle, à plus long terme) des organisations colombiennes. Des appuis spécifiques ont d'ailleurs été donnés dans ce domaine à certaines des organisations colombiennes.

mentation. Elle était tout à fait cohérente avec le système que nous venons de décrire, basé essentiellement sur une dimension éthique et idéale très poussée.

Le désavantage de l'informalité a été double. D'une part tout ce qui n'a pas été formalisé n'a pas été réellement valorisé ou reconnu (en dehors des acteurs qui ont été directement impliqués) : certains acteurs voient une hiérarchie entre les différentes dimensions du partenariat, les « projets » étant la priorité, sinon la seule dimension valable pour juger de l'accomplissement de la mission de SCCF. Probablement cela est lié au fait que les « projets » correspondent à des dépenses effectuées par les partenaires, ou aux changements d'état au niveau des « bénéficiaires ».

L'autre désavantage de l'informalité on le retrouve dans certains débordements dans l'arbitraire, comme dans l'interruption de certaines relations de partenariat qui n'ont pas été bien expliquées, ni aux organisations concernées ni en interne à SCCF. Celle-ci est encore une conséquence qui est cohérente avec un système basé sur une dimension éthique et idéale : l'objectif du bien final peut valoir aussi quelques « sacrifices ».

### 3. CONCLUSION

Notre analyse montre que l'on est arrivé à l'approche multidimensionnelle du partenariat par un processus ouvert, qui n'était pas finalisé à ce résultat, mais qui, à partir d'actions finalisées à l'amélioration des conditions des victimes du conflit et à la construction de la paix, et d'un dialogue constant entre les acteurs impliqués on a abouti à ce modèle de partenariat. Dans la théorie des systèmes cela s'appelle un changement « émergent », un résultat imprévu (ou non recherché) mais cohérent avec la finalité du système d'acteurs et avec les conditions environnementales.

Ce modèle, qui est né aussi d'une sélection progressive des organisations au sein du système, s'est démontré le mieux adapté à la poursuite des objectifs de SCCF et des organisations colombiennes. Les résultats et l'impact de ce modèle sont discutés dans le chapitre suivant. Cette conclusion pose cependant une question cruciale : si les conditions environnementales changent, le modèle est-il toujours adapté ?

#### 3.1 ÊTRE ENSEMBLE ET FAIRE ENSEMBLE

Si la volonté d'agir en faveur des victimes et en faveur d'un développement juste et pacifique de la Colombie a été (et reste) le mobile principal, tant pour les organisations colombiennes que pour SCCF, l'analyse du modèle montre que la dimension relationnelle du partenariat est une composante indispensable à l'efficacité et à la durabilité du partenariat même. Ce que les témoins ont appelé « solidarité » entre partenaires, la sincère préoccupation pour les dangers encourus par les organisations partenaires en Colombie et par les leaders des organisations sociales (mais aussi pour les crises à Paris au sein de SCCF), et le dialogue constant qui permet de mieux se connaître, et le respect réciproque profond ont été des facteurs décisifs pour caractériser le modèle de partenariat au-delà des aspects fonctionnels et opérationnels. Toutes les organisations qui ont eu la possibilité d'entretenir des relations de longue durée (ainsi que les personnes qui ont été impliquées directement dans cette relation) ont fait état non seulement de leur satisfaction, mais aussi de l'originalité sinon de l'unicité de cette dimension dans le partenariat avec SCCF. C'est ce qui distingue un partenariat d'une relation de bailleur à bénéficiaire et d'une relation entre enseignant et apprenant. On peut dire que cette dimension « réflexive », qui parle de la relation en tant que fin en soi, est la condition pour qu'une relation entre organisations possédant des moyens incomparables puisse être équilibrée et, dans une certaine mesure, égalitaire.

L'être ensemble a nourri le faire ensemble. Le dialogue permanent, le sentiment de solidarité et de communauté d'objectifs ont permis une analyse permanente de ce qu'il faudrait faire et ce que l'on est capable de faire. Une analyse informelle (elle se fait de manière « naturelle », au cours d'un dialogue permanent) et qui concerne les deux parties du partenariat (il n'y en a pas une qui sait tout et qui analyse l'autre). Une analyse permanente qui se nourrit des évolutions du contexte et de l'expérience de ce que l'on a déjà fait (ou on est en train de faire). Ce qui montre, d'autre part, comment le faire ensemble a alimenté l'être ensemble.

#### 3.2 SINGULARITÉ DU MODÈLE

L'évaluation ne prévoyait pas de travail comparatif avec d'autres pratiques de partenariat. Toutefois la lecture de certains documents<sup>31</sup> nous fait supposer que ce que nous avons étudié en Colombie se distingue assez nettement de l'expérience de SCCF dans d'autres contextes. D'autre part, plusieurs des organisations colombiennes que nous avons interviewées ont remarqué la diversité de leur expérience de partenariat avec SCCF en comparaison avec d'autres organisations du Nord, et notamment d'autres membres du réseau Caritas.

Les deux éléments distinctifs sont d'une part la multidimensionnalité du modèle de partenariat et d'autre part la dimension de l'être ensemble. Même si dans ce chapitre nous avons mis en évidence des aspects critiques qui méritent d'être améliorés, et même si plus loin dans ce rapport nous mettons en question la pertinence et la faisabilité de ce modèle dans le nouveau contexte dans lequel tant SCCF que les organisations colombiennes se trouvent actuellement et se trouveront probablement dans les années à venir, nous sommes convaincus que les éléments d'innovation et de singularité du modèle valent la peine d'être valorisés plus largement au sein de SCCF et du Grupo de Trabajo por Colombia de Caritas Internationalis.

31 L'évaluation du partenariat en Afrique (V. Quiblier et O. Thomé, *Accompagnement de l'évaluation du département « Afrique » du Secours Catholique. Période 2002-2004, Avril 2005*) et la Convention de partenariat pour la Palestine.

## CHAPITRE 6 ÉVOLUTIONS DE CONTEXTE ET DES ENJEUX

Dans ce chapitre nous résumons quelques tendances dont nous avons observé l'influence sur les relations de partenariat. Sans avoir la prétention d'en faire une analyse exhaustive et systématique, le travail empirique de l'évaluation a mis en évidence la pertinence de ces éléments pour l'appréciation des évolutions dans les relations de partenariat, surtout avec un regard prospectif, orienté au futur.

### 1. FIN DU CONFLIT HISTORIQUE ET « NOUVEAU » MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT ?

Les évolutions des années récentes laissent entrevoir des changements profonds en Colombie dans les années à venir. Toutes les organisations colombiennes qui ont participé à cette étude ont partagé avec nous leurs réflexions par rapport aux défis qu'elles détectent et essaient de formaliser en analyses stratégiques.

#### 1.1 DIALOGUES DE PAIX

Toutes les organisations semblent croire au fait que plus que jamais on serait proches de la fin du conflit entre les groupes de la guérilla et l'État. Même si l'expérience du passé conseille beaucoup de prudence, car les enjeux qui sont sur la table des négociations sont très importants, les organisations sociales pensent au scénario où cette partie au moins du conflit disparaîtrait et laisserait la place à des modalités alternatives de gouvernance, tant au niveau national que local. Ces organisations se posent donc le problème de quelles pourraient être ces modalités alternatives de gouvernance, car les enjeux sont d'une telle importance et les intérêts en jeu aussi, que la question est loin d'être claire et partagée. Les organisations sociales revendiquent une démocratie participative et inclusive, mais sont conscientes du fait que le peuple colombien vient de plus de soixante ans de culture du conflit, de la violence et de l'intolérance. Construire une culture de la paix passe probablement aussi par la construction de modalités de vivre ensemble et de gouverner qui sont respectueuses des différences et sont centrées autour de la notion de biens publics.

#### 1.2 COLOMBIE PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE

Le discours international se fonde désormais, entre autres, sur la distinction entre « États fragiles », « pays moins avancés » et « pays à revenu intermédiaire ». La Colombie appartient à la troisième catégorie, et le gouvernement colombien s'y revendique. Les organisations sociales soulignent, cependant, que les inégalités dans la distribution de ce revenu sont criantes, et que la Colombie est au sommet du classement des pays les plus inégaux au monde. Néanmoins le gouvernement colombien représente le pays comme pourvoyeur de coopération internationale (on cite les accords de coopération sur la lutte au narcotrafic et enter polices avec le Mexique et les pays d'Amérique centrale). Mais, ce qui est aussi intéressant à remarquer, la communauté internationale, les pays les plus riches acceptent le discours du gouvernement colombien, et traitent la Colombie comme un pays qui n'a plus besoin d'aide et peut jouer le rôle de partenaire économique et pour la sécurité globale. À l'horizon on voit une disparition de l'aide internationale et une tolérance envers les inégalités, et les organisations sociales réfléchissent donc à comment elles doivent évoluer pour s'adapter à ce nouveau contexte.

#### 1.3 MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Le gouvernement colombien a choisi un modèle de développement qui est basé sur l'exportation de produits agricoles et sur l'exploitation des ressources naturelles et sur l'investissement étranger pour soutenir cette exploitation. Ce modèle, qui se fonde sur des accords de coopération économique avec des pays tiers, concentre la production agricole sur un nombre très limité de produits qui servent à la production d'agrocarburants et encourage l'exploitation des ressources naturelles selon une approche « extractiviste », qui se préoccupe exclusivement d'une exploitation rentable pour les investisseurs et les opérateurs. Les conséquences sont que la Colombie se trouve à importer des produits qu'elle était capable de produire, que les paysans (souvent appartenant aux peuples indiens et afrocolombiens) sont réduits à la pauvreté, que la sécurité alimentaire des communautés qui vivent de leur production est mise en grave danger, que l'environnement est pollué gravement à cause des processus d'extraction, et que la santé des populations est mise en danger.

La communauté internationale – États-Unis et Union Européenne en tête – soutient ce modèle (car elle protège et favorise les investisseurs basés chez elle) et réduit la pression sur le gouvernement pour ce qui concerne les violations des droits humains en Colombie ainsi que les conséquences négatives du modèle de développement.

#### 1.4 DISPARITION OU RECYCLAGE DES ACTEURS ARMÉS

Les évolutions illustrées jusqu'ici laissent ouverte la question du futur des acteurs armés. Actuellement ils sont porteurs d'intérêts importants, et l'idée qu'ils puissent simplement se retirer ne semble pas réaliste. Comment vont-ils évoluer ? Vont-ils se recycler dans des métiers qui requièrent la capacité d'exercer la violence des armes ? On observe déjà qu'ils se dédient à des activités de micro-criminalité (commerce de drogue et

d'armes), ils jouent le rôle de prestataire de services pour les entrepreneurs qui ont besoin d'un affaiblissement de la résistance sociale. Vont-ils suivre l'exemple de formations mafieuses qui assurent la « protection » de territoires et des activités économiques en échange d'une « taxe » ? Mais, d'autre part, les investisseurs seront-ils disposés d'aller en Colombie pour investir dans des conditions pareilles ? Les organisations sociales se questionnent beaucoup sur ces évolutions, car on sait aussi que ces groupes constituent parfois la seule option pour des jeunes qui sont sans études et sans emploi.

## 2. L'AGENDA DE L'EFFICACITÉ ET SES CONSÉQUENCES

### 2.1 ÉLÉMENTS DE BASE SUR LE PROJET DE L'EFFICACITÉ

Il y a tout juste dix ans la communauté internationale de la coopération Nord-Sud a lancé un projet visant le cadrage de l'aide publique au développement selon des critères partagés et appliqués par l'ensemble des acteurs. Plusieurs étapes ont marqué l'évolution de ce projet qui est toujours en cours. Les bases du projet ont été posées en 2003 (Rome) et un premier consensus a été atteint en 2005 (Paris). Ensuite le cadre a été développé ultérieurement en 2008 (Accra), a été élargi (passage de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement) et a inclus des nouveaux acteurs (société civile et acteurs économiques) en 2010 (Istanbul) et 2011 (Busan).

Conçu initialement comme un cadrage de la coopération intergouvernementale et multilatérale, le projet définit la notion d'efficacité en esquivant toute analyse des causes des déséquilibres et des injustices entre pays et au sein de chaque pays (et donc de la pertinence des actions de coopération), ainsi que des différences de pouvoir entre acteurs et des problèmes de cohérence entre les politiques de coopération et les autres politiques ayant un impact sur les déséquilibres et les injustices, pour se concentrer sur les problèmes dans la gestion (dans un sens large) de la coopération.

Le principe de fond est que les investissements pour la coopération au développement doivent se justifier par des *résultats*, à la fois soutenables et transparents. À partir de ce principe on constate toute une série de comportements vertueux de la part des acteurs qu'il s'agit d'adopter afin d'atteindre l'efficacité. Il s'agit de :

- responsabilité partagée et transparence réciproque
- adaptation aux objectifs, priorités et systèmes des partenaires du Sud
- coordination et rationalisation de l'action des acteurs du Nord
- ouverture à une pluralité d'acteurs, en reconnaissant les spécificités et les complémentarités
- gestion des risques
- orientation aux résultats
- la diversité est valorisée, mais elle doit être gérée par les États au niveau des pays du S, et les États du N doivent réduire la fragmentation et la prolifération des canaux de l'aide
- une répartition rigide des rôles, qui fixe les OSC dans une fonction soit de soutien aux OSC du Sud, soit dans la fourniture de services complémentaires à ceux fournis par les États.

Ce projet est devenu hégémonique dans le secteur de la coopération : au début conçu pour les acteurs étatiques et multilatéraux, les nouvelles règles étant si contraignantes (voir le système d'évaluation par les pairs) que très vite les OSC qui dépendent de plus en plus des financements publics se sont trouvées à devoir assumer les conséquences de l'application de ces règles. Désormais tout financement public est conditionné non seulement à une utilisation légale (selon les lois de chaque pays) mais aussi, et surtout, à des règles de « bonne gestion » et à des contraintes de politique de développement qui se basent largement sur les principes du projet de l'efficacité.

Les conséquences de cette initiative sont en train de devenir une culture, qui est absorbée par tous les acteurs, étatiques et non. Cette culture, qui est parfois même auto-imposée, peut se caractériser par :

- une pression à démontrer des résultats pour chaque contrat de financement
- une pression à l'efficacité interne
- une pression à démontrer la valeur ajoutée de son action, souvent en termes de spécialisation (géographique, sectorielle)
- une pression à la coordination – entre acteurs de la SC et avec les autres acteurs institutionnels – et à la collaboration dans un sens de la complémentarité
- une pression à fournir des garanties ex-ante de « bonne gestion », en démontrant des systèmes de gestion interne performants, explicites et formalisés
- une pression à démontrer une capacité de gestion des risques

Ces conséquences se font ressentir d'abord et avec une plus grande force chez les OSC qui dépendent des financements institutionnels. Les gouvernements des pays donateurs de l'OCDE se sont conformés depuis longtemps aux principes du projet de l'efficacité, avec toutes ses évolutions, et imposent un cadrage fort à l'utilisation des fonds publics de l'APD. Du fait d'une tendance généralisée à une baisse de la récolte de fonds privés (auprès du grand public, des militants et des volontaires) en dehors des grandes catastrophes naturelles, et, d'autre part, de la croissance de la demande de fonds pour financer les structures et les actions, les OSC (et,

plus spécifiquement, les ONG) se trouvent confrontées à une dépendance accrue et croissante des fonds institutionnels.

Le projet de l'efficacité de l'aide a donc modifié, de manière radicale, le contexte de la relation entre OSC et pouvoirs publics (gouvernements et agences multilatérales). La réponse des OSC a été double. D'une part elles ont intégré le projet de l'efficacité, et d'autre part elles essaient de pousser la notion de cohérence des politiques pour le développement. Le deuxième volet est une tentative de rééquilibrer les rapports de force défavorables du premier.

Les OSC qui agissent dans le cadre de la coopération au développement<sup>32</sup> ont donc adopté les principes du projet de l'efficacité pour ne pas être exclues des lieux décisionnels (les OSC sont désormais reconnues comme l'un des acteurs de ce projet), et participent au processus de transformation des organisations et des pratiques que le projet induit. Le processus qui a mené à l'adoption des principes d'Istanbul a servi à la reconnaissance des OSC en tant qu'acteur du projet de l'efficacité. En parallèle les « grandes » ONG, les « familles » et les réseaux d'ONG ont entrepris un processus d'adaptation (des discours, des organisations et des pratiques) aux nouveaux principes. Et par la suite on observe que les collectifs d'ONG (fédérations et autres, en général sur base nationale) poussent la masse des plus petites structures vers l'adaptation aux principes du projet de l'efficacité. Au niveau international une nouvelle structure – la CSO Partnership for Development Effectiveness – vient d'être créée<sup>33</sup>, dont la mission est d'appuyer les structures (sous) régionales, nationales et sectorielles d'OSC dans leurs démarches d'adoption des principes de l'efficacité.

## **2.2. CONSÉQUENCES SUR LES RELATIONS DE PARTENARIAT AVEC LES OSC DES PAYS DU SUD**

Les évolutions décrites au paragraphe précédent concernent les acteurs de la coopération au développement dans les pays donateurs. Les acteurs des pays bénéficiaires de l'aide ont bien sûr participé aux différentes étapes du projet de l'efficacité, et ont adhéré aux principes. Les OSC de ces pays sont été et sont impliquées dans les démarches internationales des OSC. Mais les évolutions esquissées qui ont lieu à l'intérieur des OSC des pays donateurs sont dues essentiellement à la relation qui existe entre ces OSC et les institutions qui gèrent l'APD. Cela a cependant des conséquences indirectes aussi sur les relations de partenariat et sur les OSC des pays récepteurs de l'APD.

### **Coopération gouvernementale**

Une première conséquence se situe au niveau de la coopération gouvernementale. Avant le projet d'efficacité c'était une pratique courante que les agences (gouvernementales et multilatérales) entretiennent des relations directes avec les OSC, financent certaines de leurs initiatives, et, plus généralement, participent au renforcement de la société civile d'un pays récepteur de l'APD.

Le projet de l'efficacité a donné aux États récepteurs de l'APD un rôle de coordination de l'utilisation des fonds octroyés par la coopération gouvernementale. Une coordination qui est interprétée, par exemple par le gouvernement colombien, aussi en termes d'entonnoir dans la distribution des fonds : désormais les OSC colombiennes doivent passer par les agences (et donc par les règles et les priorités) du gouvernement colombien pour avoir accès à ces fonds.

Une deuxième conséquence est due à l'adoption par les agences gouvernementales et multilatérales de la gestion axée sur les résultats (GAR). Celle-ci induit une vision à très court terme, mécanique et étroite de ce qu'est le développement et les résultats d'un projet. Cela se traduit dans des systèmes de financement qui, pour garantir des résultats, fixent des priorités très étroites (appels à propositions focalisés sur des territoires très limités, sur des publics cibles très précis et autour de problématiques aussi très circonscrites) sur des périodes de temps très courtes (en Colombie on nous a parlé de financements pour des périodes de trois mois).

Ceci, non seulement réduit parfois les sources de financement pour les OSC des pays récepteurs de l'APD, mais les place dans une position de subordination de l'État et de ses politiques, de sorte à ce que l'autonomie et la fonction critique et de contre-pouvoir des OSC se trouvent limitées. Et, de plus, les contraint à une vision à très court terme et à des exercices sémantiques de présentation fragmentée de leur action. Ce même système est connu pour favoriser l'opportunisme d'organisations qui se structurent pour répondre aux critères des donateurs, développent des capacités de présentation et de gestion de dossiers de financement, et orientent les priorités de leur action selon les évolutions des priorités des donateurs.

32 Les OSC qui ne travaillent pas dans ce cadre, qui n'en dépendent pas ou pas beaucoup sont plus nombreuses, mais ne sont pas engagées dans cette démarche. La distinction est importante et doit toujours être gardée à l'esprit, afin de ne pas engendrer l'impression que le projet de l'efficacité ne soit plus hégémonique de ce qu'il est déjà.

33 Le 9 décembre 2012.

## Coopération non gouvernementale

Dans le travail d'enquête nous n'avons pas mené une analyse systématique des sources de financement disponibles et utilisées par les organisations colombiennes représentées dans notre étude. Il nous est donc impossible de dire si et dans quelle mesure les sources de financement gouvernemental représentent une partie substantielle de la structure financière de ces organisations. Nous avons l'impression (due au nombre de mentions faites par les participants) que sauf exception la plus grande partie des financements permettant à ces organisations d'exister et d'agir vient d'autres OSC originaires de pays donateurs. Seul le CINEP, au cours d'un atelier, a dit, en passant, que depuis très peu de temps la part de financements d'origine colombienne a dépassé celle d'origine étrangère dans sa structure financière.

L'impact que les changements dus au projet de l'efficacité ont eu sur le partenariat et sur les systèmes de soutien des OSC du Nord aux OSC du Sud est majeur et se manifeste à plusieurs niveaux et sous des formes distinctes.

Nous avons déjà observé que les ONG du Nord deviennent de plus en plus dépendantes (même si à des niveaux fort différents) des financements publics de leur pays et des agences multilatérales (comme la Commission européenne). Ceci implique que tant de manière directe (application de règles imposées par les bailleurs) qu'indirecte (adoption volontaire des principes du projet de l'efficacité), les ONG du Nord se trouvent prises dans un ensemble de contraintes. Elles imposent à leur tour des contraintes à leurs partenaires qui dérivent directement des contraintes subies (ou auto imposées).

Une première conséquence est que les ONG du Nord sont davantage focalisées ou spécialisées, que ce soit d'un point de vue géographique, ou thématique, ou par type de problématique ou de groupe cible, et cela se traduit soit dans un choix plus restrictif des pays et des partenaires, soit en étant plus sélectif dans le choix des actions des partenaires qu'elles soutiennent. De manière analogue les types de frais qui sont pris en charge sont limités par les règles d'éligibilité et par les critères de convenance imposés par les bailleurs institutionnels.

Une deuxième conséquence est due à l'adoption généralisée de la GAR. Conçue à partir d'une idée intéressante – se soucier des effets d'une action et ne pas se limiter à agir – cette approche à la planification et au suivi d'actions a porté cette idée à des limites extrêmes. Puisque les « résultats » sont les changements auxquels une organisation s'engage, l'adoption de la GAR amène à une vision exclusivement utilitariste, qui exclut toute prise de risque et expérimentation. Les « résultats » sont aussi des changements que l'on peut mesurer, avec des mesures quantitatives : la conséquence est que les changements poursuivis sont exclusivement (ou principalement) ceux de nature économique ou facilement quantifiables. Et enfin, puisque les « résultats » sont ceux auxquels on s'engage sur un temps souvent très court, on se limite aux changements « facilement » atteignables, qui impliquent des ajustements conjoncturels, mais on ne s'attaque plus aux changements plus structurels et aux transformations sociales.

Une troisième conséquence est que les systèmes de gestion interne au Nord – qui se développent selon la logique bureaucratique de l'Agenda de l'efficacité – créent des nouvelles règles que les OSC du Nord imposent aux OSC du Sud. La gestion des risques, la transparence, la qualité, qui ont des traductions très formalisées en termes de modalités d'organisation et de gestion d'une organisation ne peuvent pas se limiter au fonctionnement interne d'une OSC du Nord. La relation de partenariat – qui inclut généralement une dimension financière importante – devient un facteur de risque, qui doit être maîtrisé de la même manière que tout autre risque. Et cela alourdit de fait la gestion par les partenaires des ressources allouées par les OSC du Nord.

Or, si l'on considère que les OSC du Sud ont généralement plusieurs partenaires au Nord, et que chacune de ces OSC du a son propre système de gestion des risques et de redevabilité (qui traduit ses propres contraintes et options), il en résulte que chaque OSC du Sud se trouve à devoir négocier la complexité qui dérive d'un montage financier avec plusieurs sources de financement et de la diversité des systèmes de reddition des comptes.

### 3. ÉVOLUTIONS AU SEIN DE SCCF

Au cours de la période 1998-2011 le SCCF est passé par des changements internes qui l'ont transformé de manière radicale. Certains de ces processus sont encore en cours au moment de la réalisation de cette évaluation. Comme toutes les organisations qui agissent sur le terrain du social et/ou de la solidarité internationale en Europe, le SCCF doit évoluer pour s'adapter aux dynamiques profondes qui caractérisent le monde contemporain – les processus de mondialisation et d'interdépendance, le changement du rôle de l'État, la montée des « nouveaux » mouvements sociaux, la redéfinition des équilibres géopolitiques, la technicisation des politiques publiques. Il s'agit de changements qui intéressent toutes les ONG en Europe. Selon les organisations colombiennes qui travaillent avec plusieurs entités du réseau Caritas, le SCCF n'est pas la seule Caritas européenne qui est engagée dans ce type d'évolutions. Ce qui est intéressant dans ce phénomène sont les différences et les similarités dans la façon dont chaque organisation approche le changement, et cela dépend, entre autres, des conditions de départ et du contexte proche de chaque organisation.

Dans cette note nous allons esquisser les évolutions en cours au sein de SCCF. Elles sont très importantes pour leur impact sur les pratiques de partenariat, pour les contraintes qu'elles imposent aux actions de solidarité internationale, ainsi que pour les effets qu'elles engendrent sur les partenaires en Colombie. Les pratiques de partenariat ne peuvent pas se comprendre en faisant abstraction de ces effets, et toute évolution dans ces pratiques ne peut se penser en dehors de ce cadre.

Il faut ajouter, en passant, que plusieurs témoins ont mentionné comme facteur porteur de ces transformations les changements de personnel qui ont eu lieu au sein de l'association pendant les quinze dernières années. Les changements dans la composition du CA de l'association, et dans les postes de direction ont été mentionnés comme facteurs de modification des équilibres et des sensibilités qui ont fait que des positions, des stratégies et des pratiques qui étaient acceptées et soutenues à une certaine époque ont été remises en discussion plus récemment. Aussi, les changements générationnels au sein de l'équipe du pôle ALC ont apporté des nouvelles cultures de l'action de solidarité internationale, différentes de celles qui étaient dominantes pendant la plus grande partie (et sans doute au début) de la période considérée. Ces changements ont créé un environnement favorable aux transformations fondamentales dont nous parlons dans ce chapitre.

Selon ce que nous avons pu apprendre, on peut caractériser les évolutions du SCCF selon deux axes : le *contrôle des ressources financières*, avec la mise en place d'une nouvelle culture organisationnelle et de dispositifs de décision et de contrôle ; et la *spécialisation fonctionnelle*, avec la mise en place progressive d'une nouvelle structure organisationnelle, avec une redéfinition des responsabilités, des fonctions et des profils, ainsi que du fonctionnement interne.

#### 3.1 DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Une crise financière intervenue au milieu des années 2000 a contraint le SCCF à une maîtrise de ses dépenses. Les menaces identifiées étaient d'une double nature. D'une part, l'image externe du SCCF vis-à-vis de ses bénévoles, de ses donateurs et des ses partenaires (administrations publiques, entreprises, etc.) que la crise financière avait de quelque sorte affaiblie et qu'il fallait protéger et défendre. Et d'autre part, on a considéré que la culture existante de gestion des dépenses, soumise davantage à d'autres impératifs qu'à la « bonne gestion » et basée surtout sur l'engagement et le volontarisme, n'était pas suffisamment « professionnelle ».

À côté de la gestion des conséquences de la crise financière, un autre facteur qui rentre en jeu est la tendance à un ralentissement des donations de la part du public proche de SCCF, qui oblige l'organisation de prendre en considération d'autres sources de financement et de s'adapter aux critères de gestion que celles-ci imposent en échange des dons ou des subventions octroyés. Un facteur ultérieur qui aide à expliquer l'évolution est qu'en 2005 SCCF s'est retrouvé, suite au tsunami dans l'Océan indien, à devoir gérer un montant de donations équivalent au budget annuel de l'Action Internationale et à dépenser sur un temps limité. La forte pression médiatique à l'époque pour un contrôle sur l'utilisation et l'efficacité des donations qui avaient été confiées aux ONG un peu partout en Europe a aussi contribué à orienter SCCF vers une gestion rigoureuse des fonds.

Le SCCF a donc pris des mesures pour faire évoluer la culture de gestion des finances au sein de l'organisation, avec comme principes directeurs la transparence, la rigueur et le professionnalisme, et comme modèle les dispositifs modernes de gestion des ressources financières mis en place dans les organisations complexes (administration publique, grandes entreprises, services, etc.).

Le dispositif qui a été mis en place consiste de trois éléments étroitement liés :

- un département finances créé au sein de la direction internationale avec pour vocation de faire le lien avec la Direction Finances pour un contrôle plus rigoureux de la gestion des fonds ;
- un système de prise de décision concernant les dépenses qui, pour ce qui concerne l'Action Internationale, consiste en une procédure d'autorisation des dépenses qui attribue des pouvoirs à différents niveaux de la structure hiérarchique, dépendant de l'entité de la dépense, et dans une procédure d'approbation de chaque projet par le CA ;
- un système de gestion des ressources financières, basé sur un système informatisé de gestion des informations, avec droits d'accès et d'autorisation différenciés selon le niveau de responsabilité, et permettant de reconstruire la chaîne de décisions pour toute dépense effectuée.



Ce dispositif a permis de limiter fortement la marge de manœuvre individuelle, en termes décisionnels, du personnel du SCCF, de rendre les décisions et les engagements un fait collectif (plusieurs personnes qui doivent intervenir dans la procédure d'autorisation), et de donner à la direction et au CA la maîtrise sur la vision d'ensemble. Le même dispositif a transformé, de manière assez radicale, le travail de soutien et d'accompagnement des projets des partenaires au Sud.

On demande aux partenaires des informations très précises et détaillées par rapport à un projet qu'ils souhaitent faire financer par le SCCF : informations par rapport aux objectifs, aux résultats, aux activités du projet, par rapport aux coûts du projet et aux postes pour lesquels on souhaite l'appui de SCCF. Si le projet est approuvé toute modification doit être approuvée par le SCCF, et l'on demande des rapports formels sur l'exécution et les résultats du projet ainsi que des rapports financiers détaillés. De ce point de vue, rien en distingue la relation que le SCCF entretient avec ses partenaires de la relation d'un quelconque bailleur de fonds.

Tout ce travail d'instruction de dossier, de suivi, d'application de procédures et de gestion des autorisations et des avenants, de gestion des contrats, de validation des rapports est un travail qui demande beaucoup de temps et d'attention des gestionnaires du SCCF. Tout comme préparer les documents demandés par le SCCF, suivre les cadres et les procédures définis par SCCF et structurer son fonctionnement interne pour répondre aux exigences du SCCF demande aux partenaires aussi beaucoup de temps et de ressources.

Vu le nombre de projets que le SCCF soutient chaque année et le nombre de projets dont chaque chargé de projets porte la responsabilité, un système de gestion lourd sature rapidement les capacités des personnes chargées de sa mise en œuvre et de son utilisation. Un indicateur tout simple est la réduction du nombre de missions dans les pays.

Ce dispositif induit donc un modèle de relation de partenariat qui est basé principalement (et, dans les faits, exclusivement) sur la relation de financement, et encadré par des critères de bonne gestion des fonds octroyés. La communication entre le SCCF passe presque exclusivement par les moyens de communication à distance, et porte en grande partie sur la gestion du contrat. La participation du SCCF à la vie de l'organisation partenaire et la participation de l'organisation partenaire à la vie du SCCF sont fortement limitées. L'induction est due à l'épuisement par le dispositif de contrôle des ressources financières des ressources (humaines) disponibles. Mais, en principe, s'il y avait un nombre plus limité de projets à gérer par chargé de projets, il serait encore possible que les chargés de projets entretiennent aussi d'autres types de relation avec les partenaires. Mais ici intervient la deuxième transformation.

### **3.2 SPÉCIALISATION FONCTIONNELLE**

---

Une autre transformation qui s'est mise en place pendant la période considérée a été une réorganisation interne du SCCF<sup>34</sup>. Il y a eu plusieurs vagues de réorganisation interne, mais ce qui nous intéresse ici sont certains changements fondamentaux qui ont été traduits dans le récent organigramme. Celui-ci est basé sur une spécialisation fonctionnelle : on structure l'organisation autour de fonctions techniques qui sont séparées structurellement et puis on les connecte sur base de processus de travail, règles de communication interne, systèmes de travail collectif (par exemple, groupes de travail).

Toute organisation se base sur une forme de spécialisation. Dans le cas présent on a séparé et spécialisé :

- les interventions d'urgence des autres types d'intervention
- la recherche et gestion des financements institutionnels des autres fonctions
- la gestion des projets/partenariats
- l'animation en France
- le travail de plaidoyer

La spécialisation favorise l'expertise, et la volonté derrière la réorganisation était bien d'améliorer la qualité du travail, en le concentrant sur des métiers distincts, et ainsi permettant le développement de compétences spécifiques, d'outils adaptés, et la cumulation de savoir faire. D'un autre côté la spécialisation engendre aussi des dynamiques d'autonomisation de chaque spécialisation, qui peuvent tendre à fonctionner selon une logique propre au lieu de contribuer à la finalité commune de l'organisation. C'est tout l'enjeu de créer des modalités de travail qui assurent une cohérence et une identité commune.

Si nous évoquons les enjeux d'un tel type d'organisation dans le cadre de notre évaluation c'est à cause des effets que cela a sur les pratiques de partenariat. Ce qui nous concerne tout particulièrement est la séparation entre projets/partenariat, animation et plaidoyer. Cette séparation induit soit une limitation du sens du partenariat, soit une complexité difficile à gérer dans les relations entre le SCCF et les partenaires d'un pays.

Si la relation avec les partenaires est maintenue seule par la personne chargée de la gestion des projets, la dimension « financement de projets » du partenariat devient forcément centrale, voire même unique. Le SCCF se limite à un rôle de bailleur de fonds, avec tout au plus une fonction d'intermédiaire entre les partenaires et d'autres acteurs en France. Mais la relation elle-même est focalisée essentiellement sur le financement de projets. Ce qui prime son les résultats du projet, ce qui se perd est la contribution que le partenaire au Sud pourrait

---

34 Nous nous occupons ici exclusivement de la réorganisation de la DAPI.



apporter à la légitimité et à la capacité du SCCF de mener des actions d'animation et de plaider sur un pays ou sur un problème relevant d'un pays.

Si la relation est maintenue par plusieurs personnes – chargé de projets/partenariat, d'animation et/ou de plaider – il est indispensable de gérer la charge supplémentaire de coordination entre les personnes, qui doivent partager informations et connaissances, et qui doivent maintenir une communication cohérente avec chaque partenaire. Ce qui devient difficilement gérable si on imagine la complexité de cette coordination sur l'ensemble des régions et des pays.

Un niveau de complication ultérieure concerne le plaider. On peut imaginer qu'avec une bonne coordination entre le partenariat et l'animation on puisse construire des projets ou initiatives d'animation directement avec les partenaires. Mais lorsqu'il s'agit du plaider, il y a toujours deux logiques qu'il faut tenir ensemble : la logique « thématique » et la logique « pays ». Séparer les fonctions de suivi d'un pays (partenariat) de celles de l'action politique (plaider) induit, par la spécialisation, une séparation entre, d'un côté, la « technique » du plaider, la connaissance des acteurs politiques (décideurs, autres acteurs de la société civile) et le suivi de thèmes globaux, et, de l'autre côté, la connaissance de la réalité et des enjeux d'un pays ou d'un contexte, ainsi que la relation de proximité avec les partenaires. La coordination entre ces deux logiques paraît bien difficile à obtenir et à maintenir.

Si la logique thématique prévaut, un thème sera pertinent pour certains pays ou contextes mais pas d'autres, ce qui signifie que pour les pays où le thème n'est pas pertinent il n'y aura pas de plaider, et donc la relation de partenariat n'inclura pas cette dimension. Si la logique pays prévaut, alors il est difficile qu'une petite équipe (les spécialistes en plaider) puisse suivre tous les thèmes qui sont prioritaires sur l'ensemble des pays d'intervention pour SCCF.

La forme organisationnelle choisie rappelle celle des ONG de développement classiques. Pour la plupart d'entre elles soit l'action politique n'est pas une priorité, soit elle est complètement déconnectée de l'action au Sud (sauf rares exceptions). Pour ces organisations en général le partenariat au Sud est une relation unidirectionnelle de renforcement des capacités d'organisations considérées comme faibles, et est une finalité en soi parmi d'autres poursuivies par l'organisation. Le partenariat, dans ces cas, n'est pas le cadre qui donne un sens à l'ensemble des activités d'une organisation autour d'un pays ou d'une problématique et qui les organise.

### 3.3 CONCLUSION

---

La grande transformation par laquelle SCCF est en train de passer répond à des impératifs de transparence, de rigueur dans la gestion des ressources financières et de professionnalisme. La façon dont ces principes ou objectifs ont été concrétisés laisse transparaître une vision techniciste du fonctionnement organisationnel, qui met la mission de l'organisation, ses valeurs éthiques et politiques en position subordonnée (souvent avec la conviction que les dispositifs de gestion sont neutres, et peuvent s'appliquer sans modification à n'importe quelle organisation). Ce qui ne signifie pas que les motivations, les intentions et les actions de l'organisation ne soient pas inspirées des valeurs et des principes pour lesquels elle existe.

Le résultat est que, au moins en ce qui concerne la DAPI, l'action de SCCF devient en priorité une action technique, liée à des métiers et à des spécialisations fonctionnelles. Le personnel de la DAPI est subdivisé par fonctions spécialisées et par zones géographiques, ce qui rend difficile sinon impossible de créer une articulation réelle et structurelle entre action en France (animation, plaider), au niveau international (plaider, alliances, réseaux) et au Sud (soutien à l'action des partenaires). Et cela rend aussi difficile une implication structurelle des partenaires du Sud dans l'action au Nord de SCCF.

Le haut niveau d'exigence, en termes de procédures de décision et d'autorisation des dépenses, ainsi que de gestion des contrats de financement tend à épuiser les ressources disponibles et concentre les relations de partenariat au quotidien sur la relation de financement (bailleur-bénéficiaire). Et tend à exclure l'intégration des partenaires dans les autres types ou niveaux d'action.

La forme de partenariat qui est la plus cohérente<sup>35</sup> avec le cadre organisationnel interne au SCCF est donc :

- une relation centrée sur le pays d'appartenance de l'organisation du Sud et sur les problèmes que la même organisation peut contribuer à résoudre
- le rôle du SCCF dans la relation est essentiellement celui du bailleur de fonds, avec, éventuellement, un rôle de renforcement des capacités du partenaire au Sud
- le rôle du partenaire au Sud est essentiellement celui de la mise en œuvre d'actions (projets) convenues avec le SCCF, et de répondre de leurs résultats et de l'utilisation des fonds reçus
- la relation est basée sur la solidarité et l'empathie, et est cadrée par les valeurs de transparence, de rigueur dans la gestion et de professionnalisme
- la participation des partenaires du Sud aux activités menées par le SCCF au Nord (animation, plaider) est

---

35 Nous n'avons pas les éléments suffisants pour affirmer qu'il y a une intention consciente de la part de celles et ceux qui ont pensé les transformations discutées ici de concevoir le partenariat dans ces termes. Affirmer que cette forme est la plus cohérente signifie qu'elle est la plus facile à mettre en place, celle pour laquelle il y a moins de coûts additionnels

épisodique, souvent dans un rôle de témoins, de ressources pour appuyer un message que le SCCF veut faire passer.

Il nous semble important de remarquer ici que le fait de mettre en évidence certains types de contradictions ne dérive pas seulement de l'appréciation que les évaluateurs font de l'expérience passée, mais aussi de la prise en considération des principes pour le partenariat que *Caritas Internationalis* s'est donnée encore en 2003<sup>36</sup>.

Le document cité rappelle que

« Toutes les relations devront, pour un membre de la Confédération Caritas, être conformes aux plus grands principes de l'éthique chrétienne et nous nous efforçons d'appliquer les valeurs de base du partenariat »<sup>37</sup>

Et ces valeurs sont ainsi définies :

« Un partenariat authentique signifie un engagement à long terme vers des objectifs communs, fondé sur des valeurs, des stratégies et des informations partagées. Il est caractérisé par un échange honnête et une planification conjointe, l'accompagnement, la transparence et la responsabilité bilatérales, ainsi qu'une réelle ouverture d'esprit et de sensibilité aux besoins d'autrui, de la compétence, de l'expérience et de la sagesse. Il est fondé sur le respect mutuel, sur la confiance et la bonne volonté. Un partenariat efficace implique la solidarité entre les organisations membres, les autres organisations qui partagent notre vision, et les communautés et les personnes avec qui nous travaillons. Le partenariat doit avoir un impact positif sur l'existence de ceux que nous servons. »<sup>38</sup>

Le vrai défi, pour SCCF, est donc de conjuguer la culture de la rigueur et de la transparence dans la gestion avec les principes éthiques qui doivent guider son action en partenariat.

---

36 Caritas Internationalis, *Le Partenariat Caritas. Manuel de Caritas Internationalis pour la réflexion et l'action*, Rome, 2003

37 Caritas Internationalis, *op. cit.*, p. 50

38 *ibid.*, p. 51



## CHAPITRE 7 : ANALYSE DE LA VALEUR AJOUTÉE DE SCCF

### 1. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

L'équipe du Pôle ALC du SCCF se trouve confrontée depuis quelques années à toute une série de pressions, externes au SCCF et internes, à trouver une nouvelle logique pour le travail en Amérique latine, et plus particulièrement en Colombie. À partir du dernier tiers de la période considérée l'action sur la Colombie a commencé à être remise en cause en termes de sa pertinence par rapport aux priorités du SCCF. Les budgets alloués à l'Amérique latine ont été sensiblement et systématiquement coupés, et de ce fait l'action en Colombie a été fortement limitée. Les réorganisations internes, menées à partir d'autres types de préoccupations, ont eu comme effet collatéral de remettre en discussion et rendre difficile le mode d'action que le SCCF avait adopté depuis des années et avait donné de bons résultats sur la Colombie, et notamment l'action fortement intégrée entre le soutien aux actions des partenaires dans le Sud, l'animation auprès des délégations de SCCF et l'action politique en France et en Europe.

En parallèle, l'animation autour de la Colombie s'est essouffée, et même si on peut imaginer que cela soit un phénomène naturel, un fonctionnement par cycles qui ont une certaine durée de vie, ce qui avait été un axe fondamental pendant environ une décennie. Le Groupe Colombie avait contribué à la sensibilisation de nombreuses personnes à la situation en Colombie et avait stimulé une réelle solidarité entre délégués et bénévoles de SCCF et promoteurs de projets. À cette action éducative plusieurs partenaires colombiens avaient donné une contribution substantielle, et cela a représenté une dimension importante dans la relation de partenariat : les partenaires du Sud qui donnent (au lieu de se limiter à demander et à recevoir), les partenaires du Sud qui forment (au lieu de se limiter à être formés).

Et, toujours avec une synchronicité impitoyable, aussi l'action politique, qui était un des axes portants de l'action du SCCF sur la Colombie, a commencé à perdre de rythme, non pas parce que les problèmes en Colombie soient résolus, mais parce qu'une approche centrée sur les violations et la défense des droits humains, nécessitant principalement des actions de dénonciation et de protection, a commencé à se révéler peu efficace et pertinente pour un contexte qui évolue, malgré le fait que les problèmes dénoncés continuent d'exister. L'expertise développé par SCCF a commencé à ne plus trouver la même écoute qu'auparavant, les organisations de la société civile qui étaient les alliés de SCCF ont, elles aussi, commencé à sentir qu'une nouvelle boussole était nécessaire, mais sans vraiment en trouver une. Les intérêts économiques ont commencé à primer, dans le chef des diplomates et des politiques, parlementaires et ministres, et des administrateurs/fonctionnaires, sur la préoccupation pour les droits humains. Et les mêmes partenaires colombiens, qui avaient autant contribué au développement de l'expertise reconnue du SCCF et à son action de plaider, sentent que le contexte colombien tout comme celui international ont changé et sont en pleine évolution.

Le SCCF se trouve donc d'une part à devoir repenser sa stratégie d'intervention globale sur la Colombie, mais, en même temps, doit décider quelle importance il veut donner à ce pays, dans son action en Amérique latine et, plus largement, dans son action internationale. Ce n'est pas le rôle d'une évaluation, qui ne fait qu'analyser une expérience du passé, de donner des réponses à ce type de questionnement. Mais, puisqu'une évaluation se veut avant tout utile, elle peut apporter des éléments qui ressortent de l'analyse de l'expérience du passé et qui peuvent nourrir les réflexions qui mèneront à formuler une réponse à ces questionnements.

### 2. QUELLE VALEUR AJOUTÉE DE SCCF EN COLOMBIE ?

Il nous semble que, pour donner une contribution effective aux réflexions de SCCF, et après avoir étudié à fond l'expérience de quatorze ans d'action sur la Colombie, la meilleure manière est de donner une attention spécifique à l'un des critères traditionnels de l'évaluation, celui de la *valeur ajoutée* de l'action de SCCF en relation à celle d'autres acteurs. Valeur ajoutée signifie :

- ce que SCCF fait et que personne d'autre ne fait,
- ce que SCCF fait mieux que les autres,
- et/ou ce que le SCCF fait de nouveau.

Il s'agit donc d'un critère comparatif. Nous nous limitons dans cette comparaison seulement aux éléments qui sont toujours pertinents dans le contexte actuel et, pour ce que l'on peut prévoir, futur.

#### 2.1 COMPARAISONS

Un premier élément que tous les partenaires colombiens nous ont fait remarquer est la différence dans les apports financiers de SCCF et des autres financeurs avec lesquels ils travaillent. La contribution financière de SCCF est considérée comme « symbolique ».

Ce qui ne veut pas dire qu'ils pourraient faire sans ces fonds : mais ces fonds ne permettent pas de grandes opérations ou des actions très coûteuses. Ceci est indépendant du budget alloué par SCCF à la Colombie, puisque, comme nous l'avons vu, même pendant les années de plus grande disponibilité le financement moyen par projet était relativement limité.



Un deuxième élément est que les organisations colombiennes considèrent le SCCF un financeur rigoureux et raisonnable, un partenaire qui est conscient des capacités des ses partenaires, et qui est capable de demander des redditions des comptes sans imposer des contraintes avec le financement (type de projet, secteur d'intervention, durée), ni des règles de gestion (rapports sur les actions et sur les finances) excessives. D'autres organisations sont souvent citées comme exemples de financeurs non raisonnables. Une remarque annexe est que devoir suivre des systèmes de reddition des comptes qui sont tous différents les uns des autres engendre un surcoût important auquel ne correspond aucun bénéfice.

Le SCCF se distingue aussi, et surtout, au niveau relationnel et politique. Plusieurs partenaires trouvent que le « dialogue politique » a été la vraie plus-value du partenariat avec SCCF, tant pour les apports concrets que pour les apports symboliques (la proximité, la solidarité, la fraternité, le soutien moral, le sentiment d'alliance). Cette communication d'égal à égal, cette écoute active, cette ouverture à réfléchir sur le sens de l'action et de la collaboration, ce respect pour l'autonomie et la spécificité de l'autre caractérisent le partenariat avec SCCF et le rendent spécial.

L'action politique et de protection mises en œuvre par SCCF en France, en Europe et au niveau international, qui ont démontré la sincérité de l'engagement pour la cause des droits humains en Colombie et qui ont été portés par SCCF avec force et conviction et en collaboration étroite avec les partenaires sont considérées par plusieurs partenaires comme un élément distinctif de la relation avec SCCF.

Nous arrivons donc à la conclusion que, dans le passé, la plus-value de l'action de SCCF a été plutôt du côté qualitatif que quantitatif. La différence principale se situe dans la multidimensionnalité de son approche (partenariat basé sur le partage de valeurs et d'objectifs, et action coordonnée en Colombie et au Nord) et dans l'empathie et la solidarité qui se sont exprimées de diverses manières et avec constance, mais surtout dans le « dialogue politique ». La souplesse relative du système de financement est aussi un atout.

Notons aussi que le choix des partenaires fait aussi le choix des actions que l'on soutient et des actions que l'on mène ensemble. Les organisations avec lesquelles SCCF a travaillé pendant quatorze ans en Colombie sont en grande majorité des organisations qui associent le travail de soutien aux organisations de base et aux mouvements locaux au travail politique, avec les autres acteurs de la société civile, en relation dialectique avec les pouvoirs publics. Mais les partenaires nous ont fourni un autre élément utile pour analyser quel type d'action pourrait valoir la peine de soutenir.

## **2.2 CONTRAINTES DE FINANCEMENT DES PARTENAIRES**

Les contraintes imposées par les donateurs du Nord aux OSC du Sud créent, comme nous l'avons observé au chapitre précédent, un niveau supplémentaire de complexité que l'OSC du Sud n'a pas les moyens d'éviter. Tout ceci est ironique, car il se produit au nom de l'efficacité de l'aide. Mais les agences et ONG semblent oublier deux des principes de la Déclaration de Paris :

- alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
- harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.

Appliquer ces deux principes signifierait soutenir les programmes des organisations colombiennes tels qu'elles les conçoivent, et non pas les obliger de les façonner autour des priorités des agences du Nord. Cela signifierait accepter les systèmes de reddition des comptes internes aux organisations colombiennes et non pas leur imposer ceux des agences du Nord.

Certaines des organisations que nous avons rencontrées produisent désormais des programmes triennaux de développement institutionnel et d'action qui donnent cohérence et vision à l'organisation. Certains sont ou ont été soutenus par SCCF dans la conception et l'élaboration de ces documents.

Et quelles ont été les pratiques de financement de SCCF ? Nous avons vu que, jusqu'aux temps récents, les contrats de financement avaient une durée d'un an, sauf un nombre limité d'exceptions de contrats de deux ans. Plusieurs partenaires nous ont dit que c'est déjà bien, car il paraît que ce n'est pas inhabituel désormais que d'avoir des contrats pour six ou même trois mois. Et nous avons observé que, tout récemment, avec quelques partenaires on est passé à des contrats de trois ans. Ce qui nous paraît une initiative excellente, car d'une part les relations partenariales sont déjà bien consolidées et d'autre part une durée de trois ans aide les organisations à avoir une visibilité à moyen terme tant sur leur situation financière que sur leurs programmes. Ce qui est invoqué sous le terme de « prévisibilité de l'aide » dans le Programme d'Action d'Accra de 2008 ne semble pas encore très appliqué, même si l'on reconnaît que avoir une vision de trois à cinq ans est un facteur fondamental d'efficacité.

Et nous avons déjà observé que, du point de vue de la reddition des comptes, le SCCF est aussi considéré comme un bon partenaire, comparé à plusieurs autres. Aussi en termes de ce qu'il finance. Nous n'avons pas eu de commentaire particulier par rapport à une difficulté particulière d'identifier, dans le programme de travail à trois ans, une ou plusieurs actions à faire financer par le SCCF. Un exemple, qui est plus récent (hors de la période considérée) mais qui nous semble exemplaire est celui que Minga nous a raconté.

Minga structure son travail sur trois volets : juridique, éducation-recherche, et action politique. Et ce travail a lieu sur des territoires bien définis. Le programme de Minga est donc structuré selon une matrice qui croise les trois volets avec les territoires. SCCF soutient, sur trois ans, tout le programme sur une région sur les deux autres volets. Ce qui, en termes techniques, s'appelle « appui budgétaire sectoriel ».

De toute évidence, ce système de financement nécessite que l'organisation qui reçoit le financement ait à la fois une vision claire de ce qu'elle veut faire sur trois ans, et ait un bon système interne de gestion et de contrôle.

## **2.3 LE COÛTS QUE PERSONNE NE VEUT PAYER**

---

Les ONG et autres agences qui travaillent en Colombie semblent avoir adopté les mêmes critères que les bailleurs de fonds institutionnels leur imposent : il y a des coûts que personne ne veut prendre en charge, comme si les organisations qui reçoivent l'appui avaient d'autres sources ou autres moyens pour les financer.

Il s'agit des coûts de gestion, des frais de personnel, des frais de déplacement et de voyage, des coûts d'activités d'apprentissage (capitalisation, échanges, ...), des coûts d'activités qui ne sont pas directement en lien avec les bénéficiaires finaux (travail en réseau, alliances, ...).

Les raisons du non financement de ces coûts sont multiples. Certaines dépenses sont plus ou moins considérées comme superflues ou non prioritaires, certaines dépenses ne sont pas considérées comme « sexy » pour les financeurs (on ne peut pas aller se vanter d'avoir sauvé des vies en finançant un comptable). Mais, surtout, l'argument est celui de la dépendance et de la viabilité future. Or, si ce dernier argument vaut pour les relations entre gouvernements, il est discutable lorsqu'il s'agit de relations entre organisations de la société civile. S'il est clair qu'il faut éviter des formes de dépendance qui font qu'une organisation autonome à l'origine ne devienne qu'une succursale de l'organisation qui la finance, il est aussi clair que ce discours reflète une vision technique de la collaboration. On collabore le temps que le problème (la pauvreté, la violence, ...) est résolu ou jusqu'à ce que l'organisation du Sud ait acquis les capacités de fonctionner seule dans son contexte.

Mais si on voit le partenariat comme une forme d'association à long terme, basée sur des valeurs ou une vision commune, et orientée à des combats de longue haleine, qui font évoluer les relations entre organisations, mais maintiennent ces relations. ; si on regarde le partenariat comme une alliance fraternelle et solidaire, non pas dans le sens que l'une des parties est pauvre et démunie et l'autre a les moyens, mais dans le sens que c'est dans l'intérêt de tout le monde que les deux parties continuent d'exister et de travailler ensemble, alors le souci de dépendance devient une question d'interdépendance et de mouvement transnational. De ce point de vue, le mouvement syndical est exemplaire, dans le sens que les relations entre syndicats se basent sur la solidarité entre pairs, et l'intérêt commun est le mouvement syndical et son existence.

## **2.4 EN RÉSUMÉ**

---

Pour résumer notre analyse en termes de valeur ajoutée on observe que :

1. Le choix des partenaires doit être cohérent avec sa vision du partenariat : un partenariat comme relation sur le long terme est cohérent avec un choix de partenaires qui travaillent sur des processus à long terme ; un partenariat comme relation de solidarité pour une cause commune est cohérent avec un choix d'organisations qui partagent les mêmes valeurs et les mêmes priorités. Il s'agit d'un cercle vertueux (ou vicieux) où la conception du partenariat est indissociable de la nature et mission du partenaire. Cette interdépendance doit pousser SCCF à plus de cohérence avec ce qu'il fait concrètement au sein du partenariat – ce qu'il finance, comment il finance, les actions qu'il entreprend, ...
2. La différente capacité de financement (moindre, en comparaison avec d'autres Caritas), due en partie aussi à des choix stratégiques institutionnels, caractérise l'action de SCCF en Colombie plus du côté qualitatif que quantitatif. L'attention à des types d'activité à haute valeur ajoutée est un atout, et une caractéristique qu'il faudrait assumer comme paramètre pour orienter la stratégie dans ce pays, en réfléchissant de manière plus explicite sur quels types d'action sont susceptibles d'engendrer des effets à long terme.
3. Ce que SCCF fait mieux que les autres est, d'une part, entretenir des relations multidimensionnelles et complexes de partenariat et traduire en actes concrets la relation solidaire avec ses partenaires. Et, d'autre part, il est plus flexible, moins contraignant, plus à l'écoute des conditions réelles des partenaires en ce qui concerne les modalités de financement.
4. Ce que SCCF fait et que personne ne fait est, principalement, le « dialogue politique », un processus de réflexion et de dialogue permanent avec ses partenaires qui est finalisé à une meilleure compréhension du contexte colombien, à une meilleure conscience de la relation de partenariat, à une meilleure analyse du contexte international et de la coopération. Ce dialogue est le pendant relationnel de la stratégie multidimensionnelle qui intègre actions en soutien directe aux partenaires, actions de plaidoyer et d'alliance, et actions d'éducation en France.
5. Les innovations que SCCF a introduites (à part le « dialogue politique » et la stratégie multidimensionnelle) portent sur le financement d'actions et de frais que d'autres bailleurs ne soutiennent pas et sur des modalités de financement modernes (comme l'appui budgétaire sectoriel). Cette orientation devrait être explorée de manière plus systématique et approfondie, pour en faire un élément de plus-value plus substantielle.

### 3. LES OPTIONS DE SCCF

Il nous semble que l'analyse de l'expérience de quatorze ans de partenariat, ainsi que les évolutions internes et externes en cours amènent à construire une grille pour déterminer les paramètres et les variables à prendre en considération dans l'analyse d'une stratégie de partenariat.

#### 3.1 MAXIMISER L'IMPACT (OU LA PROBABILITÉ D'IMPACT)

Tant que les investissements de SCCF restent au niveau d'aujourd'hui il est préférable choisir la concentration. Concentration qui peut se penser sur base géographique (zones d'intervention), sur base du type d'acteur à soutenir, et sur base des types d'action à soutenir. La concentration peut se faire de plusieurs manières. En ce qui concerne la variable géographique, on peut soit choisir un nombre très limités de zones, et intervenir directement en soutien à plusieurs organisations locales, voire même organisations de base, ou on peut choisir un nombre limité d'acteurs qui ont la capacité d'intervenir de manière large sur un territoire spécifique, et soutenir les acteurs locaux à travers de ces intermédiaires.

Cela va de même en ce qui concerne la variable type d'acteurs : soit SCCF choisit de se concentrer sur un type particulier d'acteur (par exemple, les association de défense des victimes du conflit) et le soutient directement, soit il se lie avec des organisations intermédiaires ayant la capacité de soutien à cette catégorie d'acteur et les appuie.

La concentration peut se faire aussi par une attention plus particulière aux types d'action. Nous avons vu que, dans le passé il y a eu des phénomènes de dispersion, dus principalement au fait que l'on répondait à des circonstances d'urgence et que l'on était dans une phase d'exploration. Mais considérer quels types d'action correspondent à celles que les partenaires font mieux, sont les plus porteuses d'impact à long terme et, aussi, sont les plus difficilement finançables est une manière de déterminer comment se concentrer.

Il est important cependant de répéter, car les partenaires l'ont eux aussi répété, que l'impact n'est le résultat de l'action multidimensionnelle et complexe : que ce soit dans un contexte local ou national, que ce soit avec un type d'acteur ou un autre, on ne peut pas réduire l'action sociale à un seul volet, sur le court terme et espérer de voir un impact réel. Cette considération amène donc à poser une autre perspective.

#### 3.2 SOUTIEN À UNE ACTION V. SOUTIEN À UN PARTENAIRE

Ce que les bailleurs font, en général, est financer et soutenir une action spécifique menée par une organisation. Cette action (on l'appelle projet ou programme) rentre dans le programme de l'organisation, mais ne l'épuise pas. Ceci a l'avantage, pour le bailleur, d'avoir une visibilité sur ce qu'il finance et sur les résultats qu'il obtient.

Mais on s'est rendu compte que cela a des effets négatifs sur l'organisation, car l'organisation doit assurer sa survie globale : soit elle devient une « machine à projets », qui évolue selon la demande de projets, soit elle rencontre des problèmes pour assurer une cohérence entre tous les projets.

Les bailleurs dans la coopération gouvernementale et multilatérale ont, pour la plupart, fait le choix de renoncer à la visibilité sur ce qu'ils financent et sur les résultats qu'ils obtiennent individuellement. Ils soutiennent leurs partenaires dans l'élaboration de programmes globaux de développement et/ou des programmes sectoriels de développement, et ils financent en partie ces programmes. Dans le premier cas on parle d'appui budgétaire général et dans le deuxième d'appui budgétaire sectoriel. Ils contribuent à un panier commun qui est géré par le partenaire. Le suivi et l'évaluation se font sur l'ensemble du programme financé. La reddition des comptes se base sur l'ensemble des résultats et du budget. On perd de visibilité spécifique, mais on gagne en cohérence.

Nous avons vu que SCCF a déjà essayé l'appui budgétaire sectoriel. Mais si on veut maintenir la multidimensionnalité qui est condition pour un impact réel, un appui budgétaire général serait plus cohérent et efficace. On ne saurait plus à quoi son argent a servi effectivement, mais on évaluerait et on pourrait vanter d'avoir soutenu l'ensemble des résultats de l'action du partenaire. Cela permettrait aussi d'avoir des fonds pour financer ce que personne ne veut financer, mais qui est indispensable pour le bon fonctionnement et pour l'efficacité de l'action d'une organisation.

#### 3.3 UN AUTRE NIVEAU DE LA PLUS-VALUE

Des organisations colombiennes plus fortes, plus réflexives, mieux intégrées dans les processus sociaux, plus « capables » de réaliser leur mission sont un facteur d'impact incontournable, une condition nécessaire pour imaginer que, un jour, on puisse voir du changement. Elles sont aussi une ressource tant pour le pays que pour leurs alliés, dont SCCF, dans la perspective d'une action commune autour des problèmes globaux qui surgissent avec une fréquence croissante. Le dernier exemple est la lutte pour l'accaparement des ressources naturelles, qui est une lutte globale dans laquelle interviennent tant des acteurs du Nord que du Sud. Face à ce type de phénomènes, la perspective d'une alliance stratégique avec des organisations capables (avec apprentissage, bien sûr) d'intervenir sur une vaste gamme de problèmes globaux est une dimension fondamentale pour une organisation globale comme le SCCF.



Organisations colombiennes comme ressource pour la Colombie et pour le SCCF. Quelqu'un nous a parlé des organisations de la société civile comme « bien public », qu'il faut soutenir pour la fonction d'utilité publique qu'elles jouent au sein de la société colombienne. Et, nous ajoutons, qu'elles pourraient être vues comme d'utilité pour le SCCF, dans son action partout dans le monde. Il s'agit de penser le SCCF sur le long terme et de manière dissociée d'un type spécifique de problème, mais plutôt en tant qu'organisation dotée d'une certaine sensibilité et d'une certaine perspective sur le monde.

Se poser la question de la capacité des organisations partenaires ne signifie pas les évaluer à partir d'une grille prédéterminé inspirée d'un modèle idéal de ce qu'est une organisation « capable ». Cela signifie plutôt se préoccuper des conditions minimales permettant à ces organisations d'exister et d'évoluer, en s'adaptant aux changements de leur environnement et en maintenant la volonté d'intervenir sur le contexte pour le modifier. C'est à ce niveau que le « dialogue politique » nous semble précieux. Mais il y a d'autres dimensions qui, comme par hasard, correspondent à des nécessités cruciales mais que personne ne veut financer, et qui touchent à la reproduction des organisations.

Développer la capacité réflexive – la réflexion sur soi-même – d'une organisation signifie la mettre en condition de se connaître de manière dynamique, c'est à dire en relation avec l'environnement changeant, et d'apprendre. L'apprentissage porte seulement partiellement sur des compétences à acquérir ou à améliorer : il est principalement un apprentissage sur sa propre pratique, sur ses propres choix. Pour cette raison, des activités comme la capitalisation, les relations avec d'autres organisations (les réseaux), les échanges avec des organisations similaires sont très importantes. Le SCCF a soutenu déjà quelques activités de ce type, de manière épisodique. Mais il est très loin d'avoir intégré dans sa stratégie cette dimension de l'action internationale. Et, surtout, est loin d'une valorisation de son propre réseau, les partenaires dans les autres pays d'Amérique latine et aussi dans les autres continents, à cette fin.

### 1 CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a montré que l'expérience de quatorze ans de partenariat entre SCCF et des organisations de Colombie a été très positive car :

- elle a permis de générer des effets positifs sur les populations ciblées ;
- elle a aussi engendré des effets très positifs sur les organisations impliquées dans les partenariats ;
- les coûts qu'elle a engendré existent, mais sans aucun doute ne dépassent pas les bénéfices ;
- elle a permis le développement d'un modèle de partenariat à la fois pertinent au contexte de l'époque et capable d'encourager des relations basées sur le respect et la valorisation mutuelle, au-delà des effets positifs.

L'évaluation a fait émerger les aspects innovants du modèle de partenariat construit en Colombie :

- l'intégration au sein du partenariat de l'action en Colombie et au Nord, des dimensions du soutien aux initiatives en Colombie, de l'animation dans les diocèses de France, le plaidoyer en France et au niveau européen et international, ainsi que l'action de protection contre les violences des partenaires et des leaders colombiens ;
- l'instauration d'un dialogue politique permanent et rapproché au sein de chaque partenariat comme base de réflexion continue sur l'évolution des enjeux et du partenariat même.

L'évaluation a mis en évidence les facteurs qui ont permis un tel succès : la pertinence de l'axe portant du partenariat (les victimes d'un conflit terrible et les violations des droits humains qu'elles subissent) et la possibilité de construire le partenariat et la stratégie d'intervention de manière adaptative et en accord avec les apprentissages que les acteurs impliqués faisaient au fur et à mesure de leur action.

Toutefois, les mêmes facteurs de succès montrent que, à la lumière des évolutions en cours depuis la dernière partie de la période de référence, le modèle de partenariat n'est plus, tel quel, viable pour une action autour de la Colombie dans le futur. Le discours tout centré sur le conflit et ses victimes n'est plus central et donc n'est plus porteur de mobilisation, et les conditions ayant permis le développement et la performance du modèle de partenariat ne sont plus en place.

Cependant, au vu des résultats atteints ainsi que des enjeux que la Colombie présente – la Colombie est considérée par des nombreux observateurs comme un laboratoire d'un certain modèle de développement – les évaluateurs considèrent qu'il serait une grave erreur si SCCF devait se désinvestir davantage de ce pays. Déjà le rééquilibrage radical qui n'était pas accompagné d'une stratégie réelle concernant le pays apparaît au moins douteux (même si sans doute correspondant à une logique institutionnelle visant d'autres types d'objectifs). Mais d'un point de vue notamment stratégique pour l'institution SCCF il serait incompréhensible que la Colombie (avec d'autres pays du continent, bien sûr) n'ait pas un statut de pays prioritaire, notamment à cause du fait qu'il est – et sera sans doute dans le futur – un cas d'école au niveau mondial.

Il apparaît donc nécessaire de valoriser l'expérience pour bâtir une nouvelle stratégie d'intervention en Colombie. L'évaluation a à cette fin essayé de mettre en évidence les facteurs qui pourraient caractériser un cadre pour l'élaboration de cette nouvelles stratégie. Nous avons analysé les éléments de valeur ajoutée de SCCF par rapport aux autres organisations du Nord qui soutiennent les organisations colombiennes.

Les caractéristiques propres au modèle de partenariat développé par SCCF et ses partenaires sont ce qui fait de SCCF un allié plutôt que (ou au-delà de) être un parmi d'autres bailleurs de fonds. L'autre élément de valeur ajoutée est la capacité que SCCF possède d'être un bailleur de fonds différent des autres. C'est à partir de ces deux facteurs et en prenant en compte les évolutions du contexte que l'évaluation a fait émerger des pistes d'évolution qui constituent un cadre pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie d'intervention et de partenariat avec la Colombie.

### 2 PISTES D'ÉVOLUTION

Dans la définition des pistes pour l'évolution du partenariat en Colombie nous nous sommes inspiré des analyses menées dans le cadre de l'évaluation ainsi que sur des données concernant le modèle de développement adopté par le gouvernement colombien. Certaines de ces pistes ont été testées et mises en débat lors de l'atelier du 6 et 7 mars 2013 à Bogotá, qui a rassemblé la presque totalité des organisations qui ont été en partenariat avec SCCF pendant la période de référence. Toutefois la responsabilité de les présenter à SCCF et aux organisations colombiennes en tant que pistes d'évolution est de la responsabilité exclusive des évaluateurs.

Les évaluateurs tiennent à souligner que ces pistes d'évolution concernent à la fois les organisations colombiennes et SCCF pour ce qui est de leurs rôles respectifs.

## **2.1 UN NOUVEAU DISCOURS AUTOUR DE LA COLOMBIE**

---

Il est indispensable que SCCF et les organisations colombiennes arrivent à définir un nouveau discours qui serve de base à l'élaboration d'une stratégie d'intervention. Le modèle de développement « extractiviste » – qui, il faut le souligner, a été choisi sous des formes parfois très différentes, par tous les pays d'Amérique latine et d'Afrique sub-saharienne – offre l'opportunité de construire une grille d'analyse critique, basée sur les conséquences néfastes que ce modèle de développement a sur la grande majorité de la population, et tout particulièrement sur les populations plus vulnérables et démunies (populations vivant en milieu rural, femmes et enfants, petite paysannerie, peuples indiens et afrocolombiens). Cette grille d'analyse critique devrait pousser les organisations colombiennes et SCCF non seulement à une action de dénonciation (qui restera indispensable), mais aussi à promouvoir un modèle ou des modèles de développement juste et démocratique et à soutenir des actions concrètes qui s'en inspirent.

Un tel discours est déjà en partie cohérent avec certaines priorités de SCCF (la sécurité alimentaire par exemple) même s'il est plus large, mais il aurait le grand avantage d'être pertinent pour l'intervention de SCCF dans bien d'autres contextes (comme on l'a dit, en toute l'Amérique latine et l'Afrique sub-saharienne) et donnerait une cohérence d'ensemble à la stratégie de l'institution.

L'élaboration de ce discours devrait se faire par étapes, de manière progressive, en alternant des périodes d'action à des moments de réflexion collective avec les partenaires du Sud pour mieux le définir et l'orienter.

## **2.2 PRÉSERVER LES ÉLÉMENTS INNOVANTS DU MODÈLE DE PARTENARIAT**

---

Le modèle de partenariat sera sans doute amené à évoluer, notamment pour s'adapter au nouveau discours, ainsi qu'aux conditions contextuelles contemporaines. Toutefois l'évaluation montre qu'il est indispensable de préserver et de s'investir davantage sur trois éléments fondateurs du modèle développé avec les organisations colombiennes.

### **Les règles du jeu**

Le partenariat doit continuer à se baser sur le respect mutuel et sur la valorisation de l'autre, et doit éviter toute contrainte réciproque à s'adapter à des modes d'être et de fonctionner exogènes : le changement et l'apprentissage doivent se produire dans le dialogue et dans l'action conjointe.

### **La fonction du partenariat**

Le partenariat doit constituer le cadre commun à SCCF et à chaque organisation colombienne pour toute l'action autour de la Colombie de toutes les parties. Cela signifie que le partenariat est le cadre pour l'action en Colombie tout comme en France, en Europe et au niveau international. Constituer le cadre signifie que les stratégies et les actions ainsi que la répartition des rôles pour la mise en œuvre de ces actions sont pensées et évaluées ensemble au sein du partenariat.

Faire du partenariat le cadre commun pour l'action implique la nécessité d'une intégration de toutes les formes d'action – la mobilisation en France, le plaidoyer en Colombie, en France et au niveau supranational, l'action en soutien des acteurs colombiens – ainsi que d'un pilotage politique des différentes formes d'action, qui en assure la pertinence et la cohérence.

### **Le dialogue politique**

Le partenariat doit constituer un lieu d'apprentissage et de renforcement des capacités des parties qui le constituent. Pour que cela soit possible il est nécessaire que le partenariat soit un espace ouvert d'échange, où chaque partie fait des apports qui sont utiles et enrichissant pour l'autre partie (y compris les apports critiques). Ce dialogue politique doit porter au moins sur l'analyse stratégique des enjeux, sur l'évaluation de la pertinence de l'action du partenariat par rapport aux enjeux, et sur la relation de partenariat en tant que relation solidaire. Il est important que ce dialogue se base sur un esprit de réciprocité (chaque partie donne et chaque partie reçoit) et d'ouverture (chaque partie est ouverte à se faire influencer par l'autre et à évoluer).

## **2.3 SCCF BAILLEUR DE FONDS DIFFÉRENT DES AUTRES**

---

L'évaluation n'envisage pas un retour aux niveaux d'investissement de SCCF sur la Colombie du début des années 2000. Même si les allocations des dernières années semblent insuffisantes pour un pays de la taille et de la complexité de la Colombie et mériteraient d'être quelque peu revues à la hausse, nous partons de l'hypothèse que, en termes quantitatifs, SCCF restera en Colombie un bailleur de fonds de petite taille. Nous pensons qu'il est donc d'autant plus décisif que SCCF se caractérise en tant que bailleur de fonds sur base de la valeur ajoutée qu'il peut apporter.

Nous proposons deux critères pour orienter la politique de financement de SCCF. Ces deux critères se basent d'une part sur l'évaluation de l'expérience cumulée en quatorze ans et de l'évolution des organisations colombiennes.

biennes pendant ces quatorze ans, et d'autre part sur les évolutions en cours dans le champ de la coopération au développement et plus spécifiquement sur les conséquences de l'Agenda de l'efficacité qui, comme nous l'avons vu, a des conséquences importantes sur les organisations en Colombie.

### **Critère n° 1 : Adopter les principes d'appropriation et d'alignement de la Déclaration de Paris**

SCCF devrait adopter comme cadre de financement un programme stratégique et d'action à moyen terme (trois à cinq ans) du partenaire et en soutenir une partie, sans imposer des priorités externes et sans obliger le partenaire à créer des découpages artificiels de son programme. Les financements devraient être accordés d'emblée pour la durée totale du programme.

De manière analogue, SCCF devrait accepter les dispositifs de gestion, de suivi et de rapportage du partenaire, sans imposer des modèles additionnels pour la reddition de comptes que le partenaire doit lui rendre.

### **Critère n° 2 : Soutenir les types de dépense que les autres bailleurs de fonds n'acceptent pas de financer**

L'évaluation a montré deux choses par rapport à cette question. La première, les bailleurs de fonds imposent de plus en plus de contraintes de type administratif et gestionnaire et ont la tendance à prendre en charge les coûts directs mais pas les indirects des actions. Or cela crée un stress très fort sur les organisations et, à long terme, les fragilise (ou les pousse vers des formes d'opportunisme financier qui les détournent de leur mission).

La deuxième, certains types d'action à haute valeur ajoutée, mais à très faible visibilité et mesurabilité sont presque impossibles à faire financer. On parle ici de la mise en réseau d'organisations, de travail collaboratif entre organisations, d'apprentissage intra- et inter-organisation (capitalisation, recherche, réflexion collective, etc.). Financer ces types d'action a un impact large, à haute durabilité mais indirect et peu visible sur le court terme, et cela freine les bailleurs qui sont à la recherche de résultats à très court terme et très visibles.

SCCF devrait allouer une partie des fonds pour soutenir ces deux types de coûts.

Les deux modalités de financement que la communauté internationale s'est donnée – le financement de programmes sectoriels et l'appui budgétaire à l'institution – offrent deux modèles dont SCCF pourrait utilement s'inspirer pour les adapter à sa réalité tout en prenant en compte les deux critères énoncés ci-dessus.

## **2.4 TYPES DE PARTENAIRES**

---

L'évaluation a mis en évidence plusieurs considérations concernant les types d'organisation avec lesquelles SCCF a essayé de collaborer. Nous pensons qu'une nouvelle stratégie d'intervention autour de la Colombie doit aussi prendre en compte deux paramètres concernant cette dimension.

### **Diversité**

L'évaluation a montré que la diversité – appartenance à l'Église / société civile laïque, appartenance à Caritas / à d'autres familles au sein de l'Église – a été un atout important de l'action pendant la période 1998-2011. Préserver cette diversité serait bénéfique tant pour SCCF (pour son positionnement en Colombie et aux niveaux français et supranational) que pour les organisations colombiennes (pour l'apprentissage et pour leur action conjointe).

### **Portée de l'action des organisations**

L'évaluation a observé que les organisations colombiennes soutenues par SCCF étaient de nature fort différente en termes de la portée de leur action – territoriale, nationale, internationale. Or, dans un cadre de rationalisation, une stratégie d'action est obligée de faire des choix par rapport à quel type d'organisation doit être l'interlocuteur de SCCF.

Les options qui se dessinent peuvent se résumer comme suit.

Choisir des organisations à assise territoriale locale implique donner priorité à un travail de proximité, sur des contextes très définis et sur des problématiques spécifiques à ces contextes. Maintenir une action sur le cadre d'ensemble est plus compliqué, les résultats sont plus tangibles. Et le choix des organisations est étroitement lié au choix du territoire et des problématiques à travailler.

Choisir des organisations de portée nationale implique se distancier des problématiques locales, travailler les enjeux d'une perspective plus globale et des enjeux plus différenciés. Cela facilite le travail de plaidoyer en Colombie et en France et en Europe et le passage au niveau supranational. Les changements provoqués sont d'une nature différente (capacités renforcées, changements de politique, etc.) et moins visible.

Choisir des organisations qui sont capables de mobiliser des réseaux et de travailler en réseau a l'avantage de pouvoir espérer d'avoir un impact tant au niveau local que global, mais l'appui de SCCF serait orienté à la facilitation de ce travail en réseau, et donc le lien avec les changements locaux serait très indirect.



## **2.5 VALORISER PLEINEMENT LE RÉSEAU SCCF**

---

L'évaluation a mis en évidence que l'expérience du passé a manqué de favoriser la mise en réseau et le travail en réseaux des partenaires de SCCF, en Colombie, en région Amérique latine et Caraïbes et, plus largement, au sein du réseau des partenaires dans le monde. Si en Colombie un réseau de personnes existe et que cela entraîne des collaborations entre organisations (dans lesquelles cependant SCCF n'intervient pas, au moins de manière structurelle), le niveau colombien n'a pas été dépassé, sauf dans les cas des participations à des rencontres internationales, telles que le Forum Social Mondial.

Or le potentiel d'apprentissage collectif par l'échange et d'action conjointe de ce réseau est énorme, et ne pas le transformer pratique (d'apprentissage et d'action) représente un gaspillage important. Appuyer des actions de mise en réseau, sur base nationale et régionale d'abord est un élément qui devient incontournable pour une stratégie, notamment si l'on pense aux similitudes qui existent en Amérique latine et à la facilité de n'avoir que très peu de langues nécessaires pour communiquer et travailler ensemble.

## **2.6 DONNER UNE DIMENSION INSTITUTIONNELLE À CHAQUE PARTENARIAT**

---

Le partenariat est sans doute une modalité de manifester la solidarité et d'organiser le travail collaboratif pour l'atteinte d'objectifs communs. Toutefois, à côté de cette dimension instrumentale il existe une dimension d'engagement réciproque, d'alliance basée sur des valeurs et des finalités communes qui dépasse les aspects pratiques et concrets, mais qui donne un sens et une orientation de fond à l'action.

Le partenariat de SCCF en Colombie a bien représenté, quoique de manière tout à fait implicite, l'existence de cette dimension et son importance pour distinguer des partenariats purement instrumentaux, à terme, qui ne prennent en considération que les aspects techniques de l'action.

La conclusion des évaluateurs est que cette dimension devrait devenir explicite et être valorisée, au moins comme antidote contre les tentations paternalistes et autoritaires qui caractérisent un grand nombre de pratiques partenariales dans le champ de la coopération Nord-Sud. Reconnaître ouvertement l'altérité de l'autre, la respecter, et reconnaître que les enjeux sont communs et les apports sont réciproques est une base fondamentale pour une relation de partenariat saine et efficace. Pour cela il est nécessaire que le partenariat soit d'abord entre deux institutions, que l'engagement réciproque soit fait sur des bases idéales et institutionnelles avant d'être traduit en contrats et obligations réciproques.

## Table des matières détaillée

Remerciements des auteurs .....	II
Acronymes et abréviations utilisés dans le texte .....	IV
Résumé .....	V
Les effets du partenariat .....	V
Effets sur les bénéficiaires .....	V
Effets sur les organisations en partenariat .....	VI
Évolutions au cours de la période 1998-2011 .....	VII
Viabilité du modèle de partenariat .....	VIII
Valeur ajoutée du partenariat de Secours Catholique – Caritas France .....	IX
Conclusion .....	X
<b>Chapitre 1 : Introduction .....</b>	<b>23</b>
1. Origine de l'évaluation .....	23
2. Termes de référence .....	23
3. Comité de pilotage .....	23
4. Calendrier et déroulement de l'étude .....	24
<b>Chapitre 2 : À propos de la méthodologie .....</b>	<b>25</b>
1. Introduction .....	25
2. Éclaircissement de concepts .....	25
3. Cadre analytique .....	25
3.1 Échanger .....	25
3.2 Évolution historique .....	26
3.3 Dimension comparative .....	26
3.4 En conclusion .....	26
3.5 Résultats et effets du partenariat .....	27
3.6 Fonctionnement de la relation de partenariat .....	27
3.7 La plus-value de l'action du SCCF .....	27
4. Sources d'information .....	27
5. Échantillonnage .....	28
6. Activités de recherche .....	28
6.1 Interviews en France .....	29
6.2 Collecte et analyse de données codifiées .....	29
6.3 Interviews avec les organisations colombiennes impliquées dans un partenariat avec SCCF .....	29
6.4 Études de cas en Colombie .....	29
6.5 Rétroaction .....	30
<b>Chapitre 3 : Les acteurs du partenariat .....</b>	<b>31</b>
1 Caractérisation des associations colombiennes .....	31
2 Appartenance des organisations colombiennes soutenues .....	32
3 Présence géographique et portée d'action .....	32
<b>Chapitre 4 : Analyses généalogiques .....</b>	<b>33</b>
1. La ligne du temps .....	33
1.1 1997-2002 : la violence qui tue l'espoir .....	33
1.2 2003-2008 : militarisation, crises financières .....	34
1.3 2009-2013 : nouveau modèle de développement pour la Colombie et nouvelle culture organisationnelle au SCCF .....	35
1.4 Conclusion .....	36
2. Analyse budgétaire .....	36
2.1 Le budget de la DAPI et son évolution .....	36
2.1.1 Tendances générales .....	36
2.1.2 Allocation du budget de l'Action Internationale par zone géographique .....	37
2.2 Le budget pour l'ALC et ses évolutions .....	38
2.2.1 Tendances générales .....	38
2.2.2 Comparaison entre pays de la région .....	38
3. Analyse des projets soutenus en Colombie par SCCF .....	39
3.1 Relations sur le long terme et relations ponctuelles .....	39
3.2 Concentration géographique .....	40
3.3 Tendances dans le financement des projets .....	40
3.4 Conclusions .....	41

Partie 1 :	Identification d'un modèle de partenariat.....	42
1.	Formes de la collaboration .....	42
1.1	La dimension « projet » de la relation de partenariat .....	42
1.1.1	Projet comme instrument d'engagement de dépenses et de gestion d'un financement.....	42
1.1.2	projet = initiative limitée v. projet = processus .....	42
1.1.3	Une typologie de contenus des projets.....	43
1.1.4	Conclusion de l'analyse de la dimension « projet » du partenariat.....	46
1.2.	la dimension « plaidoyer » dans la relation de partenariat .....	47
1.2.1	L'action de SCCF en France et au niveau international.....	47
1.2.2	Le rôle des partenaires colombiens .....	48
1.2.3	Conclusion de l'analyse de la dimension « plaidoyer » dans la relation de partenariat.....	48
1.3	la dimension « animation » de la relation de partenariat .....	48
1.3.1	L'animation à SCCF et son évolution dans le temps .....	48
1.3.2	Animation et partenariat.....	49
1.3.3	Conclusion de l'analyse de la dimension « animation » de la relation de partenariat.....	50
1.4	la dimension « protection » de la relation de partenariat.....	50
1.5	la dimension « dialogue politique » de la relation de partenariat .....	50
1.6	synthèse et conclusion de l'analyse sur les formes de la collaboration .....	51
Partie 2	Résultats et impact du partenariat .....	52
1	Introduction .....	52
2	Impact sur les organisations partenaires.....	52
2.1	Organisations colombiennes.....	52
2.2	SCCF .....	53
2.2.1	Expertise autour de la Colombie.....	53
2.2.2	Mobilisation des groupes diocésains autour de la Colombie .....	54
2.2.3	Dynamiques internes à l'équipe de SCCF .....	54
2.3	Conclusion .....	55
3.	Effets en termes de paix et réconciliation.....	55
3.1	Sauver des vies .....	55
3.1.1	Intervention humanitaire .....	55
3.1.2	Protection de leaders et de personnes menacées.....	55
3.2	Mitiger les effets du conflit .....	56
3.2.1	Soutien aux communautés/associations de personnes déplacées .....	56
3.2.2	Appui au développement socioéconomique .....	57
3.3	Limiter les violences des acteurs du conflit .....	57
3.3.1	« Observatoire » sur les violences et sur les acteurs armés .....	57
3.3.2	Dialogue avec les acteurs du conflit et les pouvoirs publics .....	57
3.3.3	Soutien et renforcement des communautés dans leur capacité de résister aux acteurs du conflit (défense du territoire).....	58
3.4	Penser et construire un futur de paix .....	58
3.4.1	Renforcement des organisations de la société civile.....	58
3.4.2	Travail sur la mémoire, la réparation, le respect des droits et de la légalité.....	58
3.4.3	Alliances pour les DDHH et renforcement des organisations collectives .....	58
4.	Conclusion .....	59
Partie 3 :	Analyse critique du modèle .....	60
1.	La stratégie de partenariat de SCCF en Colombie.....	60
1.1	Processus d'apprentissage évolutif .....	60
1.2	Processus d'apprentissage ouvert.....	60
2.	Les fondements du partenariat .....	62
2.1	Une option commune : être résolument du côté des victimes .....	62
2.2	Une règle non écrite : respecter et valoriser les capacités, les connaissances et les savoir-faire de l'autre .....	62
2.3	Une valeur : la confiance réciproque.....	63
2.4	Une méthode de travail : l'échange, la réflexion et l'expérimentation .....	63
2.5	Un ingrédient caché : l'informalité.....	63
3.	Conclusion .....	65
3.1	Etre ensemble et faire ensemble.....	65
3.2	Singularité du modèle.....	65

<b>Chapitre 6</b>	<b>Évolutions de contexte et des enjeux</b>	<b>66</b>
1.	Fin du conflit historique et « nouveau » modèle de développement ?	66
1.1	Dialogues de paix	66
1.2	Colombie pays à revenu intermédiaire	66
1.3	Modèle de développement	66
1.4	Disparition ou recyclage des acteurs armés	66
2.	L'Agenda de l'efficacité et ses conséquences	67
2.1	Éléments de base sur le projet de l'efficacité	67
2.2.	Conséquences sur les relations de partenariat avec les OSC des pays du Sud	68
	Coopération gouvernementale	68
	Coopération non gouvernementale	69
3.	Évolutions au sein de SCCF	70
3.1	Dispositif de contrôle des ressources financières	70
3.2	Spécialisation fonctionnelle	71
3.3	Conclusion	72
<b>Chapitre 7 :</b>	<b>Analyse de la valeur ajoutée de SCCF</b>	<b>74</b>
1.	Observations préliminaires	74
2.	Quelle valeur ajoutée de SCCF en Colombie ?	74
2.1	Comparaisons	74
2.2	Contraintes de financement des partenaires	75
2.3	Le coûts que personne ne veut payer	76
2.4	En résumé	76
3.	Les options de SCCF	77
3.1	Maximiser l'impact (ou la probabilité d'impact)	77
3.2	Soutien À une action v. soutien à un partenaire	77
3.3	Un autre niveau de la plus-value	77
<b>8</b>	<b>Conclusion</b>	<b>79</b>
1	conclusions de l'évaluation	79
2	Pistes d'évolution	79
2.1	Un nouveau discours autour de la Colombie	80
2.2	Préserver les éléments innovants du modèle de partenariat	80
	Les règles du jeux	80
	La fonction du partenariat	80
	Le dialogue politique	80
2.3	SCCF bailleur de fonds différent des autres	80
	Critère n° 1 : Adopter les principes d'appropriation et d'alignement de la Déclaration de Paris	81
	Critère n° 2 : Soutenir les types de dépense que les autres bailleurs de fonds n'acceptent pas de financer	81
2.4	Types de partenaires	81
	Diversité	81
	Portée de l'action des organisations	81
2.5	Valoriser pleinement le réseau SCCF	82
2.6	Donner une dimension institutionnelle à chaque partenariat	82
	<b>Table des matières détaillée</b>	<b>83</b>