

RESUME

1. Les objectifs de l'évaluation

De nouvelles procédures contractuelles entre les OSI et le MAE furent mises en place en 1995 : les programmes prioritaires, les conventions d'objectifs et les dotations micro projets devenues ensuite DAP/Dotation au Partenariat. Les deux premiers dispositifs ont fait l'objet d'une évaluation, et le présent rapport a trait à l'évaluation du troisième dispositif : la DAP.

2. La méthode de travail

L'exercice d'évaluation s'avérait difficile dans la mesure où, d'une part, les personnes impliquées dans la conception et la mise en oeuvre du dispositif n'étaient plus toutes présentes, et d'autre part, la plupart des partenaires des OSI aidées dans le cadre de la DAP ignorait tout de ce dispositif. La démarche proposée et mise en oeuvre par l'IRAM a été de s'appuyer sur une enquête auprès des principales OSI concernées au nord et sur la rencontre de partenaires sud dans trois pays : Madagascar, Cameroun et Tunisie. Trois réunions avec le comité de pilotage ont marqué le déroulement de cette évaluation.

3. Contexte et histoire de la DAP

Dès 1990, les réflexions ont été menées dans le milieu de la coopération en vue d'assouplir les procédures. La nouvelle contractualisation a mis l'accent sur trois principes : la confiance préalable et le contrôle a posteriori, la simplification des procédures et l'appui aux organisations du sud. La mise en place en 1995 de l'outil DAP a correspondu à une volonté du MAE, appuyée par quelques OSI (spécialement le CCFD) de faire évoluer les « dotations micro projets » pour permettre aux ONG françaises éligibles d'entretenir des liens de partenariat et de renforcer la capacité des organisations des pays du sud avec lesquelles elles travaillent. Entre 1995 et 1998, vingt associations ont bénéficié de la DAP, mais sans mettre en jeu une véritable concertation entre OSI et pouvoirs publics. Plusieurs évaluations du CCFD ont mis l'accent sur l'intérêt d'orienter ce dispositif sur l'appui institutionnel aux acteurs du sud. Elles ont également permis de mettre en évidence le fait que les appuis sont restés très centrés sur la formation, mais que celle-ci a été, la plupart du temps, insuffisamment intégrée à une perspective d'évolution institutionnelle du partenaire sud.

4. La mise en oeuvre de l'outil DAP

L'analyse de la mise en oeuvre de l'outil DAP a porté l'accent sur les caractéristiques des opérations conduites au titre de la DAP (les types de partenaires sud appuyés, les objectifs de l'appui au titre de la DAP et les actions d'appui conduites) et les relations nouées avec les partenaires sud.

Concernant les opérations conduites

- L'analyse s'est appuyée sur une typologie d'acteurs sud proposée :
 - les groupes de base de développement,
 - les organisations plus structurées (coopératives, centres de formation, centres de santé...),
 - les organisations représentatives,
 - les ONG de développement,
 - les ONG prestataires de services,
 - les mouvements spécialisés ou à vocation plus large,
 - les réseaux et inter réseaux,
 - les collectivités locales,
 - les syndicats.

Les partenaires sud les plus représentés comme bénéficiaires de la DAP, pour le CCFD et Santé Sud, ont été les ONG de développement, puis les organisations plus structurées. Les organisations de base, les ONG prestataires et les organisations représentatives partenaires de ces deux OSI ont été peu, voire pas du tout, concernées par les DAP. En revanche, pour Handicap International, même si les organisations plus structurées puis les ONG de développement ont été les premières à bénéficier des DAP, les organisations de base et les organisations représentatives n'ont pas été en reste et ont été concernées par cet outil.

Dans les 3 pays, Cameroun, Madagascar et Tunisie, les ONG et les organisations plus structurées ont représenté 8 des 18 partenaires sud rencontrés, ayant bénéficié de DAP, via leur partenaire nord. En même temps, le contexte pays a influé sur les types de partenaires. En Tunisie, les organisations de base existantes et les réseaux inter organisations, considérés avec suspicion par le pouvoir, n'ont jamais pu être appuyés à travers l'outil DAP. A Madagascar et au Cameroun, les mouvements liés aux Eglises, mais également les organisations prestataires, issues du secteur associatif et développant une dynamique économique ont été concernés par les DAP. A Madagascar, les réseaux inter-organisations ont été également touchés.

- Concernant les objectifs recherchés dans les actions DAP

4 objectifs ont été identifiés :

- l'amélioration de la conduite de l'organisation (des orientations autonomes),
- l'amélioration de la gestion des activités,
- l'amélioration de la compétence des membres,
- le développement des relations partenariales,

Une grande majorité d'actions ont eu trait à l'amélioration de la compétence des membres des organisations par la formation.

- Concernant les types d'appui

Les actions de formation ont été partout omni-présentes. Il faut noter pour le CCFD, outre les actions de formation très largement dominantes, l'importance de l'appui logistique et de l'appui au fonctionnement. En outre, il faut regretter que l'aide à la logistique et l'aide au fonctionnement, a priori moins du ressort d'un outil d'appui institutionnel, aient été privilégiées au détriment de la mise à disposition d'outils, de l'appui méthodologique et de l'appui pour capitaliser, trois formes d'appui institutionnel paraissant en fait négligées par cette OSI. Pour Handicap International, en revanche, les actions davantage susceptibles de s'inscrire dans une logique de renforcement institutionnel, comme l'appui méthodologique et la mise à disposition d'outils ont suivi, par ordre d'importance, la formation.

Dans les 3 pays, à Madagascar, au Cameroun et en Tunisie, la formation a été présente dans les 50 DAP reçues par les partenaires du CCFD, SC, HI et Santé Sud, correspondant donc au principal type d'appui de ces 4 OSI. L'appui logistique présent dans la moitié des DAP a été important. L'appui au fonctionnement a occupé la position suivante. L'appui méthodologique et la mise à disposition d'outils n'ont concerné chacun que 1/5 des 50 DAP. Enfin l'appui pour la capitalisation a été totalement absent.

- Concernant les types de relations

Sur ce point des remarques des acteurs du sud sont rapportées qui insistent sur la nécessaire prise en compte de la fragilité des acteurs du sud, sur les lignes directrices de la culture du partenariat (connaissance réciproque, relations équilibrées, transparence, relations dans la durée...) et sur l'appui institutionnel qui doit, aider le renforcement interne de l'organisation et son positionnement dans son environnement (par rapport à l'Etat et aux autres acteurs de la société civile).

5. Les montants financiers en jeu dans la DAP

L'analyse met en lumière les points suivants

- La concentration des enveloppes DAP au niveau de 4 OSI (70 % des financements) : CCFD, Secours Catholique, Handicap International et Santé Sud ;
- La diminution du ratio des montants acquis par rapport aux montants demandés, du fait de la hausse du montant des demandes et de la diminution des fonds au niveau du ministère ;
- L'évolution de la répartition de l'enveloppe DAP, dont les 60 % au départ destinés à l'Afrique ont été progressivement reportés sur l'Asie et l'Europe de l'Est.

6. Le bilan sur l'outil DAP

- La pertinence de l'outil DAP

La pertinence de mesures spécifiques pour faire de l'appui institutionnel des partenaires du sud était réelle. Mais si l'assouplissement des procédures prévues dans la DAP et le renforcement des acteurs sud dans la réalisation de leurs projets pouvaient paraître pertinentes, l'absence de concertation OSI/pouvoirs publics dans les comités d'attribution, l'inexistence de mécanisme de suivi évaluation du nouveau dispositif et de cadre de réflexion concerté OSI/pouvoir public font douter de la pertinence de la DAP, comme outil s'inscrivant dans les objectifs de la nouvelle contractualisation.

L'analyse des types d'appui indique bien que, au delà de la formation pas toujours resituée dans le cadre du développement institutionnel du partenaire au sud, l'appui logistique et l'appui au fonctionnement ont continué d'occuper une place importante. Les autres types d'appui, davantage du ressort du renforcement institutionnel, comme l'appui méthodologique, la mise à disposition d'outils et l'appui pour capitaliser ont été peu développés, sauf pour Handicap International. Un tel constat interroge sur la pertinence de la DAP, comme outil de renforcement institutionnel. Cependant l'analyse d'appuis dans les 3 pays enquêtés indique la pertinence de la mise en oeuvre de la DAP dans certains cas. Ainsi l'effet de diffusion de plusieurs DAP sur une même zone ou l'effet de consolidation et de pérennisation d'une initiative de développement institutionnel suite à plusieurs DAP, ou encore, l'effet « coup de pouce » d'une DAP permettant à un partenaire de progresser dans sa stratégie et son évolution institutionnelle illustrent des situations où la mise en oeuvre de la DAP a paru pertinente. Les types d'appui ne visaient pas le renforcement des compétences des partenaires sud dans le cadre des instances de concertation destinées à l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Il faudrait cependant apprécier la place qu'y occupent aujourd'hui les organisations et réseaux ayant été appuyés dans le cadre des DAP, comme le COPH à Madagascar.

- Cohérence des moyens et des actions au regard des objectifs

Les modalités de mise en oeuvre de ces mesures ne sont pas toujours en cohérence avec les objectifs affichés. Ainsi les partenaires sud et les OSI pointent la durée insuffisante de la DAP limitée à un an, le manque d'informations et d'explications sur les critères d'éligibilité et sur les raisons d'acceptation et de rejet des dossiers, et globalement l'enveloppe financière insuffisante.

- Efficacité

Beaucoup de situations diverses ont été repérées d'usage de l'outil DAP : soit pour prolonger des activités en cours sans innovation majeure, soit pour renforcer des évolutions en cours, soit pour tester de nouveaux partenariats.

Les formations et les appuis n'ont jamais été évalués et pour cela il aurait fallu qu'ils soient davantage inscrits dans le développement institutionnel du partenaire sud. Dans tous les cas, ce qui a semblé important mais qui, le plus souvent, a fait défaut, c'est une démarche et un projet d'accompagnement véritablement construits entre partenaires, et pas seulement des actions d'appui ponctuel.

- Impact

Plusieurs types d'impact sont recensés : une meilleure capacité à définir une stratégie, l'évolution institutionnelle de l'organisation à travers le changement de statut ou le changement d'échelle, le renforcement des compétences et l'amélioration des prestations fournies, le renforcement de la société civile.

Un des principaux impacts non prévus des DAP a été que la facilité de mobilisation des financements et le manque de clarification des critères d'éligibilité ont permis aux OSI d'obtenir des financements pour des actions pour lesquelles elles se trouvaient en panne de moyens à certains moments. Les

OSI se sont « appropriées » l'outil proposé avec des modalités variables, mais généralement comme outil complémentaire à la panoplie existante des autres outils de financement.

- Efficience

L'appréciation de l'efficience s'avère difficile.

7. Les propositions

- Le nouveau contexte

Pour situer les propositions, il importe préalablement de prendre en compte les éléments contextuels qui convergent : Les réflexions de certaines OSI en matière de partenariat, spécialement les réflexions au sein de Handicap International mettant l'accent sur une approche contextuelle et évolutive du partenariat, les nouvelles modalités de l'appui aux acteurs non étatiques, soit dans le cadre des procédures de l'UE, soit dans le cadre des programmes concertés pluri-acteurs de la Coopération française ou d'autres initiatives liées aux procédures PPTE.

- Les propositions

Les cofinancements classiques demeurent encore les modes de financements les plus fréquents des OSI. Une typologie plus opérationnelle des partenaires concernés, tenant compte de l'ancienneté de la relation de partenariat et de l'activité dominante du partenaire, une grille d'objectifs redéfinie, permettent d'envisager des types appuis institutionnels plus adaptés. Un exemple est développé, en ce qui concerne l'appui institutionnel d'une organisation rurale ayant une relation ancienne avec son partenaire du nord.

Dans le cadre des PCPA l'appui institutionnel aux partenaires du sud sera une composante essentielle. Il est proposé de développer 3 aspects pour conforter la dynamique institutionnelle liée au PCPA : le renforcement des capacités institutionnelles des acteurs sud, mais également des OSI, le suivi évaluation du processus, l'appui à la capitalisation d'une dynamique institutionnelle spécifique à chaque contexte, mais riche à partager.

Au niveau des modalités de mise en œuvre, dans les cas autres que les PCPA, et dans le souci de garder les moyens de soutenir des initiatives même ponctuelles, il est proposé de garder au minimum une ligne spécifique gérée au niveau des SCAC et, éventuellement, des fonds spécifiques à l'image du FACIL au Cameroun, alimentés par différents bailleurs et organisations de la société civile et administrés de manière paritaire.