

EVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS

« GRANDS LACS »

ENTRE

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

ET

LE COMITÉ CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM

ET POUR LE DÉVELOPPEMENT

(CCFD)

Synthèse

**PONTIEN BIKEBAKO
MICHEL FALISSE
GRÉGOIRE NTAMBUA
PAMPHILE SEBAHARA**

« Le présent rapport n'engage que ses auteurs »

FEVRIER 2005

SYNTHESE GENERALE DU RAPPORT D'EVALUATION DE LA DEUXIEME PHASE DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS DES GRANDS LACS.

Rappel des objectifs et du contexte de l'évaluation

La Convention d'Objectifs des Grands Lacs entre le MAE et le CCFD s'est déroulée en deux phases, la première de 1998 à 2000 et la seconde de 2002 à 2005. Un financement intermédiaire en 2001 a permis de faire le lien entre les deux phases.

La première phase a été évaluée en 2000 et différents points ont été relevés par les évaluateurs qui ont fait un ensemble de recommandations pour la mise en oeuvre de la seconde phase de la COGL. Ces différentes recommandations ont été suivies en grande partie tant par le CCFD que par les partenaires. La principale d'entre elles, pour la mise en oeuvre de la Convention, concernait la mise en place d'une coordination régionale qui a été confiée au PREFED, ONG qui avait l'avantage d'avoir des sièges dans les trois pays concernés par la Convention et dont un des axes de travail était précisément l'appui institutionnel.

La présente évaluation a donc eu lieu au terme de la deuxième des trois années de la seconde phase de la Convention. Les évaluateurs se sont donc basés sur les documents et les activités arrêtés après deux ans. Le dernier rapport disponible est le rapport consolidé de la deuxième année, 2003.

La réglementation du MAE français prévoyant que les conventions d'objectifs ne peuvent être renouvelées qu'une seule fois, tant les partenaires du CCFD que le CCFD étaient informés qu'une troisième phase de la convention n'était pas possible.

Toutefois le MAE et le CCFD ont confirmé aux différents partenaires leur volonté de poursuivre leurs financements dans la région, le MAE via les représentations de la coopération française dans les trois pays ou d'autres modalités à convenir, le CCFD par un budget mis à disposition pour la région de 350.000 euros par an pendant 3 ans.

L'évaluation de la deuxième phase devait donc apporter différents éléments permettant au CCFD et au MAE de prendre les meilleures décisions pour la poursuite de leur action dans la région des Grands Lacs tant en ce qui concerne le choix des partenaires que des activités et modalités de fonctionnement. L'évaluation dont les termes de références avaient été travaillés par le CCFD et ses partenaires devait également apporter des éléments de réflexion aux partenaires pour leurs activités en général et celles soutenues par le CCFD en particulier.

Plus concrètement les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités
- évaluer l'impact des actions transversales à portée régionale
- évaluer l'impact de cette deuxième phase sur le dispositif de coopération
- tirer des enseignements et des recommandations pour guider le CCFD dans la redéfinition de sa stratégie d'appui aux acteurs de la société civile des grands lacs

- tirer des enseignements et des recommandations sur le dispositif « convention programme »

Les questions à traiter et les résultats attendus sont les suivants :

- analyse et bilan des résultats en référence
 - aux objectifs généraux du document de la convention
 - aux bilans et recommandations émises par les évaluateurs de la 1^{ère} phase
- analyse et évaluation de la pertinence, efficacité, efficience des activités dans le cadre de la dotation aux activités
- analyse et évaluation des résultats et effets obtenus par certaines actions transversales
- analyse de l'impact sur le dispositif de coopération du CCFD et son évolution ; émettre des propositions et recommandations quant aux partenaires et activités que le CCFD devrait continuer à soutenir après 2004
- tirer des enseignements et recommandations sur le dispositif « convention programme ».

Précisions sur la structuration du rapport

Le rapport d'évaluation se compose de deux parties : la première traite de la synthèse générale, de l'analyse de la convention, des recommandations ainsi que de la présentation du contexte régional tandis que la seconde aborde la trois rapports nationaux du Burundi, Rwanda et RD Congo.

Les analyses nationales ont été réalisées par différents consultants originaires de ces régions. Leurs analyses, conclusions et recommandations ont été respectées dans ces parties même si elles pouvaient diverger de certaines approches et recommandations générales contenues dans la première partie.

Le rapport final inclus les remarques et commentaires effectués lors de la réunion de restitution sur base du rapport provisoire ainsi que les commentaires écrits parvenus aux consultants.

1. La complexité des processus ne doit pas être perdue de vue. La première partie du rapport présente l'existence de deux écoles de la société civile, à savoir une conception fonctionnaliste et une autre marxiste. C'est un outil d'analyse important car il permet de percevoir a priori les objectifs réellement poursuivis par le programme en fonction de l'orientation théorique choisie.

Dans la pratique toutefois, les deux conceptions coexistent. Il appartient aux consultants /chercheurs d'analyser les pratiques sur le terrain et de dire quels sont les tendances lourdes qu'ils observent.

2. La lecture du rapport pourrait laisser entrevoir une confusion apparente liée à deux aspects qui sont indépendants de la volonté des consultants : d'une part, la confusion qui se trouve dans les trois documents du Programme (c'est-à-dire à la

conception même de la COGL), d'autre part, les différents niveaux d'appréciation des résultats du programme.

La « confusion » qui se trouve dans les trois documents du Programme.

A la lecture des documents de la COGL, notamment des actions de la dotation aux activités et des axes transversaux, on se demande quels sont les principaux objectifs du programme. En effet, on constate sur le terrain une pluralité d'activités ; ce qui donne une impression de dispersion d'énergies et de ressources compte tenu des moyens limités en termes d'investissements.

Plus précisément, la lecture des trois documents de la 2ème phase de la COGL montre que les objectifs visés par le Programme sont tellement larges (quatre objectifs spécifiques, autant d'axes transversaux, plus les actions de la « dotation aux activités ») qu'une multitude de projets et d'activités peuvent y trouver une place.

Par ailleurs, les quatre objectifs spécifiques correspondent, dans les documents, aux axes transversaux à l'exception du 5ème qui concerne la construction de la paix. Cela crée également une certaine confusion. On dirait une sorte de « superposition » de deux projets ou programmes. D'une part, un programme avec des objectifs globaux et spécifiques dont la mise en œuvre est basée sur des projets régionaux sélectionnés à l'occasion des conseils de suivi semestriels. D'où son caractère ponctuel et imprévisible. D'autre part, une multitude d'activités financées sur la ligne « dotation aux activités » qui consomme la grande partie des ressources disponibles.

Les différents niveaux d'appréciation des résultats du programme.

Comme il s'agit d'un programme qui se veut régional, l'appréciation de ses résultats ne peut se faire qu'en fonction de trois niveaux au moins, à savoir le niveau local où les actions sont réalisées par telle ou telle organisation de base ou d'appui, ainsi que les niveaux national et régional. Autrement dit, l'appréciation négative, positive ou mitigée des résultats est fonction d'un des trois niveaux envisagés. Par conséquent, il ne faut pas perdre de vue cet aspect pendant la lecture du rapport au risque d'avoir une impression de confusion ou de contradiction qui n'est pas fondée.

Prenons un exemple concret. Les résultats des appuis à Impuyaki (Rwanda) en matière de promotion de l'élevage des vaches modernes sont très pertinents au niveau local en termes de développement économique local. Ils sont par contre mitigés si on les apprécie en fonction de l'objectif global de la COGL de promouvoir la paix au niveau régional. Donc ce double constat est compréhensible car il s'agit d'une analyse basée sur deux niveaux différents.

Deux autres aspects importants à rappeler

- L'analyse des actions menées sur le terrain et des entretiens avec différents interlocuteurs montre que trois objectifs principaux sont poursuivis même si cela n'est pas dit clairement dans les documents. Il s'agit du développement économique local, du renforcement des organisations de la société civile et de la construction de la paix au niveau régional.

- Il ne faut pas perdre de vue non plus le fait qu'il s'agit d'une évaluation d'un programme de deux ans. Contrairement à ce que prévoyait la COGL, le transfert de fonds réalisé à ce jour correspond à deux années du programme et non de trois. Cela pose un problème : les partenaires pourront-ils utiliser les ressources d'une année d'ici la fin mars 2005, date prévue pour la clôture du programme ou le CCFD pourra-t-il prolonger les échéances ?

Principaux constats et éléments d'analyse de la deuxième phase de la convention d'objectifs des Grands Lacs

La Convention d'Objectifs des Grands Lacs, tant dans sa présentation que dans sa mise en œuvre par le choix des partenaires et des activités soutenues, montre une grande variété d'approches de multiples problématiques liées tant au développement qu'au contexte politique et social de la région, toujours en crise ouverte dont l'équilibre et les conditions de sécurité sont constamment remises en cause par les velléités des acteurs politiques et militaires.

On parlera donc autant de développement économique, institutionnel, de gestion des conflits, de renforcement de la société civile, de soutien aux associations paysannes, de développement rural, etc. Cette grande diversité dans l'approche au sein d'une même convention peut dénoter une difficulté dans l'appréhension des concepts, instruments fondamentaux pour les acteurs sociaux.

L'évaluation a donc ainsi pu analyser l'utilisation faite des concepts par le CCFD et leurs implications dans le choix des partenaires et dans les modalités d'action. Sans conclure que le CCFD se trompe sur le choix des acteurs ou des méthodes, l'évaluation conclut que ces choix sont plus le fait du hasard, du feeling et de l'expérience des professionnels du CCFD que le résultat d'une analyse en profondeur et de l'utilisation d'une boîte à outil conceptuelle cohérente et systématisée.

L'évaluation en déduit donc une première recommandation, l'approfondissement des analyses préalables à l'action de la part du CCFD par le renforcement des services d'études au sein du CCFD ou confiés en extérieur.

Outre le fait que ces faiblesses dans l'utilisation de cadres conceptuels peut avoir des conséquences importantes dans les choix stratégiques du CCFD, les conséquences sur les modalités de fonctionnement et de mise en œuvre de la Convention sont importantes. Il en est ainsi de l'utilisation des instruments liés à la gestion du cycle du projet et le cadre logique qui se réfèrent à une vision idéologique et politique marquée sur les questions de développement qui ne prennent pas en compte l'histoire des sociétés ni les rapports entre les acteurs institutionnels d'un point de vue historique.

Ces instruments méthodologiques sont toutefois performants pour rendre compte des différentes activités et de l'utilisation des budgets par rapport à ce qui était convenu dans le cadre de la convention. La mise en place de la coordination régionale dans la deuxième phase de la convention a permis de développer ces

instruments auprès des partenaires à la convention et d'améliorer considérablement la qualité des rapports narratifs et financiers présentés au CCFD, même si le contexte de crise régionale a continué de jouer un rôle important dans les retards accumulés au niveau de certains partenaires

Principaux constats relatifs aux partenaires de la Convention d'Objectifs des Grands Lacs et aux activités mises en œuvre par ces partenaires dans le cadre de la dotation aux activités

Les partenaires avec lesquels le CCFD a mené cette deuxième phase de la convention d'objectifs des grands lacs sont au nombre de 18, 3 au Burundi (y inclus le PREFED Burundi, 5 au Rwanda¹ (y inclus le PREFED Rwanda) et 10 en RD Congo.

Outre l'hétérogénéité des partenaires déjà mentionnée dans les différents secteurs d'interventions ou domaines d'activités, l'évaluation a constaté une grande différence en termes d'organisation et de capacités d'interventions entre les différents partenaires. La classification entre Organisation d'appui (OA) et Organisations de base (OB) ne s'avère pas opérationnelle, certaines organisations OB se considérant de fait comme des organisations d'appuis pour leurs membres.

D'une manière générale il ressort de l'évaluation que les formations d'appui au cadre logique ont été d'un apport important pour la plupart des organisations ainsi que les formations en comptabilité qui ont permis d'améliorer de manière significative les rapports financiers.

L'hétérogénéité des partenaires, y compris dans un même pays a constitué un frein aux contacts, aux synergies et aux coordinations éventuelles pour la mise en œuvre de programmes en commun ainsi que pour la mise en commun de ressources ou de coordination au-delà de l'appartenance à la convention d'objectifs du CCFD. De nombreux partenaires en RDC par exemple ne se rencontraient qu'à l'occasion des réunions semestrielles organisées par la coordination de la convention. Dans la région de Butembo les partenaires ignoraient jusqu'aux activités réalisées par les autres partenaires du CCFD. Ces constats montrent certaines limites à la convention et à l'objectif de mettre en commun des partenaires et des actions pour poursuivre des buts qui devraient être partagés par tous.

Sur la question des partenariats il est apparu étonnants aux évaluateurs que des partenaires du CCFD dans ces pays ne soient pas intégrés à la convention. Il y avait donc deux catégories de partenaires du CCFD dans la région, les partenaires de la convention et ceux hors convention. Les entretiens avec ces différentes institutions ont montré les questionnements que cette situation pouvaient soulever quant à la poursuite des relations avec le CCFD et aux relations privilégiées que pouvaient avoir des partenaires hors conventions qui recevaient des financements supérieurs à ceux que les partenaires à la convention devaient se partager.

¹ Sans compter l'association HAGURUKA, partenaire du CCFD qui travaille sur le droit des femmes et des enfants et a participé à plusieurs activités dans le cadre des ateliers et conseils de suivi semestriels.

Les différentes activités visitées par les évaluateurs dans les 3 pays ont montré la capacité des organisations d'appui à encadrer les organisations de base et à fournir les éléments indispensables pour la gestion autonome progressive de ces activités.

Le programme des MUSO et leur développement exponentiel ressortaient de manière évidente de l'évaluation et montre à quel point ce programme de micro crédit répond aux besoins du moment des populations. Bien qu'il se soit principalement développé en RD Congo, ce programme a des potentialités très importantes au Burundi en termes de crédit rural principalement et d'attentes du secteur bancaire. Le frein le plus important semble être l'environnement défavorable tant en termes de sécurité qu'en termes de cadre réglementaire.

Au Rwanda également le programme n'a pas encore vraiment pu démarrer malgré que des formations aient été données par la SIDI.

Le potentiel de ce programme micro crédit délégué à la SIDI dans la région a amené les évaluateurs à recommander l'autonomisation totale de ce programme qui pourrait faire l'objet d'une demande de financement autonome de la part de la SIDI au gouvernement français. Pourquoi pas une convention d'objectifs spécifiques sur les questions de micro crédit dans la région des Grands Lacs présentée par la SIDI au MAE ?

Le caractère transversal de cet axe d'activités ne ressort que partiellement de l'évaluation. Il se développe de manière autonome et peu coordonnée entre les différents pays. Cet aspect mérite une attention particulière pour l'avenir plus particulièrement face aux nécessités d'institutions financières régionales de refinancement et d'assurances entre autres.

De manière générale, la pertinence des activités a été validée par les évaluateurs. Les activités développées dans le cadre de cette deuxième phase de la convention d'objectifs ont contribué à résoudre les différents problèmes identifiés, que ce soit au niveau des activités d'appui et de formations des partenaires à la convention ou encore des différentes activités développées par les OB. Dans le cas de la RD Congo, la zone couverte par les activités des partenaires et les conditions d'insécurité dans lesquelles les partenaires doivent travailler n'ont permis que de montrer un échantillon limité d'activités mises en œuvre.

Les évaluateurs insistent dans cette partie de l'évaluation sur le fait que les partenaires, leurs forces et faiblesses institutionnels, les défis auxquels ils étaient confrontés en tant qu'institution ont fait l'objet de plus d'attention que les activités mises en œuvre par les OB avec lesquelles ils travaillent. De cet examen, il ressort clairement qu'à l'exception de l'un ou l'autre partenaires, l'ensemble des organisations avec lesquelles le CCFD travaille dans la région des Grands Lacs ont des compétences et des capacités organisationnelles leur permettant de mettre en œuvre les activités programmées dans le cadre de la convention d'objectifs, que ces activités sont pertinentes par rapport aux objectifs fixés par la convention et que les coûts de ces activités par rapport aux résultats, sur base de l'évaluation partielle des activités des partenaires, a montré leur efficacité. Les différents rapports nationaux repris dans la seconde partie de cette évaluation traitent dans le détail des différents partenaires et des activités visitées dans le cadre de l'évaluation.

Principaux constats relatifs aux activités transversales mises en œuvre dans le cadre de la Convention d'Objectifs des Grands Lacs

Les différentes activités transversales mises en œuvre dans le cadre de la seconde phase de la convention d'objectifs des Grands Lacs sont les suivantes :

- Activités d'appui institutionnel, y compris les réunions semestrielles des conseils de suivi.
- Activités de micro crédit
- Formation par ADEN (African Development Education Network) des partenaires
- Audits des comptes des partenaires
- Recherche de financements
- Appui aux mouvements de jeunesse (JOC, Scouts, Guides)
- Réseau mycicole
- Activités de recherche et de formation dans le domaine agricole (peste porcine, etc.)
- Promotion féminine, atelier pour les femmes organisé par UWAKI
- Jamboree scout des Grands Lacs
- Exposition « sentier de la paix »

Activités d'appui institutionnel, y compris les réunions semestrielles des conseils de suivi.

En termes de résultats concrets, ces activités transversales ont été très positives, plus particulièrement les appuis institutionnels fournis aux partenaires (cadre logique, formalisation des documents de projets mais également les audits financiers et les formations personnalisées en matières comptables). Ces appuis ont certainement permis aux partenaires du CCFD d'accroître leur autonomie institutionnelle vis-à-vis des différents bailleurs de fonds et d'être en condition de pouvoir présenter des demandes de financements de leurs activités cohérentes et en adéquation avec les normes et les exigences de bailleurs. Cela devrait permettre aux différents partenaires du CCFD dans la région, une fois le financement de la convention d'objectifs terminé, de se diriger directement non seulement aux SCAC mais également aux autres représentations des coopérations des pays de l'Union européenne et des organisations internationales, telles que le PNUD, l'UNICEF, etc.

Ces évolutions n'ont pas toujours été facilement acceptées par les partenaires qui critiquaient le niveau élevé des exigences administratives et financières du CCFD par rapport aux autres bailleurs de fonds. Les audits financiers extérieurs ont eu du mal à s'imposer mais les partenaires perçoivent déjà aujourd'hui le bénéfice qu'ils tireront de cette exigence, partagée par l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds.

Les réunions semestrielles ont des résultats mitigés. Les éléments très positifs de ces réunions sont un apprentissage progressif des partenaires et de leurs réalités. Ce point doit être fortement mis au crédit du travail du CCFD dans la région étant

donné la situation de crise et de conflits entre les trois pays dans lesquels le CCFD travaille. Toutefois, le fait que la coordination répondait partiellement à des impératifs administratifs du CCFD, eux-mêmes induits par le MAE, la méthodologie des réunions n'a pas véritablement permis de créer des dynamiques positives abordant la gestion des conflits. Cette situation peut partiellement expliquer le déficit de présentation d'activités dans le cadre des axes transversaux. La méthodologie imposant l'examen des propositions par les autres membres de la coordination, les partenaires se sont sentis freinés par peur du jugement des autres membres sur leurs propres activités. Ce n'est que petit à petit que ces craintes se sont estompées et que le volume de projets a augmenté. La qualité des propositions étaient également un élément négatif les partenaires ne consacrant pas le temps suffisant avant les réunions de coordination pour préparer leurs propositions qui le plus souvent étaient élaborées au moment même de la réunion et donc renvoyées pour amélioration et nouvelles propositions plus sérieuses ou mieux élaborées.

Activités de micro crédit

Cette activité transversale, comme déjà mentionné a connu un succès important en RD Congo et est prête à démarrer dans les deux autres pays. Malgré les réunions semestrielles et l'organisation d'une mission d'étude au Sénégal sur un projet de mutuelles, la coordination et les apports mutuels entre les différents partenaires de la convention auraient pu être plus importants et devront se développer dans le cadre de la mise en place d'instruments financiers régionaux jugés indispensables.

Formation par ADEN des partenaires

Chaque partenaire de la convention a pu bénéficier d'une formation organisée par l'ONG Réseau africain d'éducation pour le développement sur le thème de « Former pour transformer ». Cette formation a eu lieu à Bujumbura en mai 2002. Elle a été évaluée de manière très positive par les participants qui ont toutefois émis de nombreuses remarques visant à l'amélioration de l'approche, la préparation et le suivi de tels ateliers. La formation avait fait l'objet d'une préparation suivie par la coordination et lors des réunions des conseils de suivi semestriels.

Recherche de financements

Une mission d'identification des ressources financières disponibles en RD Congo pour le financement d'actions de développement a eut lieu au premier semestre 2003 et a dressé l'inventaire des ressources disponibles pour les mettre à disposition des différents membres de la coordination. Cette mission n'a pas l'équivalent au Rwanda et au Burundi qui ne disposent pas de cet outil. Il est vrai qu'il y a un problème spécifique au Congo étant donné l'éloignement du Kivu des centres décisionnels basés à Kinshasa, principalement les ambassades et agences de coopération internationale.

Appui aux mouvements de jeunesse

Outre les diagnostics institutionnels effectués par le PREFED sur les mouvements de jeunesse au Rwanda, ces mouvements ont organisé un jamboree scout en décembre 2002 à Ngozi en RD Congo. A cette occasion l'exposition Sentier pour la paix a pu être visitée par plus de 1000 participants.

Réseau mycicole

Le réseau mycicole par essence constitue une activité transversale qui répartit les différentes activités, recherche, multiplication des semences et diffusion production entre les 3 pays.

La nature différente de ces activités devrait être plus clairement identifiée pour permettre de préciser les recommandations au réseau mycicole qui doit par ailleurs prochainement faire l'objet d'une évaluation approfondie. Les activités liées à la recherche effectuées par des centres universitaires ne sont pas en soi auto-finançables. Elles devront en permanence faire l'objet de soutiens financiers soit dans le cadre de la recherche universitaire soit par les entreprises privées alors que les centres de multiplication de semences devraient pouvoir être viable une fois la consommation des champignons passée dans la culture alimentaire. Les activités productives devraient également pouvoir faire l'objet d'une attention particulière en termes de débouchés, les consommateurs se trouvant dans les centres urbains.

L'évaluation du réseau mycicole devrait pouvoir établir avec précision quelles sont les potentialités de développement de cette activité dans les trois pays de la région et les synergies possibles dans le contexte qui a constitué un frein jusqu'à présent dans les échanges, les responsables burundais ne pouvant pas prendre le risque de se rendre en RDC de par leurs origines ethniques.

Cette initiative constitue certainement un succès important de la convention d'objectifs des Grands Lacs au même titre que l'aspect micro crédit.

Promotion féminine

Dans le cadre de cet axe transversal, l'organisation féminine UWAKI/Nord – Kivu a organisé à Butembo, du 12 au 14 octobre 2002 un atelier sur le rôle de la femme dans la gestion des conflits en Région des Grands Lacs Africains.

Cet atelier a permis des échanges très fructueux sur le potentiel des femmes dans la région principalement au niveau de leurs organisations par des actions concrètes. Un deuxième atelier a ainsi été organisé en juillet 2003 qui a permis de dresser l'état des lieux de la participation des femmes aux dynamiques de paix d'en dresser les limites et de capitaliser sur les actions déjà menées dans le cadre de cet axe.

D'une manière générale les femmes sont particulièrement actives au sein des organisations sur la problématique de la paix dans la région.

Conclusions sur les activités transversales :

En conclusion, les différentes activités transversales réalisées dans le cadre de la convention d'objectifs des Grands Lacs ont été réalisées avec succès, répondaient à des besoins clairement exprimés des partenaires et du CCFD.

Les activités d'appui institutionnel y compris les réunions semestrielles, les formations collectives, les activités de promotion féminine et le sentier de la paix doivent être mises en avant pour leurs qualités et leur pertinence et les résultats concrets auxquels ils ont aboutis.

Les axes de micro crédit et de filières de production (réseau mycicole) malgré leur développement remarquable au niveau des pays respectifs ont connu des faiblesses importantes dans leur aspect régional. L'approche régionale de ces volets doit encore être consolidée.

En ce qui concerne les mouvements de jeunesse, leur pertinence est démontrée dans un contexte de conflits. On pourrait dire que tout ce qui peut mettre ensemble des jeunes de pays, ethnies, groupes sociaux différents ensemble pour apprendre à partir de leurs différences à vivre et travailler ensemble est fondamental dans une vision à long terme du développement pour la région.

En termes de coûts les réunions semestrielles ont un coût élevé pour des résultats mitigés. La méthodologie de ces réunions, si elles devaient se poursuivre devrait être revue dans le sens d'une plus grande efficacité et surtout de meilleurs résultats par rapport à l'investissement. Cela pourrait être garanti entre autres par de meilleures préparations et de meilleures animations.

On retiendra également que les propositions d'activités transversales par les partenaires auraient pu être plus nombreuses.

Conclusion

L'analyse de la convention d'objectifs ainsi que les rapports nationaux réalisés au Burundi, au Rwanda et en RD Congo ont montré :

- que le CCFD a tenu compte des recommandations de l'évaluation de la première phase de la convention d'objectifs
- que les activités financées par les partenaires du CCFD de la région correspondent aux axes de la convention et répondent aux objectifs poursuivis par celle-ci
- que les activités transversales, bien que limitées en nombre par manque de capacité de proposition des partenaires, se sont déroulées de manière positive dans le cadre des différents axes de la convention.
- que les axes de la convention sont des axes de travail pertinent dans le contexte régional avec une priorité pour les axes appui institutionnel, micro crédit, promotion féminine et paix.

La convention d'objectifs a cependant continué à être perçue comme une modalité extérieure aux partenaires qui ne se sont pas vraiment approprié cet instrument. Il ne s'agissait pas d'une coordination de partenaires travaillant ensemble pour des objectifs définis en commun mais bien d'une coordination mise en place de l'extérieur pour permettre la gestion optimale d'un programme conjoint entre le CCFD et ses partenaires. Dans cette mesure la coordination régionale a pleinement rempli son rôle.

Les partenaires du CCFD dans la région, bien que d'une grande diversité, ont montré leurs capacités de mettre en œuvre les différentes activités prévues dans le cadre de la convention.

Recommandations de l'évaluation de la deuxième phase de la Convention d'objectifs des Grands Lacs

Les recommandations générales de l'évaluation ne tiennent pas compte des recommandations particulières émises par les auteurs des rapports nationaux.

Les recommandations générales s'adressent plus particulièrement au CCFD et au MAE responsables de la poursuite d'un soutien à des actions dans la région des Grands Lacs.

Recommandation 1 : Renforcer la capacité d'analyse interne au CCFD

L'analyse de la convention d'objectifs ayant pointé certaines faiblesses dans la capacité d'analyse du CCFD, les évaluateurs recommandent que celui-ci puisse se doter des moyens pour disposer des analyses contextuelles et sectorielles adaptées à ses ambitions de solidarité dans la région.

Ces capacités peuvent également s'appuyer sur de l'expertise externe mobilisée ponctuellement et donnant lieu à des synthèses sous forme de séminaire devant servir à aider le CCFD dans la définition de sa stratégie d'action dans la région

Recommandation 2 : Redéfinir les objectifs d'un programme du CCFD dans la région des Grands Lacs. Définir des sous-programmes.

Le CCFD ayant décidé la poursuite d'un soutien financier à ses partenaires dans la région des Grands Lacs, l'évaluation recommande :

1. l'élargissement de la conception du programme à l'ensemble des 3 pays concernés même si les actions concrètes soutenues se situent dans un espace géographique plus limité
2. dans le cadre d'un programme régional global, au niveau opérationnel et méthodologique, les évaluateurs recommandent l'élaboration de programmes spécifiques sectoriels autonomes :

- un programme « politique » axé sur :
 - le renforcement des associations paysannes
 - la formation de leaders
 - la communication
 - un programme « économique » axé sur :
 - la microfinance confiée à la SIDI
 - des projets productifs autonomes
 - l'appui à des structures de coordination ou fédératives (réseau mycicole, associations de producteurs, etc.)
3. l'intégration des actions « paix » au sein des réseaux existants

Recommandation 3 : Redéfinir la stratégie de financement des actions

Les évaluateurs recommandent au CCFD et aux partenaires de la convention d'objectifs d'adapter leurs modalités de financement à la nature des activités soutenues.

Les programmes politiques peuvent plus difficilement être cofinancés que des programmes de développement plus classique. Les programmes économiques peuvent faire l'objet de programmation de financement incluant l'autonomisation progressive des activités.

Le CCFD a un rôle important de coordination des financements à jouer dans le cadre de la post convention d'objectifs, d'introduction et d'appui à ses partenaires dans leurs contacts avec les coopérations internationales de la région.

Recommandation 4 : Préciser la politique d'appui institutionnel

L'appui institutionnel du CCFD doit être adapté à la nature des organisations, aux objectifs et au type d'activités mis en œuvre :

- un appui institutionnel de type organisationnel et méthodologique : analyse organisationnelle, formation en cadre logique, gestion administrative et financière de manière à maintenir les partenaires en adéquation avec les normes imposées par les bailleurs de fonds institutionnels pour être récepteurs de financements. Ces appuis peuvent être fournis par des formations sur une base nationale.
- Un appui institutionnel ciblé sur des individus au sein des organisations partenaires, dès que ces individus ont été « identifiés » pour leurs qualités de leader au sein de leurs communautés.

Recommandation 5 : Revoir le rôle de la coordination

Les modalités d'une éventuelle future coordination régionale dépendront des choix stratégiques futurs du CCFD.

La coordination de type administrative et financière ne se justifie pas au niveau régional et devrait pouvoir être établie de manière plus souple sur une base nationale.

Des coordinations sectorielles devraient pouvoir être appuyées dans le cadre de la nouvelle structuration du programme proposée (voir recommandation 2).

Une distinction opérationnelle doit être faite entre des modalités de coordination nécessaire, demandée ou exigée par le CCFD ou les bailleurs et les coordinations opérationnelles issues d'une nécessité partagée par les partenaires.

Recommandation 6 : Création d'un organe de communication régional

Différentes initiatives de communication existent dans la région mais aucune n'est le fruit d'une démarche régionale.

Les évaluateurs recommandent que le CCFD examine la possibilité de la création avec ses partenaires d'un organe de presse régional qui soit l'expression des groupes de populations organisés de la région et qui tienne compte des structures existantes dans ce secteur.

Recommandation 7 : Favoriser la création d'outils de mesure d'impact

Devant la difficulté de mesurer l'impact des actions de coopération par manque d'instruments adéquats, les évaluateurs recommandent au CCFD d'examiner la possibilité de coordonner la réflexion avec les autres bailleurs de fonds présents dans la région sur la création d'outils d'évaluation de mesure d'impact.

Recommandation 8 : Le maintien d'un dispositif de coopération entre le MAE et le CCFD

Les évaluateurs recommandent que des mécanismes de coordination et de financement soient maintenus entre le CCFD et le MAE pour permettre la poursuite des actions dans la région des grands lacs sous des modalités différentes. Celles-ci pourraient être basées d'une part sur les financements des SCAC et d'autres part sous la modalité classique du MAE hors Convention d'Objectifs. La modalité Convention d'Objectifs pourrait être réservée au financement d'un programme microfinance introduit par la SIDI.

Recommandation 10 : le choix des partenaires et des activités

Le CCFD devrait pouvoir donner priorité aux partenaires qui ont un impact sociopolitique important par rapport aux objectifs et à la mission du CCFD.

Ce recentrage des partenaires devrait logiquement suivre les conclusions de la mise en œuvre de la recommandation 2.

L'ensemble de ces recommandations peut s'articuler dans le cadre d'un montage financier qui respecte les limitations d'ordre budgétaire du CCFD qui sont reprises dans une tentative de tableau synthétique ci-après :

Proposition d'articulation budgétaire par rapport aux différentes recommandations

1. Programme politique :
 - a. Renforcement des organisations représentatives des paysans
 - i. Formation de leaders
 - ii. Appui aux organisations paysannes – syndicats paysans
 - iii. Appui aux fédérations
 - b. Identification, appui, suivi, accompagnement des leaders individuels
 - i. Formations spécifiques
 - ii. Voyages d'échanges, apprentissage
2. Programme de microfinance
 - a. Développement des MUSO en RDC, Rwanda, Burundi
 - b. Mise en place d'une structure régionale de refinancement
3. Programmes d'appui aux organisations de producteurs
 - a. Appui aux filières : réseau mycicole, producteurs de café, etc.
 - b. Formations des cadres intermédiaires, techniciens agricoles
4. Participation aux réseaux « Paix et gestion des conflits » existants
 - a. Coordination dans la région des Grands Lacs
 - b. Coordination européenne
5. Fonds souple pour initiatives innovantes ou stratégiques urgentes
6. Appui à une coordination régionale
 - a. Coordination administrative et financière
 - b. Coordination opérationnelle
 - c. Organisation de formations, séminaires régionaux, etc.
7. Participation à la création d'un organe de communication régional
8. Création d'outils de mesure d'impact
 - a. participation à la création d'un observatoire régional

Le tableau ci-après propose une simulation de financements tenant compte des différents acteurs institutionnels potentiels dans la région. Ces acteurs – financeurs sont les suivants : le CCFD, le MAE français, le MAE belge, l'Union européenne, les ONG européennes.

Le CCFD : fonds propres

Le MAE français : SCAC des Grands Lacs, ligne de financement projets, convention d'objectifs

Le MAE belge : ligne prévention des conflits²
L'Union européenne : ligne droits de l'homme, cofinancements
Les ONG européennes : fonds propres et cofinancements nationaux.

² Le MAE belge a manifesté sa disponibilité pour le financement d'un outil de communication pour la région des Grands Lacs.