



ROYAUME DE BELGIQUE

Service public fédéral  
Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement

## Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités

EVALUATION DES PARTENARIATS DES ONG ORIENTÉS VERS LE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS

ROYAUME DE BELGIQUE  
Service public fédéral  
Affaires étrangères,  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement

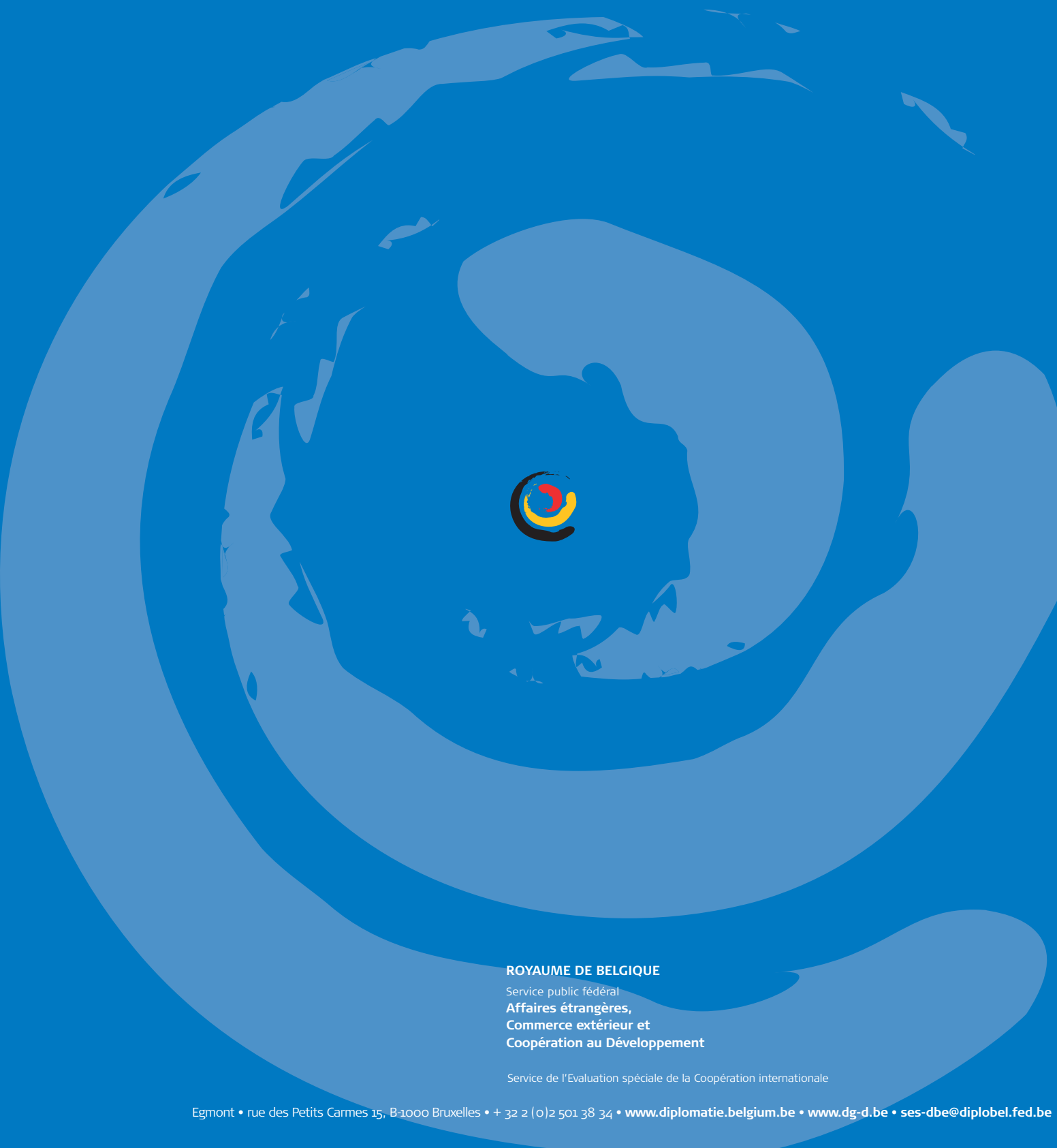
Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération internationale

Egmont • rue des Petits Carmes 15, B-1000 Bruxelles • + 32 2 (0)2 501 38 34 • [www.diplomatie.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be) • [www.dg-d.be](http://www.dg-d.be) • [ses-dbe@diplobel.fed.be](mailto:ses-dbe@diplobel.fed.be)

Dépôt légal n° 0218/2010/19

Service de l'Evaluation  
spéciale de la Coopération  
internationale

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT **.be**



## Evaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités



Huib Huyse  
Geert Phlix  
Corina Dhaene

Nadia Molenaers  
Leen Nijs  
Bénédicte Fonteneau  
Jean Bossuyt  
Stan Bartholomeussen  
Pierre Grega  
Laurent De Potter

Leah Livni  
Anicet Mayira  
Georges Mata Tshionza  
Camille Lubuma Nkura  
Marisol Cordero

Gabriel Compaoré  
Serey Phal Kien  
Renuka Motihar  
Anicet Mayira

Zuid-Afrika

DR Congo  
Peru

Burkina Faso  
Cambodja  
India  
DR Congo

Le Service de l'Évaluation Spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence. L'évaluation a bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Octobre 2010

Production graphique : Sandra Fernandez Bernardo, Service Communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

**Evaluation N° 2008/07**

**Dépôt légal : 0218/2010/20**

Ce document est disponible en format pdf sur le CD-ROM en annexe, sur les sites [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) ou [www.dgcd.be](http://www.dgcd.be), ou auprès du Service de l'Évaluation Spéciale.

# Table des matières

<b>Table des matières</b>	<b>3</b>
<b>Acronymes</b>	<b>5</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>7</b>
<b>1. Synthèse</b>	<b>9</b>
1.1 Introduction	9
1.2. Constats	10
1.3 Conclusions	15
<b>2. Introduction</b>	<b>19</b>
2.1 Introduction	19
2.2. Méthodologie	20
2.3 Concepts de base	28
2.4 Cadre de la politique concernant les partenariats et le renforcement des capacités	32
<b>3 Constats</b>	<b>37</b>
3.1 Introduction	37
3.2 Cluster 1: politique et choix stratégiques	37
3.3. Cluster 2: approche et gestion du renforcement de capacités dans les partenariats	46
3.4. Cluster 3: effectivité de l'appui au renforcement des capacités dans les partenariats	73
3.5 Cluster 4: capacité d'adaptation des ONGN et de la DGCD	95
<b>4 Conclusions et recommandations</b>	<b>103</b>
4.1 Qualité du partenariat comme facteur déterminant pour l'appui effectif au renforcement des capacités	103
4.2 Renforcement des capacités comme moteur de la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gestion démocratique	105
4.3 RC en tant que processus endogène non-linéaire, vulnérable à l'interruption de l'appui externe	106
4.4 Conditions pour un appui externe effectif et efficace de RC	107

4.5	Intérêt croissant dans la politique de RC mais financement et instruments administratifs encore à l'état larvaire	109
4.6	Les structures et processus pour le contrôle de qualité du contenu et l'échange de savoir relatifs au RC sont limités	112

**Annexes** **115**

**Management Response de la Direction Générale de la Coopération au Développement** **117**

**Management Response Acodev** **123**

**Management response Coprogram** **133**

## Acronymes

AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
ASBL	Association Sans But Lucratif
AT	Assistance Technique
CAD	Comité d'Aide au Développement (OCDE)
CD	Coopération au Développement
CIDIN	Centre for International Development Issues Nijmegen
CTB	Coopération Technique Belge
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
EADI	European Association of Development Research and Training Institutes
HIVA	Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving ( <i>Institut de recherche sur le Travail et la Société</i> )
HRD	Human Resources Development ( <i>Développement des Ressources Humaines</i> )
ID	Institutional Development ( <i>Développement institutionnel</i> )
IOB	Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –beheer ( <i>Institut sur la gestion et les politiques de développement</i> )
K.U.Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
M&E	Monitoring et Evaluation ( <i>Suivi et Evaluation</i> )
NU	Nations Unies
OCA	Organisational Capacity Assessment ( <i>Appréciation des capacités organisationnelles</i> )
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OD	Organisational Development ( <i>Développement organisationnel</i> )
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGN	Organisation Non Gouvernementale du Nord
OSC	Organisations de la Société Civile
PMA	Pays les Moins Avancés
PCM	Project Cycle Management ( <i>Gestion du cycle de projet</i> )
PLAS	Planning, Learning and Accountability System ( <i>Système de planification, apprentissage et redevabilité</i> )
PLATS	Planning, Learning and Accountability Trias System ( <i>Système TRIAS de planification, apprentissage et redevabilité</i> )
RBM	Results Based Management ( <i>Gestion axée sur les resultats</i> )
RC	Renforcement de Capacités

RDC

République Démocratique du Congo

## Avant-propos

Le renforcement des capacités est une priorité de la coopération au développement belge : « En effet, les efforts déployés dans de nombreux pays en développement pourront uniquement aboutir si le renforcement durable des capacités est l'objet d'une plus grande attention. [...] Pour renforcer les capacités, l'expérience nous a montré qu'améliorer les connaissances et les compétences des individus est une condition qui sans être suffisante reste nécessaire. Le renforcement des capacités est fonction des connaissances et compétences d'un individu d'une part et de l'organisation et du contexte dans lequel il opère d'autre part<sup>1</sup> ».

Les contours des notions de « capacité » et de « renforcement des capacités » ne sont toutefois pas nets. Le Service de l'Évaluation spéciale a décidé en 2008 d'organiser une évaluation autour de ce thème en vue d'avoir une image claire de ce que l'on entendait par « renforcement des capacités ». Comme angle d'approche, on a opté pour une analyse des pratiques existantes des ONG.

Les Termes de référence de l'évaluation ont été définis en concertation avec la Direction Générale de la Coopération au développement et avec le secteur. Sur cette base, un appel d'offres général a été lancé conformément à la réglementation sur les marchés publics. La sélection qui en a découlé s'est déroulée selon les procédures habituelles du Service de l'Évaluation spéciale, qui ont récemment été validées dans le cadre d'une Revue par des Pairs internationale. Le Service de l'Évaluation spéciale a confié cette évaluation à un consortium sous la direction du HIVA, à Louvain<sup>2</sup>.

L'évaluation porte sur la période 1998-2008 et ne prend que partiellement en considération les derniers développements sur l'Accord entre le Ministre et les ONG.

Les constatations et recommandations découlant de cette évaluation méritent notre attention. Ainsi, il est important que les ONG réalisent une analyse contextuelle de l'environnement dans lequel leurs partenaires travaillent, pour inventorier les besoins de leurs organisations partenaires. Elles doivent investir dans une vision claire sur la nature des capacités qu'elles veulent aider à renforcer et en même temps continuer à augmenter la qualité de leurs partenariats (entre autres par un planning sur le long terme et en prévoyant des stratégies de sortie).

La Direction Générale de la Coopération au développement, DGD, est encouragée à prêter particulièrement attention au renforcement des capacités dans l'évaluation des programmes. Ceci peut être fait en développant des critères ciblés qui reflètent les processus complexes de renforcement de capacités gérés par certaines ONG et en stimulant une approche professionnelle du renforcement de capacités par les ONG.

Une recommandation est commune pour la DGD et les ONG : il faut investir plus dans le développement des connaissances et l'apprentissage sur le renforcement des capacités.

---

<sup>1</sup> Note de politique du Ministre Charles Michel, 5 novembre 2008.

<sup>2</sup> Les membres du consortium étaient : HIVA (direction), ACE-Europe, IOB-UA et Dris-Consult.



Le Service de l'Évaluation spéciale espère que les conclusions et les recommandations figurant dans ce rapport pourront être une source d'inspiration pour les innovations et les enrichissements futurs de la politique actuelle, tant pour les ONG que pour la DGD.

Dominique de Crombrugghe

Évaluateur spécial de la Coopération Internationale

# 1. Synthèse

## 1.1 Introduction

1. Ce rapport reprend les résultats et conclusions de l'évaluation sur les partenariats des ONG belges et le renforcement de capacités. Cette évaluation a été réalisée par le consortium HIVA/ACE Europe/IOB à la demande du Service de l'Évaluateur Spécial du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.
2. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre des **grands changements** du contexte de la Coopération au développement belge et internationale, marqué par la reconnaissance du rôle central des acteurs locaux dans les processus de développement et le nouveau partage des responsabilités qui en découle.
3. Par cette évaluation, le SES voulait apprécier dans quelle mesure et pour quelles raisons les activités de renforcement de capacités des ONG belges envers leur partenaires du Sud et bénéficiaires finaux étaient efficaces. L'évaluation se prononce également sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions des ONG belges en matière de RC de leurs partenaires. L'équipe d'évaluation a également cherché à collecter des informations (indices) sur l'effet et l'impact du RC et les bénéfices que les bénéficiaires finaux en tiraient. L'évaluation est aussi très centrée sur l'**aspect apprentissage**, dimension importante dans une thématique qui n'a été beaucoup étudié. La formulation de recommandations concrètes s'inscrit dans la lignée de cette dimension d'apprentissage.
4. Cette évaluation a été réalisée par une équipe d'experts nationaux et internationaux. Elle s'est déroulée en 5 grandes phases de janvier 2009 au printemps 2010, y compris 6 missions de terrain. Cette évaluation est basée sur une **méthodologie** caractérisée par:
  - la prise en compte d'une grande diversité d'acteurs, projets, thèmes et contextes ; la prise en compte du caractère dynamique et non linéaire du RC avec une attention particulière à l'éventuel manque de données secondaires pour la période de l'étude (10 ans).
  - une perspective systémique dans laquelle l'analyse part des changements de capacités de l'organisation partenaire pour ensuite examiner les facteurs qui ont contribué au RC chez le partenaire (y inclus les activités externes) et comment ce changement de capacités a contribué (ou pas) à la qualité et à l'efficacité de l'organisation partenaire.
  - un échantillon de 21 ONG<sup>3</sup> et 40 partenariats sur la période 1998-2008, sélectionnés sur base de critères spécifiques et de concertation.
  - une attention en matière de collecte de données accordées : (i) aux ressources fournies par les ONG (*inputs*); (ii) au développement des capacités dans l'organisation partenaire (et le rôle de l'ONG au sein de ce processus); (iii) aux réalisations et résultats du partenaire et (iv) à l'impact sur les bénéficiaires.

---

<sup>3</sup> Dans le texte, les termes ONG, ONG belges et ONGN (ONG du Nord) sont tour à tour utilisés pour désigner les organisations non gouvernementales belges travaillant dans la coopération au développement.

- un cadre méthodologique constitué de 7 questions de recherche (avec critères d'appréciation).
  - la référence au cadre politique belge en matière de RC, au fur et à mesure de ses réformes successives (et cadre légal de financement pour le financement des ONG).
5. L'évaluation s'appuie sur un cadre conceptuel construit sur base de connaissances préalables et sur le consensus croissant existant quant aux fondements sous-jacents aux capacités et aux renforcements de capacités. Le RC est vu comme un processus de développement non-linéaire et itératif, influencé par des facteurs externes et internes.

## 1.2. Constats

6. L'évaluation a été structurée en sept questions d'évaluation réparties dans les 4 clusters suivants:

- Politiques et choix stratégiques
- Approche et gestion du renforcement de capacités dans les partenariats
- Renforcement effectif des capacités dans les partenariats
- Capacités adaptatives des ONG et de la DGCD

Chaque question d'évaluation a fourni des informations permettant d'apprécier un ou plusieurs critères OCDE/CAD (pertinence, effectivité, durabilité et impact). Les résultats sont résumés ci-dessous en suivant les 4 clusters de l'évaluation.

### 1.2.1 Politiques et choix stratégiques (cluster 1)

1. Sous cet intitulé, le rapport analyse dans un premier temps dans quelle mesure les ONG belges ont élaboré des politiques en matière de partenariat et de renforcement de capacités et, le cas échéant, quelles sont les grandes lignes de ces politiques (question d'évaluation 1). Il examine ensuite les choix stratégiques opérés par les ONG belges en termes d'approches et de méthodes pour l'appui au renforcement de capacités. (question d'évaluation 2). Rappelons que ces constats portent sur les 21 ONG belges qui faisaient partie de la phase documentaire de cette évaluation.
2. De manière générale, il apparaît des documents politiques que les ONG accordent de l'attention au renforcement de capacités au sein de leur partenariat. Cette attention se traduit toutefois rarement en l'élaboration de lignes directrices et de stratégies concernant le renforcement de capacités. On retrouve plus de documents relatifs au partenariat que de documents relatifs au renforcement de capacités.
3. La recherche de cohérence (au niveau local ou en termes thématiques) semble l'un des effets concrets de la transition de l'approche projet à l'approche programme. Dans leur partenariat, la majorité des ONG joue un rôle de « programme supporter », basé sur un patronage visionnaire ou la mise en œuvre d'activités conjointes. Dans ces configurations partenariales, on ne retrouve pas de cas extrêmes de « contractualisation pure » ou de « gouvernance mutuelle ». Au niveau de la DGCD, on retrouve une situation similaire à celle des ONG : une forte insistance politique sur le renforcement de capacités mais peu d'outils pour

permettre à l'administration d'apprécier les efforts des ONG belges en matière de renforcement de capacités.

4. Les ONG ont une approche du renforcement de capacités qui est globalement plus fonctionnelle (orientée vers la mise en œuvre des activités) qu'intrinsèque, bien que ces deux approches se retrouvent souvent combinées. Le renforcement de capacités se fait (encore) beaucoup directement entre les ONG belges et les partenaires du Sud mais parallèlement on observe une nette tendance à la diversification des acteurs impliqués dans le renforcement de capacités. A cette tendance, il faut ajouter que, si l'offre disponible conditionne toujours le renforcement de capacités apporté, les ONG belges tendent à se baser de plus en plus sur la demande des partenaires du Sud pour concevoir les processus de renforcement de capacités. Les formations et les ateliers prennent toujours une grande part dans le type d'activités mises en œuvre pour le renforcement de capacités.

### 1.2.2 Approche et gestion de renforcement de capacités dans les partenariats (cluster 2)

5. Dans ce cluster, l'évaluation vise à apprécier comment ces politiques (relativement peu articulées) sont traduites concrètement par les ONG concernées. L'accent est mis sur la manière dont les actions de RC sont mises en œuvre et réalisées au sein des partenariats (question d'évaluation 3) et sur les aspects liés à la gestion (question d'évaluation 4). Cette analyse permet de dessiner un caléidoscope des pratiques de RC au sein duquel apparaissent certains modèles importants.
6. Sur base des partenariats étudiés sur le terrain quant à l'approche des ONG en matière de RC, on peut distinguer 5 approches, chacune présentant des points forts et des points faibles ou des risques:
  - *ONG techniques<sup>4</sup>/prestataires de services avec une approche explicite de RC dans la conception et la mise en oeuvre de programmes* surtout centrées sur les capacités techniques et de gestion de leurs partenaires. Cette approche présente l'avantage d'être explicite et mesurable et de rendre possible la spécialisation et la construction de connaissances. De l'autre côté, on sait qu'il y a peu de problématiques de développement qui n'ont que des origines techniques. Or, l'expérience nous apprend que ce travail en amont (*upstream*) des organisations est important (aspects de gouvernance, légitimité, résilience, développement institutionnel, etc.). L'aspect plus politique des processus de changement et, par exemple, le fait de savoir comment tenir compte de différentes valeurs et rationalités au sein des organisations et de leur contextes est moins à l'ordre du jour dans des processus stricts de planification et de suivi (6 partenariats de 4 ONG).
  - *ONG avec un agenda politique prédominant et approche implicite de RC*, particulièrement caractérisées par une forte croyance dans un dialogue critique et stratégique et la collaboration sur certains points litigieux, par des formes

---

<sup>4</sup> ONG Techniques (prestataires de services): cette appellation se réfère dans l'évaluation à un groupe d'ONG qui se sont spécialisées dans des secteurs/niches spécifiques (enseignement, soins de santé,..) et qui sont particulièrement occupées à appuyer les structures et processus axés sur une meilleure prestation de service. Dans une moindre mesure, ces ONG appuient également les activités de lobbying et de plaidoyer; parfois sous la forme de campagnes mais la part du lion de leur travail est centré sur l'amélioration de la prestation de service.

pragmatiques de développement institutionnel<sup>5</sup> et de développement des ressources humaines (que les partenaires doivent, en grande partie, eux-mêmes combler). Cette approche joue bien sur le caractère complexe de l'influence des lignes et actions politiques pour aller vers un suivi flexible et local de la relation. En travaillant ensemble autour de campagnes et d'actions concrètes, c'est plutôt une approche implicite du renforcement de capacités qui est mise en œuvre pour des processus difficilement planifiables. Le fait que ces stratégies de RC soient peu documentées rend leur appréciation difficile et ne permet pas vraiment la revue critique, le testing ou la construction de connaissances. On observe également un risque que les hypothèses implicites de RC ne soient pas partagées au niveau de l'organisation mais ne demeurent que chez quelques collaborateurs en particulier. (7 partenariats de 4 ONG).

- *ONG centrées sur les besoins techniques de la société en les cadrant, par approche multi-acteurs et une orientation technique/politique/économique, dans un contexte politique plus large.* Elles travaillent avec une stratégie explicite de RC tournée tant sur les capacités techniques et de gestion du partenaire (*upstream*) que sur les capacités plus stratégiques et soft (*downstream*). Une stratégie diversifiée est mise en œuvre avec des éléments de développement des ressources humaines, de développement organisationnel et de développement institutionnel et on tente de suivre le RC par différents cadres de suivi/évaluation. La plupart des ONG n'a commencé à mettre cette nouvelle stratégie en pratique que depuis quelques années. Les changements drastiques dans le choix des partenaires et le type de relations qui en découlent amènent certains partenaires à rencontrer des problèmes ou entraînent des frictions avec d'autres acteurs. On observe le risque que ces changements drastiques ne soient pas suffisamment faits en prise avec le terrain et qu'ils restent en conséquence très *donor-driven* (6 partenariats de 4 ONG).
  - *Partenariats des ONG avec peu de politique générale de RC, où de grandes différences d'approches de RC sont observées au sein d'une même ONG (3 partenariats, 1 ONG) ou pour lesquels l'approche de RC est peu centrale (5 partenariats de 3 ONG).* Cela est en lien avec l'expertise spécifique et le choix des individus sur le terrain, plus qu'en raison d'une politique systématique des ONG belges concernées.
  - *Partenariats des ONG où le RC n'est pas ou peu à l'ordre du jour (6 partenariats de 3 ONG projets et de 3 ONG programmes).*
7. La qualité de la relation entre les ONG du Nord et leurs partenaires dans le Sud est de manière générale considérée comme une composante importante d'une collaboration couronnée de succès. Cette évaluation confirme l'image que pour une part importante des partenariats, des efforts sont faits pour ne pas limiter la relation à des transferts financiers et à une relation donateur-récepteur, dans une mesure toutefois très variable selon les partenariats. Seul 1/4 des partenariats sont décrits comme 'normatifs' et dans lesquels l'organisation partenaire constitue un but en soi (comme dans le cas des syndicats ou autres organisations à base de membres). 3/4 des partenariats sont plutôt décrits comme instrumentaux. Cela implique que le renforcement du partenaire se fait surtout en fonction des groupes-cibles finaux ou de l'atteinte d'objectifs particuliers. Cette ligne de rupture a également des conséquences sur l'approche de RC mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Nous avons fait une distinction entre le renforcement (1) de compétences individuelles des travailleurs (Human Resource Development, HRD), (2) de l'organisation dans son ensemble ou de parties de celle-ci (Organisational Development, OD), et (3) de la position de l'organisation face à son environnement (autres organisations, structures, cadre juridique et institutionnel) (Institutional Development, ID).

8. Bien que tant chez les partenaires du Sud que chez les ONG belges, on parle en termes de relation d'égal à égal, de dialogue ouvert et de bonne communication, les ONG belges de l'échantillon sont plutôt conservatrices (par rapport à d'autres ONG du Nord) dans l'organisation systématique d'un 'droit à la parole' des partenaires vis-à-vis des politiques et actions des ONG. La situation diffère en ce qui concerne le contenu des programmes à financer et les parties prenantes impliquées dans la collaboration. Pour ces aspects, la majorité des ONG belges laissent l'initiative et le droit de décision aux partenaires du Sud.
9. La durée des partenariats n'était précisée au début du partenariat dans aucun cas de l'échantillon et semblait souvent être laissée ouverte, ce qui entraîne une certaine incertitude pour la plupart des partenaires. La durée moyenne des partenariats dans l'échantillon est environ de 12 ans.
10. Il est très frappant de constater, dans la plupart des cas, le manque d'analyse systématique du partenaire en début du partenariat. Il y a par ailleurs, et à quelques exceptions près, très peu d'harmonisation entre financeurs extérieurs (ONG et autres donateurs) d'une même organisation partenaire. Le troisième point névralgique porte sur le manque de stratégies de sortie étayées. Dans nombre de cas, il est constaté que des capacités renforcées ont été perdues après que les organisations partenaires soient retombées dans des stratégies de survie au départ des canaux de financement belges.
11. Dans l'échantillon des partenariats étudiés, la part des activités en matière de RC n'occupe qu'une part réduite, tant en termes de volume qu'en termes financiers. A travers tous les partenariats, on constate une grande diversité de stratégies de RC, allant d'activités *hands-off* à *hands-on*, implicites ou explicites, *downstream* ou *upstream*. La diversité de stratégies au sein de chaque partenariat est vraiment limitée. Dans seul un tiers des partenariats, on peut parler d'approches mixtes et équilibrées de RC. La plupart des activités de RC sont réalisées par les ONG du Nord elles-mêmes, suivi par l'implication de prestataires locaux de RC. On observe également une attention pour les échanges entre pairs et la facilitation de l'accès du partenaire à des réseaux. Les ONG qui ont un volet 'Nord' développé impliquent aussi les organisations de leur arrière-ban dans le renforcement de leurs partenaires. L'accent est surtout mis sur la formation du personnel (développement des ressources humaines), suivi par l'appui au développement organisationnel. Le renforcement institutionnel est moins abordé.

### 1.2.3 Effectivité de l'appui au RC dans le partenariat (cluster 3)

12. Le cluster 3 porte sur les résultats de RC sur le fonctionnement des organisations partenaires (questions d'évaluation 5) et l'atteinte de leurs objectifs de développement au niveau des réalisations (*outputs*) et des résultats (*outcomes*). (question d'évaluation 6).
13. La majorité des partenaires se disent mieux à même de réaliser leurs objectifs de développement. Des améliorations par rapport la capacité des organisations partenaires sont à observer pour les 5 « *core capabilities* ». Le processus de renforcement de capacités est un processus non-linéaire, beaucoup de facteurs externes et internes en exercent une influence. Toutefois, nous avons pu identifier dans un tiers des partenariats des contributions claires des ONG belges au renforcement de capacités au niveau des ressources humaines au niveau de l'organisation. Dans un autre tiers des cas, cette contribution était limitée et pour les cas restants l'influence était insignifiante.
14. Dans la plupart des partenariats la dépendance financière vis- à-vis des ONG belges est sérieuse, ce qui pose des défis complexes de viabilité qui devraient faire plus l'objet de débats entre les différentes parties impliquées.

15. Il y a des indications qu'une meilleure performance des organisations partenaires a une influence sur les résultats au niveau des bénéficiaires (*outcomes*). De nombreux et divers domaines de changement de situation des bénéficiaires ont été identifiés, allant des besoins de base aux capacités organisationnelles. En termes de meilleure défense de leurs droits, les bénéficiaires - individus et groupes - observent également des changements que l'on peut relier à la confiance, à la non discrimination et à de plus fortes capacités de mobilisation.
16. Les 5 approches en matière de RC dérivées par l'équipe d'évaluation sur base des pratiques des ONG (voir § 13), montrent chacune des points forts et des points faibles. Il ressort également de l'évaluation que les facteurs suivants jouent un rôle (favorisant ou freinant) dans le renforcement des organisations partenaires :
- Identité et vision floue de l'ONG
  - Faible configuration institutionnelle des nouvelles organisations partenaires
  - Manque de masse critique des ONG pour faire du RC
  - Manque d'expertise et de partage de connaissances en matière de RC

#### 1.2.4. Capacités adaptatives des ONG et de la DGCD (cluster 4)

17. Dans ce dernier cluster, on observe la capacité des acteurs belges impliqués à adapter leur politiques et approches en matière de RC aux défis du terrain et aux changements du contexte Nord-Sud (question d'évaluation 7). L'accent est mis en premier lieu sur les ONG (car elles sont le sujet de l'évaluation). Il est également indispensable d'observer la capacité d'adaptation de la DGCD, vu le rôle important de l'administration dans tout le processus, particulièrement en termes de cadres politiques, mécanismes de financement, contrôle de la qualité, etc.
18. En ce qui concerne la capacité adaptative des ONG, on observe une remarquable évolution en termes d'explicitation de leurs politiques et stratégies de RC pour la période 1998-2008. Les ONG sont ouvertes au changement mais l'opérationnalisation de nouvelles idées de RC est plutôt lente. Les développements politiques (autour du partenariat et de la construction de capacités) des ONG semblent fortement influencés par le cadre réglementaire, d'une part et par une concertation interne (au sein de l'ONG), d'autre part. Cela reste relativement peu évalué (tant en interne qu'en externe) et quand c'est le cas, des tentatives pour traduire les résultats des évaluations en nouvelles politiques des ONG n'ont pas toujours de succès.
19. Le cadre réglementaire de la DGCD en matière de travail programmatique a été un stimulant important pour les ONG en termes d'élaboration et/ou d'adaptation de leurs politiques. En ce qui concerne la politique et la vision sur l'appui au renforcement de capacités, on observe une autre situation. Le cadre politique est bien moins explicite sur ce thème et les ONG n'ont pas toujours été systématiquement et concrètement interpellées à ce sujet. Jusqu'à la fin 2008, il n'y avait pas non plus d'incitants comparables à ce que l'on peut observer pour le travail programmatique, en particulier sur la construction de connaissances; ce qui ne cadre pas avec les discours sur le RC tenus depuis 10 ans par les ONG.
20. La plupart des ONG sont encore à un stade initial comme « organisations apprenantes ». L'instrument le plus fréquemment utilisé pour l'échange de connaissances entre organisations sont les rencontres de partenaires, les échanges Sud-Sud et les séminaires régionaux. Ces échanges portent pour la plupart sur des aspects de contenu ou de gestion (gestion axée sur les résultats, suivi/évaluation, gestion du cycle de projet). Il n'y a jusqu'à présent que peu d'attention pour la systématisation des expériences de RC. Un nombre limité

d'ONG investissent clairement dans la construction de connaissances et la réforme de leurs pratiques/politiques en matière de RC. Du personnel et des ressources sont alors mis à disposition.

21. En matière de capacité adaptative de la DGCD, on constate une tension entre l'évolution des cadres politiques en matière de partenariats et de RC d'une part et la traduction opérationnelle de ces nouveaux choix politiques (dans des cadres stratégiques, des lignes de conduites, des formats, des obligations de résultats, critères d'appréciation) d'autre part. Cela entraîne que les gestionnaires de dossiers ne parviennent pas toujours à avoir un bon aperçu des partenariats ni du RC sur le terrain et à pouvoir en juger de la qualité.
22. En conclusion, les évaluateurs constatent que l'opérationnalisation d'autres lignes politiques de la DGCD peut constituer des champs de tension avec une attention croissante pour le RC<sup>6</sup>:
  - Pour pouvoir répondre à la demande croissante de démonstration de résultats tangibles auprès des bénéficiaires finaux (dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, les Objectifs du Millénaire, la lutte contre la pauvreté), les ONG ressentent une pression à se focaliser sur ces aspects au risque que cela aille à l'encontre de l'appui au renforcement de capacités.
  - Une pression accrue sur la redevabilité (*accountability*) entraîne les ONG à choisir des partenaires plus forts et éventuellement des programmes moins innovants (car ils présentent moins de risques).
  - Au cours des dialogues politiques, de nombreuses ONG sont mis en garde sur la longue durée de leurs partenariats. De l'autre côté, le RC produit plus de résultats dans des partenariats continus et de longue durée.
  - Il existe enfin le risque que la pression pour plus de cohérence dans le portefeuille d'une ONG conduise à imposer des thématiques et des approches aux partenaires et que cela aille à l'encontre de la cohérence dans le programme du partenaire du Sud.

## 1.3 Conclusions

23. Sur base des résultats relatifs aux 4 clusters étudiés, l'équipe d'évaluation formule 6 conclusions et les recommandations suivantes :

### (1) La qualité du partenariat comme facteur déterminant pour un appui effectif au RC

24. L'évaluation confirme le lien entre la qualité de la relation partenariale et l'espace pour un RC effectif, partiellement parce que le droit d'initiative et de décision réside plus auprès des organisations du Sud. Trois recommandations en découlent:
  - Les ONG devraient conclure des accords de partenariats qui abordent explicitement les valeurs et la vision sur le RC et cela dans une perspective à long terme.
  - Les ONG devraient élaborer des stratégies de sortie mieux réfléchies.

---

<sup>6</sup>. Il est important de souligner que ces autres lignes politiques ne sont pas nécessairement problématiques mais qu'il convient de veiller à ce que leur opérationnalisation ne se fasse pas au détriment de l'appropriation et de l'attention aux processus de RC.



- Les ONG peuvent diminuer la charge administrative de leurs partenaires et améliorer la pertinence de leurs actions en matière de RC par une plus grande harmonisation avec les autres financeurs des organisations partenaires.

## (2) Le renforcement de capacités comme moteur pour la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gouvernance démocratique

25. Tant l'amélioration de la qualité des prestations de services des organisations de la société civile que l'appui au RC auprès d'ONG de lobbying et de plaidoyer, syndicats et mouvements sociaux sont des composantes essentielles du travail des ONG belges. Si l'appui au RC est dispensé de manière stratégique et efficiente, elles peuvent être considérées comme des investissements utiles (voire indispensables) à la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. Cela conduit à formuler la recommandation suivante:

- Les ONG du Nord doivent se prononcer plus clairement sur leur appui aux processus de renforcement de capacités dans toutes leurs dimensions (objectifs, valeurs et principes, outils et méthodes, fondements).

## (3) Le RC comme un processus endogène et non-linéaire, vulnérable aux interruptions de l'appui externe.

26. Les organisations partenaires qui se sont significativement renforcées au cours des années l'ont fait sur base de processus endogènes et par des choix internes explicites et constants, en lien avec le cycle de vie non linéaire de chaque organisation et le facteur qu'est le temps. L'appui au renforcement de capacités des ONG du Nord doit pouvoir anticiper en voyant les organisations comme des 'systèmes ouverts'. Trois recommandations dérivent de ce constat:

- L'appui au RC requiert des trajectoires à long-terme et un appui continu.
- Les ONG doivent développer des systèmes de suivi/évaluation adaptés pour accompagner les trajectoires de RC (comme processus non-linéaires).
- Les ONG ne doivent pas uniquement s'investir dans les capacités techniques de mise en oeuvre mais également sur d'autres capacités centrales (vision, stratégie, politique).

## (4) Conditions pour un appui externe effectif et efficient au RC

27. Un RC effectif et efficient dépend en grande partie des capacités nécessaires disponibles au sein des ONG (forte identité, vision, capacité d'analyse, stratégie et approches claires de RC, facultés d'apprentissage) et du plan et de la mise en oeuvre de processus de RC (créativité/flexibilité, appropriation, approche multi-acteurs). Trois recommandations peuvent être formulées en la matière:

- Mettre plus de diversité dans les stratégies de RC, sur base de fortes analyses contextuelles et institutionnelles.
- Plus d'investissements dans le développement d'expertise locale en matière de RC.
- Mise en commun de l'assistance technique au niveau sectoriel.

(5) L'attention politique croissante en matière de renforcement de capacités mais instruments politiques et de financement encore balbutiants

28. La reconnaissance croissante du RC à tous les niveaux doit encore être traduite dans les processus opérationnels et les instruments politiques existants de la coopération au développement belge. Il convient de mieux discerner les champs de tension possibles entre le RC et les autres dimensions politiques (voir § 29), également sur l'indispensable diversité d'approche en ce qui concerne le RC. Un mouvement de rattrapage s'avère indispensable en matière d'explicitation et d'opérationnalisation de la politique en matière de RC au niveau de la DGCD. Recommandations :

- La DGCD devrait faire une distinction entre les ONG qui ont des programmes classiques de lutte contre la pauvreté (axés sur les outputs) et celles qui sont centrées sur des processus complexes axés sur le 'state building' et la bonne gouvernance.
- La DGCD devrait communiquer clairement sur les diverses interprétations possibles du concept de « gestion axée sur les résultats » dans les processus de RC.
- La DGCD devrait élaborer une politique proactive pour stimuler les ONG à poursuivre la professionnalisation de leur approche de RC.
- La DGCD pourrait prévoir une flexibilité suffisante des cadres de financement afin qu'une large gamme de processus de RC puissent être financée.

(6) Les structures et processus pour un contrôle de qualité de contenu sont limités

29. L'attention pour un apprentissage collectif et un suivi qualitatif autour du renforcement de capacités est récent et mérite plus d'élaboration et de consolidation. De cette conclusion découlent les recommandations suivantes:

- Les ONG belges se doivent d'investir dans le développement de leur propre expertise en lien avec la gestion des relations partenariales et les stratégies de RC.
- Les fédérations d'ONG peuvent jouer un plus grand rôle dans la construction des capacités internes des membres en lien avec l'appui à des processus de renforcement de capacités.
- La construction interne de connaissances au sein de la DGCD doit être approfondie et spécialisée.



## 2. Introduction

### 2.1 Introduction

Ce rapport présente les résultats et les conclusions de l'évaluation des partenariats des ONG belges dans le domaine du renforcement de capacités (en abrégé RC) réalisée par le consortium HIVA/ACE Europe/IOB à la demande du Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération au Développement (SES) du Service Public Fédéral (SPF) des Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement.

Par cette évaluation, le SES voulait apprécier et vérifier dans quelle mesure et pour quelles raisons les activités de renforcement de capacités des ONG belges sont effectivement couronnées de succès pour leurs partenaires et les bénéficiaires finaux. En d'autres mots, l'objectif de cette évaluation est de: "se faire une idée de la manière par laquelle l'appui au renforcement de la capacité (RC) par les ONG dans le cadre d'une relation de partenariat peut être effective"<sup>7</sup>. Cette évaluation se prononce également quant à la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la durabilité des interventions des ONG belges en matière de RC de leurs partenaires. En outre, nous avons aussi cherché des indications montrant les effets et l'impact du RC ainsi que les avantages que les bénéficiaires finaux peuvent en tirer.

L'évaluation accorde une attention particulière à la dimension 'apprentissage' : l'évaluation contribue ainsi à une plus grande prise de conscience du Gouvernement belge et de ses partenaires non-gouvernementaux des relations de partenariat des ONG, en particulier dans le domaine du RC des partenaires du Sud. La formulation de recommandations concrètes vise à renforcer cette dimension d'apprentissage.

Le choix du thème de l'évaluation est pertinent : depuis la dernière évaluation, réalisée en 1999,<sup>8</sup> sur l'ensemble des relations de partenariat des ONG belges, le contexte belge et international du développement a connu de grands changements. Outre les changements dans le champ de travail des ONGN<sup>9</sup> en Belgique et au Sud, nous observons également des modifications dans le fonctionnement interne des ONGN et une évolution dans le profil de leurs organisations partenaires au Sud. Ces changements mettent en relief le rôle central des partenaires dans les processus de changement. L'évaluation va notamment vérifier dans quelle mesure les partenariats des ONG reflètent ce contexte modifié et la nouvelle répartition des responsabilités.

Malgré son importance politique et le volume du budget qui y est assigné (dans le domaine de la coopération au développement en général), le RC est l'un des domaines où les efforts visant le développement ont enregistré le moins de succès.<sup>10</sup> La plupart des études à partir desquelles on peut tirer cette conclusion traitent d'assistance au RC pour

---

<sup>7</sup> Voir Cahier spécial des Charges N°S4/2008/07 – Appel d'offre général pour l'évaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités.

<sup>8</sup> Evaluation de la relation de partenariat entre les ONG belges et leurs partenaires locaux, AGCD, 1999.

<sup>9</sup> Nous utilisons l'acronyme 'ONGN' pour les ONG du Nord et 'partenaire' pour les organisations de société civile (OSC) et les autorités locales /nationales du Sud avec lesquels on coopère.

<sup>10</sup> The challenge of Capacity Development: working towards good practices, OCDE, 2006.

le secteur gouvernemental.<sup>11</sup> Le nombre d'évaluations qui ont étudié spécifiquement les activités des ONGN dans le domaine de RC est très réduit. C'est pourquoi on connaît peu cet aspect important du fonctionnement des ONGN.<sup>12</sup> Cette évaluation voudrait aussi contribuer à une meilleure compréhension de cet aspect.

L'évaluation a été réalisée en cinq grandes étapes de janvier 2009 jusqu'au printemps 2010 :

- phase 1: élaboration d'une note méthodologique;
- phase 2: étude documentaire auprès de 21 ONGN et des autorités en relation avec la politique et la pratique de RC et recueil d'information quant aux 40 partenariats des ONGN;
- phase 3: visites sur le terrain (au Sud) de 31 relations de partenariat d'ONG belges, avec restitutions et élaboration de rapports par pays ;
- phase 4: analyse et élaboration du rapport final et restitutions ;
- phase 5: séminaire avec toutes les ONGN et d'autres acteurs : Restitution et perspectives pour l'avenir.

L'évaluation se basait sur un échantillon de 40 partenariats d'ONG belges pour la période 1998-2008. Toutes les ONGN incluses dans l'enquête avaient reçu un financement pour ces partenariats de la Direction Générale de Coopération au Développement (DGCD) du SPF Affaires Étrangères. L'analyse était composée d'une étude de la gestion en général et des activités des acteurs impliqués (ONG et DGCD). 31 d'entre elles furent rencontrées sur le terrain et 9 furent étudiées sur la base de la documentation existante et au moyen d'une enquête par internet.

Cette évaluation a été réalisée par une équipe d'experts nationaux et internationaux.

## 2.2. Méthodologie

La méthodologie de l'évaluation fut élaborée de façon à prendre en compte trois préoccupations importantes.<sup>13</sup>

Avant tout la méthodologie devait couvrir la grande diversité d'acteurs, de projets, de thèmes et de contextes. Ce défi soulignait le besoin d'un cadre d'analyse flexible qui pouvait se constituer de manière inductive. D'ailleurs, comme il y avait peu de matériel concernant l'approche du RC par les ONGN, nous avons dressé une carte des pratiques existantes pendant la première phase et l'avons utilisée comme base dans la suite de l'analyse.

Un second défi était dû au caractère dynamique et non-linéaire du RC, ce qui nous a poussés à adopter une perspective systémique. L'évaluation partait donc de l'hypothèse que le développement des capacités des organisations est un processus endogène, non-linéaire et complexe influencé par des facteurs internes et externes dont la coopération au développement à travers les ONG belges fait partie.

---

<sup>11</sup> Baser H., Morgan P. (2008), *Capacity, Change and Performance: Study Report*; OCDE/CAD (2009), *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning*; World Bank (2005), *An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa*.

<sup>12</sup> Does Foreign Aid really Work?, Roger Riddell, 2007: *'Indeed, of all the different ways that NGO-aid is allocated and spent, least is known about the overall impact of capacity-building initiatives, even though, ironically, some sort of capacity-building activity is undertaken by more NGO's than any other activity, and many undertake some form of capacity-building on an almost continuous basis.'*

<sup>13</sup> Dans la section 2.4 nous décrivons une série de défis méthodologiques additionnels de manière plus détaillée.

Un troisième défi résidait dans le fait que l'évaluation s'étendait sur une période de 10 ans (1998-2008) et que la documentation est de moins en moins complète à mesure que l'on recule dans le temps. L'attention explicite pour le RC dans les activités des ONGN est d'ailleurs plutôt récente, raison pour laquelle il y a moins de matériel secondaire disponible avant la fin des années 90. Nous avons recueilli ces données en reconstruisant la pratique de ces années à travers des interviews et des focus-groupes.

La méthodologie de l'évaluation est inspirée par le modèle du 'sillon' qui reprend les effets et la causalité.<sup>14</sup> Une activité de RC d'une ONGN (soit ONG du Nord) met en marche une série d'effets, qui en première instance peuvent produire des effets chez les personnes directement impliquées dans l'organisation partenaire, et qui ensuite peuvent se répandre à toute l'organisation et aux bénéficiaires. L'efficacité de l'activité ('la puissance du sillon') dépend de nombreux facteurs internes et externes. L'évaluation essaie de vérifier quelles conditions doivent être réunies pour que les ONG du Nord puissent contribuer effectivement au RC de leurs partenaires. En raison de la perspective systémique, nous avons préféré démarrer l'analyse à partir des changements de capacités de l'organisation partenaire (approche 'middle-up and -down'). Puis, nous avons examiné quels facteurs ont contribué au changement des capacités chez le partenaire, en y incluant les activités réalisées par des acteurs externes tels que les ONGN (middle-down). Finalement nous avons analysé comment ces changements de capacité ont contribué ou non à une meilleure qualité et une plus grande efficacité de l'organisation partenaire (middle-up).

Le tableau 1 présente une synthèse des différentes activités d'évaluation et leur objet. Lors de la compilation de données, nous avons accordé une attention particulière (1) aux ressources fournies par les ONG belges (côté de l'input), (2) au développement de capacité chez les organisations partenaires et le rôle des ONGN sur ce point, (3) aux outputs et outcomes (production et résultats) des organisations partenaires et, dans la mesure où nous pouvions nous prononcer à cet égard, (4) à l'impact de l'intervention de l'ONGN auprès des bénéficiaires. En outre, nous avons recueilli des données concernant les relations de partenariat entre les ONGN et leurs partenaires du Sud, et nous avons également observé l'environnement interne et externe dans lequel fonctionnaient les partenaires.

Les différentes activités d'évaluation et de recueil de données sont expliquées en détail dans le tableau suivant.

---

<sup>14</sup> Intrac (2010), Praxis Paper 23, p9: le modèle 'sillon' (ou onde) (Anglais: ripple) utilise l'analogie de jeter une pierre dans un étang et les sillons houleux mais décroissants que cela provoque. Ces sillons peuvent devenir plus forts lorsqu'ils s'assemblent chemin faisant avec d'autres sillons existants dans l'eau.

**Tableau 1** Aperçu des activités de l'évaluation

Phase	Activités d'évaluation	Instruments
Note méthodologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews exploratoires à la DGCD et auprès des Fédérations d'ONG</li> <li>- analyse des bases de données de la DGCD pour constitution de l'échantillon</li> <li>- rédaction de la note méthodologique</li> <li>- discussion de la note méthodologique avec l'équipe de pilotage et avec les ONGN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interviews</li> <li>- étude de documents</li> </ul>
Phase Documentaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une brève revue de la littérature sur les concepts de RC et de partenariat</li> <li>- actualisation et délibération concernant la composition de l'échantillon et les ONGN impliquées</li> <li>- recueil de données quant à la gestion et l'approche dans le domaine du partenariat et du RC des 21 ONGN</li> <li>- L'analyse des données sur la gestion et de l'approche de 21 ONGN à l'égard du partenariat et du RC</li> <li>- recueil et analyse de documents concernant les 40 partenariats faisant partie de l'échantillon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étude de la littérature</li> <li>- interviews (individuels et en groupe) complétés par une discussion pour chaque ONG en focus-group sur les concepts de partenariat et de RC</li> <li>- enquête par internet : une enquête par internet sur la gestion des ONGN et une enquête par internet pour obtenir de l'information sur les partenariats sélectionnés</li> </ul>
Visites sur le terrain	<p>Préparation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recueil de données en Belgique par rapport aux partenariats faisant partie de l'échantillon</li> <li>- démarrage du recueil de données sur le terrain concernant l'outcome et l'impact</li> </ul> <p>Visites sur le terrain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recueil de données concernant les changements de capacité chez le partenaire, l'outcome et l'impact, ainsi que les perceptions du partenariat</li> <li>- Restitutions pays dans le Sud et en Belgique</li> <li>- Analyse de 9 partenariats non visités pendant la phase sur le terrain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interviews auprès des ONGN et premier recueil de données par les organisations partenaires ('Most Significant Change' (MSC) et/ou enquête par internet)</li> <li>- interviews du personnel du partenaire impliqué</li> <li>- séminaire: auto-évaluation</li> <li>- recueil de données via MSC et/ou enquête par internet</li> <li>- interviews (individuels et en groupe) avec bénéficiaires et parties prenantes (stakeholders)</li> <li>- étude de documents</li> <li>- étude de documents</li> </ul>
Analyse et élaboration des rapports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rédaction des rapports pays</li> <li>- analyse des données récoltées au cours des différentes phases</li> <li>- rédaction du rapport de synthèse</li> <li>- discussion du rapport de synthèse avec le groupe de pilotage et les ONG</li> </ul>	

Séminaire	- diffusion des résultats et recommandations par la tenue d'un séminaire	
-----------	--------------------------------------------------------------------------	--

La méthodologie appliquée pendant les différentes phases est décrite dans le rapport méthodologique et dans le rapport de la phase documentaire, et est résumée en annexe du présent rapport (annexe 2). Nous expliquerons ici certains aspects méthodologiques qui sont traités en détail dans les rapports mentionnés ci-dessus.

### 2.2.1 Le cadre de l'évaluation

L'évaluation a regroupé sept questions divisées en quatre groupes en distinguant (1) la politique ; (2) l'approche et la gestion ; (3) l'effectivité ; (4) la capacité d'adaptation. Chaque question de l'évaluation fournit de l'information pour évaluer un ou plusieurs critères OCDE/CAD (pertinence, efficacité, efficience, durabilité et impact). L'annexe 4 indique en détail comment les questions de l'évaluation se rapportent aux critères OCDE/CAD.

**Tableau 2** Sept questions de l'évaluation divisées en quatre groupes, accompagnées de leurs critères d'évaluation

<b>Groupe 1: politiques et choix stratégiques</b>	
Question d'évaluation 1 – Quelles politiques ont été développées / sont développées par les ONG dans le Nord et leurs partenaires dans le Sud) en ce qui concerne les partenariats et le renforcement de capacités?	<p><i>Critères d'évaluation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Les notes de politique incluent une vision du renforcement de capacités et des partenariats</li> <li>– Les objectifs relatifs au renforcement de capacités dans les partenariats sont pertinents à la lumière des objectifs généraux des partenaires impliqués dans le Nord et dans le Sud</li> <li>– La politique relative au renforcement de capacités dans les partenariats est axée sur les résultats</li> </ul>
Question d'évaluation 2 – Quels choix stratégiques les ONG du Nord ont-elles faits en ce qui concerne l'approche et les méthodes d'appui au renforcement de capacités?	<p><i>Critères d'évaluation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Les stratégies d'intervention relatives à l'appui au renforcement de capacités sont étayées par des choix méthodologiques clairs</li> <li>– Les stratégies d'intervention ont évolué en même temps que le changement de vues sur l'appui au renforcement de capacités des partenaires (voir aussi EV7)</li> </ul>
<b>Groupe 2: approche et gestion de RC lors des partenariats</b>	
Question d'évaluation 3 – Dans quelle mesure les principes politiques et les choix stratégiques concernant le renforcement de capacités dans les partenariats sont-ils traduits au niveau des interventions et de la collaboration avec les partenaires?	<p><i>Critères d'évaluation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– La politique de partenaire de l'ONG du Nord est basée sur un processus professionnel d'identification et de sélection des partenaires</li> <li>– L'ONG du Nord contribue de manière significative aux processus de renforcement de capacités au niveau des partenaires du Sud</li> <li>– L'ONG du Nord dispose des moyens et des capacités nécessaires pour soutenir des processus de renforcement de capacités</li> </ul>
Question d'évaluation 4 – De quelle manière la gestion de la relation partenariale est-elle mise en œuvre et de quelle manière les processus de	<p><i>Critères d'évaluation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bonne gestion de la relation partenariale</li> <li>– Bonne gestion de l'appui au renforcement de capacités dans le cadre de la relation partenariale</li> </ul>



renforcement de capacités sont-ils suivis?	– Les deux partenaires consacrent de l'attention à «l'apprentissage dans et au travers de l'organisation»
<b>Groupe 3: effectivité de la coopération relative au RC lors des partenariats</b>	
Question d'évaluation 5 – Quels changements concernant la capacité des organisations partenaires peuvent être constatés?	<i>Critères d'évaluation :</i> – Il y a des indications de renforcement de capacités des partenaires – Les résultats du renforcement des capacités au niveau du partenaire du Sud sont durables
Question d'évaluation 6 – Dans quelle mesure l'organisation partenaire est-elle mieux en mesure de réaliser ses objectifs de développement (niveau output et outcome)?	<i>Critères d'évaluation :</i> – Les modifications concernant les outputs du partenaire du Sud en ce qui concerne les processus de renforcement de capacités – Le soutien aux processus de renforcement de capacités a eu une influence sur l'outcome de l'organisation partenaire - modifications au niveau des bénéficiaires finaux
<b>Groupe 4: capacité d'adaptation</b>	
Question d'évaluation 7 – Dans quelle mesure les acteurs concernés (ONG belges et DGCD) peuvent-ils adapter leur politique et leur approche concernant l'appui au renforcement de capacités aux défis qui se posent et en tenant compte des contextes changeants au Nord et au Sud?	<i>Critères d'évaluation :</i> – capacité d'adaptation de l'ONG belge – capacité d'adaptation de la DGCD

### 2.2.2 40 partenariats exposés au sondage

Sur base des données disponibles dans la banque de données de la DGCD, la liste de toutes les actions financées par les ONGN et consortia d'ONGN a été dressée pour les 7 pays sélectionnés. Pour la période 1998-2008, nous avons totalisé 1 173 actions réalisées par 80 ONGN et consortia. De ce groupe nous avons filtré les ONGN qui n'étaient pas actives durant la période 2005-2007 dans un des 7 pays. Il en est resté un nouveau groupe de 55 ONGN et consortia. De cette liste, nous avons finalement sélectionné, sur base de critères spécifiques, 21 ONGN et 40 partenariats<sup>15</sup> (voir tableau 3). L'annexe 5 donne un aperçu des partenariats sélectionnés classés selon les différents paramètres du processus de sélection.

**Tableau 3** Aperçu des 21 ONGN et des 40 partenariats faisant partie de l'échantillon (plus de détails en annexe)

<b>Abbrévia- tion ONGN</b>	<b>Nom complet des ONGN</b>	<b>Organisation partenaire (Phase de terrain)</b>	<b>Organisation partenaire (seulement dans la phase documentaire)</b>
BD	Broederlijk Delen	– Cedep Ayllu (Pérou) – ACAT (Afrique du Sud) – DPA (Cambodge)	
VE	Vredeseilanden	– Réseau WIMA (RDC) – SYDIP (RDC)	

<sup>15</sup> Dans le cadre de chaque action de financement, le partenariat central fut sélectionné après délibération avec l'ONG.

<b>Abbrévia- tion ONGN</b>	<b>Nom complet des ONGN</b>	<b>Organisation partenaire (Phase de terrain)</b>	<b>Organisation partenaire (seulement dans la phase documentaire)</b>
Oxfam – Sol	Oxfam Solidarité	– TCOE (Afrique du Sud) – C-CAWDU (Cambodge)	
Volens	Volens vzw	– ANAG (Burkina Faso)	– Bela Bela Welfare Society (ZA)
TRIAS	TRIAS vzw	– GARC (Afrique du Sud), – Mbongwana (RDC)	– Cresol-Baser (Brésil)
DMOS	Dienst Missie en Ontwikkelings- samenwerking	– Surabi DO (Inde) – OFPROP (Pérou)	– Bureau Salésien de Projets (RDC)
WSM	Wereldsolidariteit- Solidarité Mondiale	– MOCC (RDC) – C-CAWDU (Cambodge)	– CFTUI (Inde)
FOS	Fonds voor Ontwikkelings- samenwerking	– CGTP-IESI (Pérou) – ILRIG (Afrique du Sud)	
AD	Action Damien	– Min. De la Santé à Delhi et TB Division State Health Society in Bihar (Inde) – Min. de santé, programmes nat. Lèpre et TBC (RDC)	
DISOP	DISOP vzw	– Prorural (Pérou)	– ACOPAMEC (Brésil)
VIC	Vlaams Internationaal Centrum	– BDD (RDC)	– Favos de Mel (Brésil) – DACA (Inde)
11.11.11	11.11.11 koepel	– Aprodeh (Pérou) – Recic (RDC)	– Plataforma DhESCA (Brésil)
AADC	Association pour l'Action de Développement Communautaire	– AHEAD (Cambodge)	
ADG	Aide au Développement Gembloux	– JEEP (RDC)	– CWPD (Cambodge)
Autre Terre	Autre Terre asbl	– APIL (Burkina Faso)	
Sos Layettes	Sos Layettes Solidarité et Développement	– AMB (Burkina Faso)	
PROTOS	PROTOS vzw	– PEHA (RDC)	
DBA	Défi Belgique Afrique	– AMB (Burkina Faso)	
CEMUBAC	Centre Scientifique et Médical de l'Université Libre de Bruxelles pour ses activités de Coopération	– DPS Kirotshe (RDC)	
EF	Entraide et Fraternité	– ADECOM (Inde)	
SLCD	Service Laïc de Coopération au Développement	– MMB (Burkina Faso)	

### 2.2.3 Défis et remarques méthodologiques quant à l'objectif de l'évaluation

Dans la note méthodologique nous avons décrit une série de défis méthodologiques. Dans cette partie, nous décrirons dans quelle mesure ces défis ont réellement joué un rôle pendant la réalisation de l'évaluation :

*Présence de figures-clé dans les organisations locales*– Puisque la période traitée par l'évaluation est de 10 ans et que le secteur des OSC est très dynamique dans la plupart des pays, les évaluateurs ont supposé qu'il ne serait pas évident de toujours rencontrer les répondants adaptés. Dans la pratique, cela n'a toutefois pas posé de grands problèmes. Dans la plupart des cas, il y avait encore quelqu'un présent au niveau du management qui était au courant de toute la période de l'évaluation. En outre, les activités en groupe (ateliers participatifs) ont été très utiles pour reconstruire l'historique des organisations, et pour analyser l'évolution de leurs capacités.

*Obligation de conserver les anciens documents*– En général les ONGN ont pu procurer les informations les plus importantes aux évaluateurs. Mais pour l'information plus détaillée (budgets, situation du personnel, etc.), il a été difficile dans plusieurs cas d'obtenir de l'information remontant à 4 ou 5 ans.

*Instantanés de RC chez les organisations partenaires*– Les modalités de l'évaluation permettaient seulement une radiographie de chaque organisation pendant la mission sur le terrain. Cela a pu être compensé en partie en incluant une perspective historique dans l'atelier concernant le RC. L'évolution des organisations a été évaluée à cette occasion sur une période de 10 ans. Ceci a exigé un investissement intensif de la part de l'organisation locale pendant les 3 jours de la visite. Là où cet investissement était difficile à réaliser, les évaluateurs ont remplacé les séminaires participatifs avec l'équipe au complet par des interviews individuels ou en petits groupes (p.ex. au Cambodge). De cette manière, les évaluateurs ont obtenu une vision la plus complète possible de l'organisation partenaire. Par rapport à la méthode de recueil de données, il apparaît que les ateliers participatifs ont pu en général apporter les résultats et la compréhension nécessaires à l'évaluation. Le focus-group a également été vécu comme un exercice utile. L'utilisation de la perspective historique a été à chaque fois bien réussie et a été fort appréciée par les organisations locales.

*Réaliser une analyse inter-partenariats à base de projets dans divers secteurs et contextes*– L'analyse du RC chez les partenaires n'était pas orientée pour arriver à des conclusions qui seraient valables dans tous les contextes. La logique de ce qui fonctionne, pour qui et dans quel contexte est prise à chaque fois comme nouveau point de départ. L'analyse *cross-case* s'est réalisée dans la pratique en 3 étapes : (1) reconstruction de la logique d'intervention concernant le RC par partenariat, tenant compte du contexte, de la stratégie appliquée et du résultat attendu. Ensuite ceci fut scrupuleusement analysé par partenariat et les chefs d'équipe identifièrent des modèles ; (2) discussion des premiers résultats de l'analyse *cross-case* à l'occasion d'un séminaire d'une durée de 2 jours avec tous les experts internationaux, (3) traitement et affinement de ces analyses pour le rapport final, avec encore deux révisions additionnelles par les consultants internationaux.

*Association des interventions avec les constatations/résultats sur le terrain*– Dans la plupart des cas, il n'a pas été possible de constater des rapports de causalité directs entre par exemple une action de RC déterminée et des changements dans la capacité de l'organisation partenaire ou dans les outputs et outcomes de l'organisation. Cela est principalement dû au grand nombre de facteurs internes et externes qui influencent les processus de RC dans les organisations. Nous n'avons d'ailleurs pas trouvé de matériel secondaire utile quant au niveau de l'impact chez aucun des partenaires analysés (p.ex. des études de l'impact auprès des groupes de contrôle, ou d'autres mesures en relation avec les données de base). L'évaluation a toutefois réalisé une estimation de la probabilité que des actions déterminées aient contribué ou non à des changements et

des résultats de RC. Cela s'est produit sur base des séminaires sur le terrain (où nous avons demandé des exemples explicites et l'argumentation des associations suggérées), corroborés par des données issues de rapports M&E, et/ou de perceptions de parties prenantes externes.

*Introduction de nouvelles méthodologies d'évaluation*– Nous avons conçu une méthodologie pour les visites de terrain qui permettait de dresser la carte des processus de renforcement des capacités en accord avec les points de départ de l'évaluation (voir plus loin). À ce propos, nous avons notamment organisé un séminaire participatif avec le personnel et le management de l'organisation partenaire. Lors de ce séminaire, nous avons effectué une auto-évaluation critique des processus de renforcement des capacités dans l'organisation partenaire et de l'assistance externe à ces processus. L'évaluation y a utilisé la technique du Wall of Wonder<sup>16</sup> (afin de dresser la carte de l'historique de l'organisation) et le marquage de points des différentes capacités pour les périodes les plus importantes de l'existence de l'organisation<sup>17</sup>. Cette méthode a été jugée très positive par les équipes d'évaluation et par les organisations partenaires. L'évaluation a également utilisé la technique du Changement le plus Significatif (Most Significant Change – MSC)<sup>18</sup> pour le recueil de matériel au niveau des bénéficiaires finaux. Cette application se basait fortement sur le travail des consultants locaux et des organisations partenaires. Finalement, la méthode fut appliquée pour les 18 partenariats, dont la moitié avec un bon résultat (ce qui signifie que l'application a fourni de l'information utile pour pouvoir se prononcer quant aux effets sur les bénéficiaires). La méthode n'a pas été suggérée aux organisations qui ne pouvaient pas envoyer de collaborateurs sur le terrain à ce propos (p.ex. syndicats et organisations de plaidoyer et de lobbying). Les organisations qui appliquèrent la technique étaient en général contentes de leur premier contact avec celle-ci. Pendant l'évaluation, nous nous sommes rendu compte que cette technique n'a été bien appliquée que par les organisations ayant de l'expérience en monitoring et en techniques participatives. Lors de toutes les visites les évaluateurs ont organisé des discussions en focus-groupes. Lors de ces discussions en focus-groupes, ils ont pris en compte les résultats des MSC. Lorsque la technique du changement le plus significatif (MSC) n'était pas utilisée, nous avons organisé des focus-groupes classiques. En Afrique du Sud, nous avons aussi travaillé à travers une enquête par internet parce que les partenaires impliqués étaient en train de faire du RC à leur tour auprès des organisations locales et le plus facile était alors les contacter par courrier électronique.

*Mesurer le renforcement des capacités* – L'élaboration de la carte des processus de RC a posé un certain nombre de défis méthodologiques. Dans la méthodologie, ce concept général fut déconstruit afin d'en éclairer les différentes dimensions (voir 2.3). Dans la pratique, cela n'a pas été facile de trouver de l'information plus détaillée chez les organisations partenaires à cause du manque de données actuelles (RC peu documenté), du caractère dynamique de RC, mais aussi à cause du caractère peu tangible de certains processus de RC qui se déroulent par exemple pendant des activités habituelles de travail.

*Étude documentaire de 9 partenariats*<sup>19</sup> – Il s'agit de l'analyse des 9 partenariats qui n'ont pas fait l'objet d'une visite de terrain, sur base de la documentation existante complétée par une enquête par internet ou par des interviews téléphoniques lorsque des

---

<sup>16</sup> Basé sur Vaughn O'Halloran (ICA, 1995), et adapté par Joep C. de Jong (JLS International) en 2000, 2005 et 2007.

<sup>17</sup> Basé sur Rick James (2005), 'Quick and Dirty' Evaluation of Capacity Building: Using Participatory Exercises, Praxis Note 15, Intrac.

<sup>18</sup> Most Significant Change est une méthodologie participative qui recueille de l'information qualitative au niveau des bénéficiaires (outcome/impact). On prend note des récits concernant les changements dans les conditions de vie des bénéficiaires. Ces récits sont ensuite discutés en groupe afin d'arriver à choisir le changement le plus significatif. Plus d'information chez Dart, J.J. & Davies, R.J. (2005) The Most Significant Change User guide. Disponible à <http://www.clearhorizon.com.au>.

<sup>19</sup> Cette partie de l'étude a été coordonnée par le chef de l'équipe de l'évaluation (HIVA/KULeuven), avec le concours de deux chercheuses de HIVA (Bénédicte Fonteneau et Greet Van Dooren) pour le recueil et l'analyse des données.

informations cruciales venaient à manquer. Ensuite, nous avons comparé les résultats de ces 9 partenariats avec les résultats des 31 partenariats concernés par la phase de terrain. Il est important de signaler que cette analyse a évidemment moins de poids que celle des 31 partenariats auprès desquels il y a eu des missions sur le terrain. Dans plusieurs cas, les données secondaires disponibles étaient limitées et il n’y avait pas non plus de vision des perceptions des partenaires et de la réalité sur le terrain.

**Tableau 4** Aperçu de neuf partenariats auxquels on n’a pas rendu visite pendant la phase terrain

<b>Pays</b>	<b>Partenaire</b>	<b>Type d’organisation</b>	<b>Focus-groupe</b>	<b>Qualité de l’info</b>
BRÉ	Platforma DhESCA/11	Réseau d’organisations	paysans, ouvriers, élèves, organisations	bonne
BRÉ	ACOPAMEC/DISOP	Organisation d’assistance	enfants et adolescents	faible
BRÉ	Cresol-Baser/TRIAS	Réseau de coopératives (org. paysanne)	familles de paysans membres de coopératives de crédit & d’épargne	bonne
BRÉ	Favos de Mel/VIC	Organisation d’assistance à l’éducation	enfants de la rue	bonne
CAM	CWPD/ADG	Org. d’assistance	femmes et leur familles surtout enfants	faible
RD Congo	Bureau Salésien de Projets/DMOS	Organisation d’assistance à l’éducation	enseignement professionnel	bonne
IND	CFTUI/WSM	syndicat	ouvriers de plusieurs secteurs professionnels	bonne
IND	DACA/VIC	Organisation d’assistance à l’éducation	communautés ‘dalits’	bonne
Afr du Sud	Bela Bela WS/Volens	Org. communautaire	personnes HIV-positifs et leurs familles	faible

## 2.3 Concepts de base

Dans cette section nous présentons les concepts les plus importants utilisés lors de l’évaluation.

### 2.3.1 Capacité – renforcement de capacités

Depuis quelque temps, le renforcement de capacités a reçu une attention renouvelée dans le discours du développement et cela se traduit également en un nombre croissant d'études et d'évaluations sur le sujet. Les conclusions de tout ce matériel d'étude varient, mais un consensus semble lentement se dessiner quant aux éléments de capacité et de renforcement de la capacité. Ces études mettent en évidence que :

- La capacité se développe de l'intérieur via des processus endogènes et on ne peut par conséquent y parvenir depuis l'extérieur. Les acteurs externes peuvent toutefois influencer la direction que le changement prendra ;
- Les processus de RC sont des processus complexes, de longue durée et continus qui se déroulent surtout indépendamment des interventions externes mais peuvent toutefois en être influencés. Ces processus ne démarrent pas lors de l'arrivée des 'intervenants extérieurs' (*outsiders*) et ne se terminent non plus lors de leur départ ;
- La capacité ne concerne pas uniquement la faculté de renforcer des capacités individuelles ou collectives « dures » ou techniques mais aussi avec des capacités « douces » telles que la confiance en soi, la légitimité, la résilience et l'obtention d'une culture d'organisation positive.

Sur cette base, nous avons argumenté que le RC est un processus de développement itératif, non-linéaire influencé par des facteurs internes et externes (Lavergne, 2006). Quant à la définition des termes de capacité et de RC, nous utilisons la définition OCDE/CAD de 2006. Le terme *Capacité* désigne l'aptitude des gens, des organisations, et de la société dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès. *Le renforcement des capacités (RC)* est le processus par lequel les personnes, les organisations et la société dans leur ensemble, développent, renforcent, adaptent et entretiennent des capacités dans le temps. L'évaluation examine *l'assistance au renforcement des capacités*, dans ce cas accordée par des ONG belges à leurs partenaires du Sud.

#### **Capacités essentielles (core capacities)**

Pour l'analyse du RC, l'évaluation a d'abord commencé par les capacités essentielles qui ont été identifiées par les organisations locales elles-mêmes. Elles ont été à la base de l'auto-évaluation, complétée par l'évaluation par des évaluateurs externes. Pour l'analyse finale, nous avons examiné les résultats dans le nouveau cadre ECDPM<sup>20</sup> relatif au RC. Vous trouverez la liste des cinq éléments qui constituent ce cadre dans le tableau 5 ci-dessous.

**Tableau 5** Cinq capacités essentielles des organisations (ECDPM, 2008)

<b>Capacités essentielles</b>	<b>Sous-éléments</b>
1. <i>La capacité de s'engager et d'agir</i>	force de volonté, 'empowerment', motivation, attitude, confiance en soi
2. <i>La capacité de réaliser des missions techniques, d'assistance et logistiques</i>	les fonctions essentielles pour réaliser le mandat et les objectifs de l'organisation/du réseau
3. <i>La capacité de nouer des relations et d'attirer des ressources et de l'appui</i>	gestion des relations, mobilisation de ressources, travail en réseau, construction de légitimité, protection de la liberté de mouvement

<sup>20</sup> Baser H., Morgan P. (2008), *Capacity, Change and Performance: Study Report*. Ce rapport fait usage de la dernière description des 5 éléments de fin 2008. Ce rapport diffère peu de la version de début 2008.

4. <i>La capacité de s'adapter et de renouveler</i>	apprendre, travailler de manière stratégique, capacité d'adaptation, assumer des nouveaux rôles, savoir s'y prendre avec les changements
5. <i>La capacité de maintenir en équilibre la cohérence et la diversité</i>	encourager l'innovation et la stabilité, administrer la fragmentation, administrer la complexité, garder en équilibre le mélange de capacités

Bien que le cadre conceptuel de ECDPM ait été conçu assez récemment et ait été appliqué jusqu'à présent dans un nombre très limité de contextes,<sup>21</sup> nous avons pris en considération les arguments suivants pour l'utiliser : (1) ce cadre embrasse la nouvelle vision quant à la complexité de RC des organisations, (2) ce cadre est le résultat d'une étude de longue durée effectuée par des chercheurs renommés et des consultants reconnus internationalement, (3) il ressemble à d'autres cadres similaires (p.ex. ceux de INTRAC et de HIVA) et (4) une évaluation similaire actuellement en cours aux Pays-Bas utilise également le cadre ECDPM, ce qui augmente la possibilité de comparer ces données.

### 2.3.2 HRD – OD - ID

L'évaluation a également examiné à quel niveau se situe l'appui au RC. Nous avons fait une distinction entre le renforcement (1) de compétences individuelles des travailleurs (Human Resource Development, HRD), (2) de l'organisation dans son ensemble ou de parties de celle-ci (Organisational Development, OD), et (3) de la position de l'organisation face à son environnement (autres organisations, structures, cadre juridique et institutionnel) (Institutional Development, ID). L'évaluation a recueilli de l'information sur les activités de RC par niveau (p.ex. formation technique, ou OD dans le domaine de gestion du personnel) et sur les méthodes de travail utilisées (par exemple, HRD via des séminaires ou une apprentissage sur-le-tas, ou OD via adaptation des processus d'organisation ou via des investissements en infrastructure). Le cadre d'analyse utilisé pour recueillir de l'information quant à HRD-OD-ID est expliqué dans l'annexe 2.

### 2.3.3 Soutien downstream et upstream ('en aval' et 'en amont')

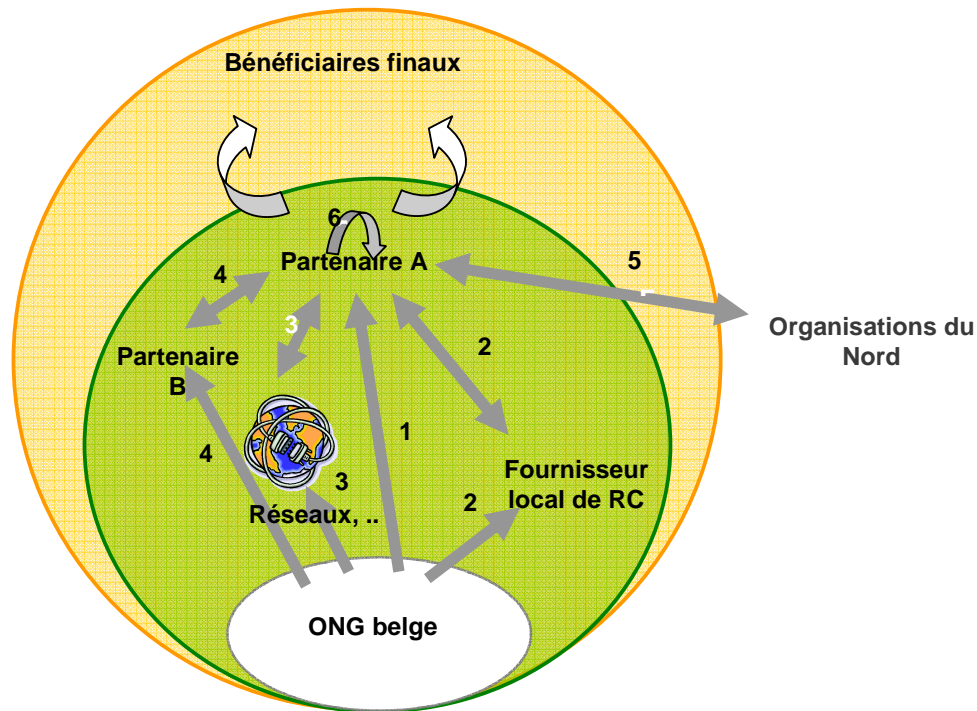
Pour analyser le type d'actions de RC, il semble utile de classer ces actions selon qu'elles soient orientées downstream (en aval) ou upstream (en amont) à l'intérieur des organisations partenaires. Selon le type de partenariat, beaucoup plus d'importance est accordée à l'un de ces deux types d'action, ce qui permet d'évaluer l'impartialité donnée au degré d'assistance au RC. Par downstream, on entend le renforcement de la capacité technique et opérationnelle de l'exécution (le plus souvent via HRD, OD technique et en certains cas aussi au niveau de l'infrastructure). D'un autre côté, il y a les interventions de RC qui se focalisent sur des processus upstream de l'organisation partenaire, c'est-à-dire la politique, la stratégie, la vision et la mission, le cadre institutionnel, etc. (le plus souvent via OD et ID). Selon le type de partenariat, l'accent est considérablement plus mis sur l'un ou l'autre, ce qui permet d'apprécier dans quelle mesure l'appui au renforcement de capacités a été développé de manière équilibrée.

### 2.3.4 Six routes de renforcement de capacités

L'évaluation a également observé le dessein organisationnel (les 'routes') des actions de RC des ONGN. Pendant la phase documentaire, nous avons identifié 6 routes différentes, que nous pouvons visualiser dans la figure 1 ci-dessous. Cette ellipse indique jusqu'où va le contrôle de l'ONG belge. Les acteurs du cercle du milieu (en vert) sont toutes des organisations intermédiaires qui peuvent jouer un rôle dans différentes routes du RC.

<sup>21</sup> Entre autres par Baser H. (2009), The Law and Justice Sector Program (LJSP), Papua New Guinea, An Experimental Approach to Monitoring Capacity and Capacity Development, The Case of the Office of the Public Solicitor et par une évaluation récente à la demande du Ministère des Affaires Étrangères - Pays-Bas - (2009-2010): Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: Evidence Based Case Studies.

Elles se trouvent dans la zone d'influence de l'ONGN, dans le sens où l'ONGN peut décider de travailler ou non via un canal déterminé et elle peut également influencer elle-même ce canal. Les bénéficiaires finaux (dans le cercle le plus grand) se trouvent encore plus éloignés de l'ONGN et se situent dans la zone d'intérêt.



**Figure 1** Visualisation de 6 routes de soutien en RC dans les partenariats

Ci-dessous un aperçu des six routes. Vous pouvez voir des illustrations concrètes de chaque route dans l'annexe 2.

- Route 1 : RC exécuté par l'ONGN.
- Route 2 : RC exécuté par un fournisseur local de RC.
- Route 3 : RC par participation à des réseaux thématiques ou sectoriels, alliances, plateformes et conférences.
- Route 4 : RC par interaction peer-to-peer (entre pairs) avec des organisations partenaires des ONGN ou avec d'autres organisations du Sud.
- Route 5 : RC par interaction avec des organisations similaires du Nord ou des formations du Nord.
- Route 6: Le partenaire organise ses propres processus de RC (sans l'intervention d'experts externes).

### 2.3.5 Partenariats instrumentaux et normatifs relatifs au RC

Dans ce rapport, nous divisons les partenariats faisant partie de l'échantillon en ce que nous avons appelé des partenariats 'instrumentaux' et 'normatifs' en ce qui concerne



l'assistance au RC.<sup>22</sup> Par *partenariats instrumentaux* dans le domaine de RC, nous nous référons aux partenariats dont l'objectif central du RC s'oriente vers l'amélioration de l'exécution du projet ou du programme, l'obtention de résultats, ou la réponse à des besoins d'imputabilité (accountability). Ce qui est à l'opposé des *partenariats normatifs* où le RC a comme objectif en soi l'obtention d'OSC fortes au Sud. En outre, l'accent est mis sur la valeur intrinsèque du renforcement des acteurs actifs dans les OSC, surtout en vue de leur rôle sociopolitique dans la société et la poursuite de changements structurels.

## 2.4 Cadre de la politique concernant les partenariats et le renforcement des capacités

Dans les sections suivantes, nous traiterons le cadre politique belge en relation avec les partenariats et le RC, en même temps que le cadre mis au point pour la coordination régionale des actions des ONGN sur le terrain. La période 1998-2008 comprend trois périodes de financement différentes – trois cadres légaux pour le financement des ONGN – du gouvernement belge. En fonction de la période de financement, on peut observer une évolution dans la définition, l'importance et la réglementation relatives aux concepts centraux de cette évaluation. Nous décrivons ces changements ci-dessous.

### 2.4.1 Partenaires et partenariats

Dans l'arrêté royal de 1991, le gouvernement a défini des critères plus stricts qui exigent un certain professionnalisme et une expérience de la part des ONGN, et pour la première fois une distinction fut faite entre financement de projets et de programmes. Ces modifications avaient aussi comme objectif de réduire le nombre des ONGN et d'en faire des unités plus grandes et plus professionnelles. À la suite de ces réformes, un certain nombre d'ONGN ont formé des consortia. Par l'arrêté royal du 18 juillet 1997, la seconde réforme du cofinancement fut décrétée. Avant cela, le terme « projet » était utilisé pour se référer aux activités de coopération avec des partenaires locaux. L'arrêté royal de 1997 remplace ce terme par le terme de « financement du partenaire ». Ceci démontre que le rôle du partenaire local gagne en importance. L'article 1.6 de l'arrêté royal de 1997 décrit les partenariats comme: "*Organisation ou institut avec laquelle (lequel) l'ONG coopère dans le pays partenaire*". Cette définition est susceptible d'une large interprétation et a été affinée lors de la réforme de la réglementation des subsides par l'arrêté royal de 2006.

En Belgique les ONGN et la DGCD ont commencé en 2006 l'exécution d'une troisième réforme du cofinancement dans l'intention d'améliorer la qualité de la coopération non-gouvernementale. Un bureau indépendant, PriceWaterhouseCoopers, a effectué un audit des ONGN sur quatre aspects : leur autonomie financière, leur transparence financière, leur gestion du projet et l'efficacité de leurs projets. Un grand nombre d'ONGN ont obtenu une reconnaissance officielle, leur permettant ainsi de présenter des programmes de cofinancement DGCD. Suite à cette reconnaissance, elles doivent présenter un cadre stratégique pour six ans et un premier programme triennal. Cette réforme a pris corps dans les Arrêtés Royaux de 2005, 2006 et l'Arrêté Ministériel de 2007. L'exercice de screening effectué par PriceWaterhouseCoopers a en partie dépassé son objectif puisque l'administration accorda finalement la reconnaissance du programme à 58 ONGN, donc beaucoup plus que ce qui était prévu à l'origine.

Dans l'Arrêté Royal du 24 septembre 2006 concernant la subvention de programmes et de projets des ONGN reconnues, l'Art 1.9 a défini avec plus de détails le concept de "partenaire": "*une association représentative de la société civile ou une institution*

---

<sup>22</sup> Nous soulignons qu'il ne s'agit pas ici d'une division absolue ou définitive mais qu'elle est utilisée dans le présent contexte uniquement pour donner un cadre plus clair à certains résultats. En réalité, les organisations se situent plutôt sur un continuum entre ces deux types idéaux, et s'inclinent plus vers l'un ou l'autre côté, dépendant de l'aspect qui est mis en valeur.

*d'utilité publique du Sud, liée à une ONG moyennant un accord*". D'après l'Art 11.5 et l'Art 18.6, la demande de subsides doit en outre inclure un accord de partenariat qui formalise la relation entre l'ONGN et ses partenaires. Selon l'Arrêté Ministériel du 30 mai 2007 Art 2, le cadre stratégique de l'ONGN qui désire un financement doit aussi spécifier le choix du profil du partenaire.

Les années suivantes, la question de savoir s'il fallait davantage spécifier le concept de « partenaire » dans le cadre du financement des ONGN a régulièrement été remise sur le tapis, mais le Comité Paritaire de Concertation entre la DGCD et les ONGN a proposé dans une note du 29 juin 2009 de ne pas modifier la définition du partenaire. Les fédérations d'ONG et la DGCD semblent être d'accord quant à l'interprétation de cette définition et partagent l'avis que la réglementation définit le concept de "partenaire" de manière satisfaisante :

- il s'agit d'une association, pas d'une personne privée ;
- c'est une association sans but lucratif ou une entreprise à finalité sociale ;
- c'est une association du Sud, pas une association du Nord ;
- il peut s'agir d'une institution d'utilité publique (par exemple une administration locale) ;
- c'est une association représentative de la société civile dont la représentativité est déterminée en relation avec la société civile et qui comprend les trois éléments suivants :
  - l'association se fonde sur et représente un groupe social intégré ou une base locale dans le pays partenaire ; les organes de décision sont locaux ;
  - Grâce à ses objectifs et ses activités, l'association est socialement importante dans la(les) société(s) ou communauté(s) du Sud où elle travaille ;
  - l'association fait partie de la société civile ou du milieu social dans les pays partenaires et est considérée comme telle par les autres associations.
- c'est une association dont les activités sont orientées vers l'amélioration des conditions d'existence socioéconomiques des groupes de population marginalisés dans une perspective de développement durable ;
- le partenaire représente une entité distincte de l'ONGN belge. Ceci est spécifié dans la notion même 'd'accord entre partenaires'. Il s'agit de deux entités suffisamment différentes qui stipulent les modalités de leur coopération ;
- il s'agit d'une association capable de conclure des contrats : avec laquelle on peut effectivement conclure un accord entre partenaires, et qui par conséquent est capable de coopérer et de s'en tenir à l'accord de coopération, par exemple en ce qui concerne les termes d'échéance et la justification financière.<sup>23</sup>

Pendant cette même période, le gouvernement et les ONGN arrivent à un accord sur la manière d'interpréter le concept de 'partenariat'. Ceci a eu lieu à l'occasion de la reprise du débat sur l'efficacité de la coopération des ONG, que le Ministre de coopération au développement a commencé au printemps 2008, juste après l'approbation des programmes triennaux 2008-2010. Un dialogue s'installa entre la cellule stratégique du Ministre de Coopération au Développement, la DGCD et les représentants des structures de concertation des ONG afin de convenir des engagements mutuels concrets dans l'intention d'améliorer la coopération belge non-gouvernementale. Ceci eut comme résultat un accord entre les ONG belges et le Ministre de Coopération au développement<sup>24</sup>. Cet accord peut être considéré comme un premier pas pour arriver à un consensus sur la définition de l'efficacité de l'aide, des différents rôles que les ONGN jouent et sur le besoin de spécialisation des ONGN basé sur la spécificité et les avantages comparatifs de chacune. Les consultations entre les ONGN et le gouvernement se sont traduites dans trois notes de consensus qui traitent en détail les différents éléments de cet accord, entre autres le concept de partenariat. Les éléments centraux qui sont considérés comme le fondement de partenariats équilibrés sont *l'appropriation, l'alignement, la responsabilité mutuelle, la transparence et la gestion axée sur les résultats*.

---

<sup>23</sup> Source: note du Comité Paritaire de Consultation, *Het concept partner*, juin 2009.

<sup>24</sup> Accord entre les ONG belges et le Ministre de Coopération au développement, 4 mai 2010

## 2.4.2 Coordination régionale

Plusieurs ONGN ont des bureaux régionaux. Le travail réalisé par ces bureaux régionaux a évolué ces dernières années, ce qui se traduit entre autres dans leur rôle plus important par rapport au RC. Ce rôle en évolution fut décrit dans l'Arrêté Ministériel de 1998, et modifié en 2001, à savoir dans les articles 3 et 9. Le législateur considéra qu'un bureau régional pourrait avoir un double rôle ; d'un côté la coordination d'activités pour l'envoi de personnel et le financement de partenaires ; d'un autre côté, le suivi des relations entre partenaires dans un seul pays ou dans une région plus importante.<sup>25</sup>

L'Article 3, §7 stipule: "Une ONG agréée, seule ou avec d'autres ONG, peut recevoir un subside pour la coordination régionale des activités d'envoi de personnes et de 'financement de partenaires' et pour le suivi des relations de partenariat dans un seul pays ou dans une région plus étendue. Le rapport entre les coûts de la coordination régionale et le financement des activités à coordonner doit être justifiée dans le plan d'action.

Les subsides pour les frais de fonctionnement liés à la la coordination régionale des coopérants ONG est attribué comme prévu à l'article 9, 2°. Pour pouvoir bénéficier du subside, les activités de coordination régionale doivent uniquement satisfaire à la condition mentionnée dans § 1, 2° de cet article."

Dans la réglementation actuelle (AR 2006 et AM 2007), on ne mentionne plus la coordination régionale. On peut toutefois demander un financement pour un représentant/une représentation d'une ONG dans le Sud.

L'accord entre le Ministre de Coopération au Développement et les organisations non-gouvernementales belges inclut les considérations suivantes à ce sujet. L'Article 2.2.6 précise: "*Les ONG coordonnent leurs bureaux locaux entre eux et/ou avec leurs réseaux internationaux. À cet égard, les structures de coordination des ONG facilitent la coordination des ONG belges en la matière.*

## 2.4.3 Renforcement des capacités

Comme nous l'avons déjà formulé, une attention croissante a été ces dernières années accordées au RC en tant que thème politique au niveau international. Cela devient plus visible dans les déclarations consensuelles des donateurs OCDE/CAD. La Déclaration de Paris (2005) fait mention de l'importance du RC pour obtenir l'appropriation et un développement durable. Dans le programme d'action d'Accra (Accra Agenda for Action – AAA) (2008), le RC est considéré de manière plus explicite comme un point d'attention pour les donateurs internationaux. Ces évolutions sont également incorporées progressivement dans le cadre de la politique belge des dernières années. Néanmoins, ce cadre a été plus limité que celui pour les partenariats jusqu'à la fin 2009. Au niveau légal, la Loi Internationale de la Coopération de 1999 mentionne pour la première fois explicitement l'importance du renforcement des capacités. L'arrêté royal de 2006 attache également de l'importance au RC. L'Art. 2 précise : "Dans le volet Sud, un objectif spécifique vise, directement ou indirectement, le renforcement des capacités des partenaires et/ou l'appui à leurs activités en vue d'améliorer l'environnement socioéconomique des populations défavorisées dans une perspective de développement durable". D'après l'Art. 5.1, les coopérants sont envoyés "soit pour assurer localement le

---

<sup>25</sup> En 2009, la DGCD voulait que les missions accordent plus d'attention au rôle des bureaux locaux des ONG Belges. Cela apparaissait à l'administration comme un thème intéressant à traiter de manière transversale lors de différentes missions. L'administration voulait formuler des recommandations sur les possibilités offertes par le regroupement de moyens humains, matériels et financiers de plusieurs ONG et partenaires. Actuellement, il faut encore examiner comment ces conclusions vont être tirées. Des consultations à ce sujet sont en cours dans le secteur.

suivi du programme ou du projet, soit pour le renforcement d'un partenaire ". On suppose qu'un coopérant offre de l'assistance à un partenaire, Art. 5.3: "Préalablement à la prise de fonction du personnel auprès d'un partenaire, l'ONG signe avec le dit partenaire une convention de partenariat ".

Dans le contexte des négociations en relation avec le nouvel accord ONG entre le gouvernement et les ONGN, le RC est également pris en considération. La note "Les différents rôles des ONG du Nord décrit le rôle spécifique des ONGN quant au renforcement des acteurs locaux du développement. *Les ONG belges peuvent contribuer au développement des capacités des organisations de la société civile du Sud pour qu'elles puissent mieux remplir leur propre rôle.*<sup>26</sup> L'assistance au développement des capacités est alors associée à la durabilité. Sous le titre de "appropriation et alignement", les ONG belges promettent, dans le nouvel Accord entre ONG et le Ministre de Coopération au Développement sur les analyses pays qu'ils font, d'être en meilleure harmonie avec le pays partenaire et entre eux s'ils sont actifs dans le même pays. Elles s'engagent à réduire leur rôle de prêteurs de services au profit de leur rôle d'acteurs du renforcement de capacités, avec une attention particulière au renforcement de la qualité de l'influence sur la politique.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> De: Les différents rôles des ONG du Nord: note consensuelle, avril 2009. p. 3.

<sup>27</sup> Art.2.1.2.: "Les ONG s'impliquent d'avantage ans le développement des capacités de leurs partenaires. Les interventions de fourniture directe de biens et services sont circonscrites à (i) des situations de faiblesse des groupes-cibles et l'absence d'autres organisations d'appui, gouvernementales ou non, (ii) des expériences pilotes poursuivant explicitement un rôle novateur (iii) dans les pays en conflit ou fragiles, ou (iv) dans des situations d'urgence. Les ONG appliquent alors les chartes communes de bonnes pratiques en la matière "

Art. 2.1.3.: "Le renforcement des capacités de la société civile pour leur fonction de « watchdog » et de contrôle démocratique bénéficie d'une attention particulière."

Art. 2.1.4.: "L'envoi de coopérants et ses modalités seront justifiés et définis par une réflexion approfondie sur le renforcement des capacités des partenaires et l'équilibre des relations de partenariat. À partir du prochain cadre stratégique et au plus tôt en 2014, les ONG cofinancent les coopérants dans la même proportion que les autres activités des programmes et projets (20/80). Dès leur prochain programme ou projet, les ONG mettent en place les stratégies leur permettant d'atteindre cet objectif. Les coûts de la sécurité sociale et des charges familiales feront l'objet d'ici 2014 d'un accord entre le Ministre et les Organes de concertation des ONG portant sur les modalités de leur financement. La subsidiation éventuelle de stages et d'envois de solidarité sera étudiée d'ici 2014."



## 3 Constats

### 3.1 Introduction

Nous reprenons dans cette section les résultats selon les quatre clusters du cadre de l'évaluation:

- cluster 1: politiques et choix stratégiques;
- cluster 2: approche et gestion du renforcement des capacités dans les partenariats;
- cluster 3: effectivité du renforcement des capacités dans les partenariats;
- cluster 4: capacité d'adaptation des ONGN et de la DGCD.

Le premier cluster traite de la politique et des choix stratégiques des ONG en matière de partenariats et de renforcement de capacités et comprend les questions 1 et 2 du cadre de l'évaluation.

### 3.2 Cluster 1: politique et choix stratégiques

Avant de passer à l'analyse des résultats collectés lors des études de cas dans les 6 pays de cette évaluation, nous ferons un bref rappel des politiques et choix stratégiques des ONG belges en termes de partenariat et de renforcement de capacités (voir rapport de la phase documentaire).

Dans un premier temps (question d'évaluation 1), nous verrons dans quelle mesure les ONG belges ont élaboré des politiques vis-à-vis du partenariat et du renforcement de capacités et, le cas échéant, quelles sont les grandes lignes de ces politiques. Dans la seconde question d'évaluation, nous examinerons les choix stratégiques opérés par les ONG belges en termes d'approches et de méthodes pour l'appui au renforcement de capacités. Rappelons que ces constats portent sur les 21 ONG belges qui faisaient partie de la phase documentaire de cette évaluation.

#### 3.2.1. Question d'évaluation 1 – Quelles politiques ont été développées / sont développées par les ONG dans le Nord et leurs partenaires dans le Sud) en ce qui concerne les partenariats et le renforcement de capacités?

Dans la section suivante, nous présenterons d'abord les résultats de l'analyse des documents politiques des ONG en termes de partenariats puis en termes de renforcement de capacités.

#### ***BC 1.1 – Les notes de politique incluent une vision du renforcement de capacités et des partenariats***

##### ***Typologie de partenariat***

Pour décrire les partenariats noués (tels que décrits dans les documents) entre ONG belges et partenaires du Sud, nous présentons deux types de typologies de partenariat

respectivement proposées par Alan Fowler (2000) et Mark Leach (1997) qui se complètent utilement.

En effet, la première typologie (Fowler, 2000) met surtout l'accent sur le contenu du partenariat (donc, ce qui fait l'objet du partenariat) tandis que la seconde met plutôt en lumière les conditions et modalités de la relation entre les deux parties.

**Tableau 6** Définition de la typologie Leach and Fowler

<b>Objet du partenariat (Fowler)</b>	<b>Modalités de partenariat (Leach)</b>
<p><i>Partner</i>: un engagement à une collaboration de long terme, responsabilité partagée dans l'atteinte des objectifs, obligations réciproques, égalité, répartition égale du pouvoir</p> <p><i>Institutional supporter</i>: focus sur le partenaire comme organisation et sa capacité d'exécuter des programmes d'une manière efficace et efficiente</p> <p><i>Programme supporter</i>: focus sur une partie spécifique du travail de développement (secteur ou thème)</p> <p><i>Project funder</i>: focus sur un projet spécifique, limité dans le temps</p> <p><i>Development ally</i>: focus sur un agenda de développement ou un objectif que les deux parties souhaitent atteindre ensemble et dans une durée limitée</p>	<p><i>Mutual governance</i>: L'ONG du Nord et le partenaire du Sud ont chacun un pouvoir de décision ou du moins une influence substantielle sur la politique et les stratégies de l'autre tant au niveau organisationnel qu'au niveau opérationnel (programme)</p> <p><i>Collaborative operations</i> (programme en commun et prise de décision partagée): l'ONG du Nord et le partenaire du Sud partagent le pouvoir de décision sur la planification et la mise en œuvre d'un programme commun réalisé par le partenaire du Sud et appuyé techniquement et financièrement par l'ONG du Nord</p> <p><i>Visionary Patronage</i> (shared vision and goals): l'ONG du Nord et le partenaire du Sud partagent une vision commune du développement et s'entendent sur des objectifs, des résultats et des méthodes de rapportage pour une intervention que le partenaire met en œuvre et que l'ONG du Nord appuie financièrement ou autre</p> <p><i>Spin-off NGO's</i>: un partenaire du Sud dépendant officieusement de l'appui de l'ONG du Nord (franchisé dépendant) ou un partenaire du Sud créé par l'initiative d'une ONGN, est censé devenir à l'avenir une entité organisationnelle et financière indépendante</p> <p><i>Dépendant franchising</i>: un partenaire du Sud officiellement indépendant agit comme représentant de terrain d'une ONG du Nord qui lui fournit l'appui technique et financier</p> <p><i>Contracting</i>: contractualisation. L'ONG du Nord paie une organisation partenaire pour fournir un paquet de services défini sous des conditions largement déterminées par l'ONG du Nord</p>

Comment peut-on situer certaines des ONG belges de l'étude documentaire sur base de ces deux typologies (tableau 7)? La majorité des ONG se retrouve dans une relation partenariale au sein de laquelle ils jouent le rôle de 'programme supporter' ou 'institutional supporter' (Fowler) basée sur un 'visionary patronage' ou sur une 'collaboration opérationnelle'. En effet, les critères de sélection utilisés par les ONG portent surtout sur les missions, visions, valeurs, objectifs, thèmes et types de partenaires et ces ONG entendent appuyer des programmes existants au sein de partenaires du Sud.

**Tableau 7** Position de 21 ONG belges de l'échantillon sur base des typologies de Fowler (2000) et Leach (1997)

		Typology Fowler				
		Development ally	Project funder	Programme supporter	Institutional supporter	Partner
Typology Leach	Contracting		AADC SOS Layettes			
	Dependent franchising					
	Spin-off NGO's					
	Collaborative operations (Joint programmes and theoretical joint decision making)		- VIC - DBA - ADG	- Oxfam Sol (1) - Volens - TRIAS - Action Damien - SLCD	- FOS (2) - Volens - VE (1) - DMOS (2) - CEMUBAC - DISOP - PROTOS	TRIAS (1)
	Visionary patronage (shared vision and goals)		- DISOP - ADG - DMOS	- Oxfam Sol (2) - BD (1) - EF (1)	- FOS (1) - VE (2) - 11.11.11 - BD (2) - EF (2) - DMOS (1) - WSM (1) - Autre Terre	WSM (2)
	Mutual governance				- FOS (3)	TRIAS (2)

A contrario, on retrouve peu d'ONG pour lesquelles on pourrait parler de « partenaire » selon la définition d'Alan Fowler, un partenariat caractérisé par la réciprocité et par une gouvernance mutuelle (ce qui signifie que le partenaire du Sud est impliqué non seulement dans l'élaboration du programme commun mais aussi dans la politique générale de l'ONG belge). Quelques ONG (Trias, WSM) tendent vers ce type de partenariat mais sont d'accord sur le fait que la prédominance de la relation financière en empêche bien souvent la construction.

La moitié des ONG étudiées pendant la phase documentaire disent contribuer au « core-funding<sup>28</sup> » de leur partenaire. Mais seulement dans le cas de FOS et DMOS, on trouve dans leur politique des indices de réel core-funding. Il s'agit là d'une tendance inverse à

<sup>28</sup> Le "core-funding" fait référence à un appui financier de base ("core") pour les coûts administratifs et organisationnels, à côté des coûts classiques relatifs à la mise en œuvre des programmes. C'est un financement qui permet à une organisation de mettre en œuvre ses propres programmes avec un degré de liberté élevé. Ce type de financement est donc l'inverse de ceux qui se limitent aux coûts liés aux projets ou aux programmes. Dans ce cas, les organisations sont autorisées à imputer une partie de leurs frais administratifs sur un financement de programme par exemple, tout en suivant des règles strictes sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. On peut donc faire une forte distinction entre les financements de projets/programmes d'une part et le core-funding d'autre part en termes d'autonomie pour l'organisation dans l'allocation des moyens, y compris pour ce qui a trait au contenu du financement.



celle que l'on peut trouver aux Pays-Bas notamment où les ONG (généralement de grande taille) appuient de nombreuses organisations partenaires avec du « core-funding ».

### **Vision sur le renforcement de capacités**

De manière générale, il apparaît des documents politiques que les ONG accordent de l'attention au renforcement de capacités au sein de leur partenariat. Cette attention se traduit toutefois rarement en l'élaboration de lignes directrices et de stratégies concernant le renforcement de capacités : sur les 21 ONG étudiées dans la phase documentaire, nous retrouvons plus de documents relatifs au partenariat que de documents relatifs au renforcement de capacités. Près de la moitié des ONG, et particulièrement les grandes ONG (dont certaines spécialisées techniquement comme PROTOS) nous ont envoyé leurs documents politiques sur le partenariat. Les autres indiquent que ce type de documents se retrouve plutôt dans les dossiers introduits à la DGCD (cadres logiques, plans, ...). Pour le renforcement de capacités, 8 ONG (FOS, Broederlijk Delen, Volens, DMOS, Vredeseilanden, Trias, Protos, DISOP) reprises dans la phase documentaire ont des documents politiques abordant la vision, les concepts et leurs stratégies sur le rôle du renforcement de capacités au sein des partenariats.

En matière de partenariat, il apparaît de l'analyse documentaire plusieurs tendances qui semblent refléter des choix stratégiques de la part des ONG. On observe ainsi une tendance à délaisser les partenariats strictement bilatéraux (1 à 1) pour aller vers des configurations plus complexes impliquant parfois la collaboration avec d'autres intervenants extérieurs. Cela se fait par exemple sous forme d'approche multi-acteurs<sup>29</sup>. Cette évolution a été stimulée chez les ONG par la DGCD à partir de 1998, surtout via les critères d'évaluation permettant d'apprécier la force du programme en termes de politique multi-acteurs. Un certain nombre d'ONGN ont adopté cela et essaient tout d'abord d'augmenter l'interaction entre leurs partenaires existants en les réunissant autour de thèmes globaux précis (travail décent, genre,...). C'est par exemple le cas chez Volens, Broederlijk Delen et WSM, FOS et 11.11.11 où il s'agit plutôt d'une approche programmatrice réalisée à partir de la perspective des ONGN. Quelques ONGN (PROTOS, TRIAS, et Vredeseilanden) ont ensuite choisi plus résolument une approche multi-acteurs, et travaillent en ce sens avec des parties prenantes très variées, allant des ONG locales jusqu'aux acteurs gouvernementaux ou privés autour de thèmes locaux communs (eau, café, ...). Il s'agit ici d'une approche du programme à partir de la perspective des organisations partenaires du Sud. Certains contextes semblent mieux se prêter à ce genre d'approche que d'autres. Ainsi par exemple, TRIAS n'applique pas complètement son approche de *Local Economic Development* (LED) ni PROTOS son approche aux multi-acteurs en RD Congo parce que le gouvernement local est considéré comme trop faible.

Les ONG accordent aussi une attention de plus en plus grande au plaidoyer et au lobbying. Enfin, quelques ONG montrent un regard critique envers les organisations prestataires de services et privilégient plutôt le partenariat avec des organisations de base.

A la lecture de ces documents politiques, il apparaît clairement un glissement de l'approche projet vers l'approche programme. Ceci se traduit par une plus grande cohérence dans les politiques relatives à l'approche des partenariats (diminution du nombre de partenaires chez Broederlijk Delen ou meilleure délimitation du profil des partenaires chez DMOS/COMIDE). L'influence des directives de la DGCD se fait

---

<sup>29</sup> Une approche multi-acteurs (multi-stakeholder) peut être définie comme « l'idée de mettre ensemble des parties prenantes différentes (acteurs différents) qui ont un intérêt dans une même situation problématique et de les engager dans un processus de dialogue et d'apprentissage collectif qui peut améliorer l'innovation, la prise de décision et l'action » (Woodhill J., 2007, *Facilitating Complex Multi-Stakeholder Processes: A Societal Learning Perspective*, Working document).

clairement sentir. Au-delà, des différences apparaissent entre ONG. Certaines ONG recherchent surtout une cohérence thématique au sein de leur programme et sélectionnent leurs partenaires en fonction de cela. D'autres ONG partent plutôt des besoins de leur partenaire et visent une cohérence thématique et géographique au niveau local. La recherche de proximité avec les bénéficiaires (par l'intermédiaire d'organisations de base) et la prise en compte de la dimension politique par le plaidoyer et le lobbying apparaissent également clairement.

### **Politique en termes de renforcement de capacités**

A travers les interviews avec les ONG belges, la grande majorité d'entre elles a insisté sur le fait que le renforcement de capacités est au cœur de leur travail et quasiment toutes les ONG disent contribuer au renforcement organisationnel de leur partenaire. Cette approche est plutôt une approche implicite de renforcement de capacités. Seules 9 ONG ont développé une politique plus ou moins explicite sur le renforcement de capacités de leur(s) partenaire(s) (DMOS, Action Damien, CEMUBAC, DISOP, TRIAS, VE, PROTOS, Autre Terre, FOS).

Les bénéficiaires de ce renforcement sont très divers: organisations de base (organisations paysannes, organisations haïtières, syndicats et autres mouvements sociaux), organisations prestataires de services (ex. institutions de micro-finance), autorités locales et différents types d'ONG nationales.

Les politiques (ou plutôt la pratique, vu qu'il existe peu de politique explicite) des ONG en termes de renforcement de capacités sont marquées par un certain nombre d'évolutions. Il ne s'agit toutefois pas d'évolutions que l'on peut généraliser à l'ensemble des ONG de l'échantillon de la phase documentaire.

**Tableau 8 :** Domaines d'évolution dans les politiques de renforcement de capacités des ONG belges.

<b>Domaines d'évolution en termes de renforcement de capacités</b>	<b>Exemples issus de la pratique des ONG interrogées</b>
Adaptations des cadres de travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>- attention plus grande au développement organisationnel: ex. FOS ;</li> <li>- du développement organisationnel vers un développement commercial et institutionnel: ex. Vredeseilanden ;</li> <li>- focus sur les changements de comportement des partenaires: ex. Vredeseilanden ;</li> <li>- plus d'attention au réseautage et aux liens avec la Belgique: ex. WSM, Trias ;</li> <li>- introduction de l'approche thématique: ex. WSM ;</li> <li>- plus d'attention à la complémentarité et l'harmonisation: ex. Action Damien ;</li> <li>- plus d'attention au lobbying et au plaidoyer: ex .Trias.</li> </ul>
Instruments/méthodes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation du " Participatory Strategic Planning": DMOS ;</li> <li>- suivi de 5 compétences (ECDPM) par partenaires: Oxfam Solidarité ;</li> <li>- meilleure sélection de partenaires et fonctionnement: ADG ;</li> <li>- introduction à la Gestion du Cycle de Projet (GCP): DISOP ;</li> <li>- plus de systématisme: SLCD.</li> </ul>

Modification de la configuration organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bureaux régionaux: Broederlijk Delen ;</li> <li>- collaboration dans des actions: Volens ;</li> <li>- recours aux bureaux de développement: DMOS ;</li> <li>- intégration du département Sud dans le département lobby et plaidoyer: 11.11.11.</li> </ul>
Type de partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- davantage d'organisations de base, moins d'ONG de service: ex. Vredeseilanden, Trias ;</li> <li>- travailler à trois différents niveaux (y-inclus des autorités locales): Protos.</li> </ul>
Principes et valeurs :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tendre vers des partenariats équilibrés: Trias, Oxfam Solidarité.</li> </ul>
Plus d'attention au suivi et à la supervision :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entraide et Fraternité.</li> </ul>

### **Evolution dans les documents politiques de la DGCD en matière de renforcement de capacités et le partenariat**

Nous avons vu dans l'introduction que le renforcement de capacités est depuis longtemps un point d'attention transversal de la coopération belge au développement, sans que des stratégies et mécanismes de suivi ne soient élaborés pour mettre en œuvre une politique en la matière. En effet, bien que le niveau politique insiste continuellement sur l'importance du renforcement des capacités, l'administration semble avoir des difficultés à traduire cette politique en stratégie et en actions concrètes. Il n'existe par exemple à ce jour aucun document politique qui aborde la manière dont la DGCD pourrait encadrer, suivre et appuyer les ONG en matière de renforcement de capacités. Des entretiens de groupes menés avec les gestionnaires de dossiers ONG au sein de la DGCD, il ressort également que les capacités et l'expertise de la DGCD sont limitées à ce niveau. En conséquence, les gestionnaires de dossiers trouvent difficile d'obtenir une image de l'évolution des capacités des partenaires des ONG belges sur base des rapports de suivi et d'évaluation. Les rapports d'évaluation et les comptes-rendus de suivi ne fournissent, selon les gestionnaires de dossiers, pas suffisamment d'informations pour se prononcer sur les résultats : les indicateurs sont pour la plupart de type « output » (nombre de personnes formées, nombre de participants à un atelier) et de bons indicateurs qualitatifs ne sont pas formulés. Selon les gestionnaires de dossiers, les ONG devraient faire plus d'efforts pour formuler des indicateurs qui clarifient le lien avec le groupe-cible (focus group, mai 2009). Les gestionnaires de dossiers s'interrogent également sur la finalité des actions des ONG en matière de renforcement de capacités. Enfin, le service d'évaluation de la DGCD reconnaît qu'il est difficile de tirer des conclusions sur le partenariat et le renforcement de capacités et/ou la plus-value de la coopération indirecte sur base des conclusions des évaluations existantes.

#### ***BC 1.2 – Les objectifs relatifs au renforcement de capacités dans les partenariats sont pertinents à la lumière des objectifs généraux des partenaires impliqués dans le Nord et dans le Sud***

Dans la littérature sur le renforcement de capacités, une distinction est généralement faite entre les ONG qui ont une approche fonctionnelle du renforcement de capacités et celles qui considèrent que le renforcement de capacités a une valeur intrinsèque (Intrac, 2008). L'approche fonctionnelle est centrée sur le programme ou les activités menées conjointement par l'ONG et son partenaire du Sud. Le renforcement de capacités apporté vise à garantir que les objectifs fixés soient bien atteints. Au sein de cette approche fonctionnelle, les capacités sont parfois renforcées pour ce qui a trait aux aspects strictement administratifs (rapportages narratifs et financiers, comptabilité, cadres logiques, ...). L'approche « intrinsèque » quant à elle donne au renforcement de capacités une valeur qui va au-delà de la bonne conduite des activités conjointes. Il s'agit

de renforcer les capacités des acteurs, suivant le raisonnement que de forts acteurs de la société civile sont nécessaires pour le développement de leur pays.

Un plus grand groupe d'ONG (17 sur 21) dans notre échantillon reconnaît que le renforcement de capacités sert avant tout à garantir l'atteinte des objectifs finaux: l'augmentation du revenu des paysans, une meilleure gestion de l'eau, une lutte plus efficace contre la lèpre, une qualité de l'accès à l'enseignement, ... Les organisations partenaires sont alors considérées comme un intermédiaire permettant d'atteindre plus aisément le groupe-cible. La terminologie utilisée par Broederlijk Delen, « doelgroep gerichte partnerwerking » (partenariat axé sur le groupe-cible), illustre bien cette tendance. Par le renforcement de capacités, on tend à accroître la capacité d'absorption des partenaires (formation en PCM, gestion financière, gestion de projets), visant ainsi à assurer une gestion efficace des moyens mis à disposition par l'ONG belge. Nous avons dénommé cette approche comme 'fonctionnelle'.

Dans leurs réponses, les ONG que l'on pourrait qualifier de 'normatives' (WSM, Oxfam Sol, FOS, 11.11.11), insistent au contraire sur la valeur intrinsèque du renforcement de capacités pour soutenir et/ou consolider les organisations partenaires du Sud. L'autonomisation des partenaires fait partie des objectifs visés par le renforcement de capacités. Les approches en termes de renforcement de capacités sont également à mettre en lien avec le profil des partenaires : les organisations prestataires de services sont ainsi en général plutôt approchées de manière fonctionnelle et les organisations à base de membres plutôt renforcées en raison de leur valeur intrinsèque.

### ***BC 1.3 – La politique relative au renforcement de capacités dans les partenariats est axée sur les résultats***

Dans l'enquête par internet, la majorité des ONG (14 sur 19)<sup>30</sup> reconnaissent avoir des objectifs particuliers pour le renforcement de capacités. Cependant, les résultats des interviews montrent que l'appui au renforcement de capacités est perçu par la grande majorité des ONG comme une stratégie implicite. Les interviews confirment que moins de la moitié des ONG ont explicitement formulé des objectifs en matière de renforcement de capacités. De ce groupe seules 8 ONG disent avoir des lignes budgétaires particulières pour le renforcement de capacités, couplées à des objectifs et résultats spécifiques.

#### **3.2.2 Question d'évaluation 2 – Quels choix stratégiques les ONG du Nord ont-elles faits en ce qui concerne l'approche et les méthodes d'appui au renforcement de capacités?**

### ***BC 2.1 – Les stratégies d'intervention relatives à l'appui au renforcement de capacités sont étayées par des choix méthodologiques clairs***

Nous décrivons ci-dessus les différents choix stratégiques que nous avons pu identifier dans les documents des différentes ONG concernées par cette évaluation.

#### ***Diversification des acteurs impliqués dans le renforcement de capacités***

De manière générale, six types de routes peuvent être tracées pour décrire le type de stratégies développées par les ONG en termes de renforcement de capacités (voir chapitre 1).

---

<sup>30</sup> Pas de données de deux organisations (question pas rempli dans l'enquête web).

**Tableau 9** Description de 6 routes de l'appui au RC

<b>Route</b>	<b>Exemples</b>
<b>Route 1</b> RC mis en pratique par l'ONGN	Toutes les ONG
<b>Route 2</b> RC mis en pratique par le fournisseur local de RC	Toutes les ONG
<b>Route 3</b> RC moyennant participation à des réseaux thématiques ou sectoriels, alliances, plateformes, conférences	Broederlijk Delen, FOS, WSM, Vredeseilanden, 11.11.11, Entraide et Fraternité, Oxfam Solidarité, Trias, Protos
<b>Route 4</b> RC moyennant l'interaction entre pairs avec les organisations partenaires des ONGN ou d'autres organisations du Sud	Broederlijk Delen, FOS, WSM, Vredeseilanden, 11.11.11, Entraide et Fraternité, Oxfam Solidarité, Trias, Action Damien, Protos, Volens,
<b>Route 5</b> RC moyennant l'interaction entre organisations similaires du Nord ou formations dans le Sud	FOS, WSM, Vredeseilanden, 11.11.11, Oxfam Solidarité, Trias
<b>Route 6</b> Le partenaire organise ses propres processus de RC (sans l'assistance d'experts externes)	Plusieurs exemples lors des visites sur le terrain (voir ci-dessous)

Sur base des entretiens menés avec les ONG et de l'étude documentaire, il ressort les éléments suivants (voir également BC 3.2).

La route 1 reste celle que toutes les ONG utilisent pour le renforcement de capacités. Certaines ONG l'utilisent cependant moins que d'autres, comme Vredeseilanden, TRIAS, 11.11.11, DISOP et Oxfam, traduisant là un choix stratégique et surtout une évolution par rapport à des pratiques antérieures.

La deuxième route, qui consiste à avoir recours à des experts nationaux ou sous-régionaux (du Sud) dans le renforcement de capacités, est également fortement utilisée par les ONG et traduit une disponibilité croissante de l'expertise dans les pays du Sud.

Le recours à des réseaux (sectoriels), des alliances ou des coalitions (route 3) pour contribuer à renforcer les capacités des partenaires du Sud est une route qui semble particulièrement empruntée par des ONG à forte orientation politique (Broederlijk Delen, FOS, WSM, Vredeseilanden, 11.11.11, Entraide et Fraternité, Oxfam Solidarité) ou technique (Trias pour la micro-finance, Protos pour l'hydraulique).

Le renforcement de capacités par l'interaction avec des organisations similaires dans le Sud (route 4) - et surtout entre partenaires d'une même ONG - est particulièrement utilisé par les ONG organisations normatives (FOS, BD, WSM, Vredeseilanden, Oxfam Solidarité, 11.11.11, Entraide et Fraternité), techniques (Action Damien, Trias, Protos) ainsi que par une ONG (Volens) qui a fait de l'interaction entre ses partenaires au sein d'un même pays une stratégie particulière de renforcement de capacités.

Enfin, ce sont plutôt les ONG normatives (FOS, WSM, VE, Trias, 11.11.11, Oxfam Solidarité) qui semblent encourager les interactions entre des organisations du Nord et des organisations du Sud (route 5).

Il ressort de cette analyse une tendance encore forte à renforcer les capacités du partenaire du Sud par une intervention directe de l'ONG belge. Mais il ressort également une tendance visant à diversifier les routes empruntées pour renforcer les capacités des partenaires du Sud et donc à multiplier les acteurs (du Nord et du Sud) impliqués dans ce processus autour de thématiques ou problématiques nationales, régionales ou internationales. Il n'est toutefois pas explicitement fait référence à cette tendance dans leurs politiques.

Nous avons pu constater cette diversité dans les cas visités sur le terrain (voir page 49).

### ***Renforcement de capacités influencé par l'offre ou par la demande***

Dans le passé, la plupart des ONG concevaient leurs interventions en matière de renforcement de capacités en se basant sur l'offre disponible. L'ONG du Nord offrait donc à ses partenaires un ensemble de modules de formations qui étaient généralement dispensés par les coopérants, ou parfois par des organismes prestataires de service dans les pays du Sud. Ce type d'intervention est toujours d'actualité pour plusieurs ONG, particulièrement autour de problématiques transversales comme le genre (WSM, Entraide et Fraternité, FOS, 11.11.11) ou pour des aspects de gestion de projet (Entraide et Fraternité, DMOS, Volens et DISOP).

Nous observons aussi dans plusieurs ONG la volonté de stimuler les demandes des partenaires en matière de renforcement de capacités. Ce constat est à mettre en parallèle avec le fait que quelques ONG (Vredeseilanden, Entraide et Fraternité, Broederlijk Delen ou encore Trias qui se pose des questions à cet égard) tendent à cesser d'appuyer structurellement des ONG de services n'ayant pas de base sociale. Ces ONG de services sont plus engagées que les ONG belges en vue de donner un support aux organisations de base (organisations paysannes par exemples), ces dernières devenant les partenaires directs de l'ONG belge et bénéficiant d'un financement direct de leur part. Ces organisations de base peuvent alors attirer l'expertise de ces organisations de services, selon leurs propres besoins.

### ***Focus sur les formations et l'apprentissage***

De l'analyse des 40 partenariats et des interviews avec les ONG belges, il semble que les formations et les ateliers prennent une part toujours plus grande dans le type d'activités mises en œuvre pour le renforcement de capacités. Il semble que d'autres instruments comme le développement organisationnel (OD) et le développement institutionnel (ID) par exemple par l'analyse des procédures organisationnelles, les échanges, le coaching/mentoring ou la recherche-action soient beaucoup moins utilisés.

### ***BC 2.2 – Les stratégies d'intervention ont évolué en même temps que le changement de vues sur l'appui au renforcement de capacités des partenaires (voir aussi QE7)***

Nous n'avons pas constaté beaucoup de changements dans les stratégies d'intervention des ONG étudiées (à quelques exceptions près). Ce critère d'appréciation est traité dans la question d'évaluation 7.

### ***Conclusions de cluster 1***

Dans ce premier cluster, nous avons vu que si les ONG disposent en effet de documents politiques exprimant une vision sur le partenariat et le renforcement de capacités, cela ne signifie pas pour autant que des stratégies particulières y soient associées. La recherche de cohérence (au niveau local ou en termes thématiques) semble l'un des effets concrets du passage d'une approche projet à une approche programme. Dans leur partenariat, la majorité des ONG jouent un rôle de « programme supporter » basé sur un patronage visionnaire ou la mise en œuvre d'activités conjointes. Dans ces configurations partenariales, on ne retrouve pas de cas extrêmes de « contractualisation pure » ou de

« gouvernance mutuelle ». Au niveau de la DGCD, on retrouve une situation similaire à celles des ONG : il existe une forte insistance politique sur le renforcement de capacités mais peu d'outils qui puissent permettre à l'administration d'apprécier les efforts des ONG belges en la matière.

Les ONG ont une approche du renforcement de capacités qui est globalement plus fonctionnelle (donc orientée vers la mise en œuvre des activités) qu'intrinsèque, dans le sens où le RC devient un objectif à part entière. Bien sûr, cela n'exclut pas – bien au contraire – que ces deux approches soient bien souvent combinées. Enfin, nous avons relevé que le renforcement de capacités se fait (encore) de manière directe entre les ONG belges et leurs partenaires du Sud, mais on observe parallèlement une nette tendance à la diversification des acteurs impliqués dans le renforcement de capacités. Nous verrons dans les questions d'évaluation suivantes si et comment ces constats de la phase documentaire se traduisent dans la pratique.

### 3.3. Cluster 2: approche et gestion du renforcement de capacités dans les partenariats

Du cluster précédent, nous avons conclu qu'il existe un consensus important au sein des ONGN et de la DGCD pour considérer que le RC des partenaires est important. De l'autre côté, il apparaît que la gestion du RC est peu articulée pour la grande majorité de ces mêmes acteurs. L'analyse s'est principalement basée sur du matériel recueilli aux sièges des ONGN (interviews, focus-groupes, questionnaire internet, étude documentaire). Dans le cluster 2, nous examinerons la pratique sur le terrain, guidés par l'évaluation de 31 partenariats appartenant à 21 ONGN et de 28 de leurs partenaires du Sud. Cela nous a fourni un kaléidoscope de pratiques de RC. Nous pouvons tout de même identifier quelques modèles. La question d'évaluation 3 donne une image plus précise sur la façon dont les actions de RC ont été programmées et exécutées dans les 31 partenariats et en analyse les points forts et les points faibles. La question d'évaluation 4 traite surtout des aspects administratifs et de gestion de ces mêmes partenariats.

Sur base des partenariats analysés sur le terrain, nous pouvons grosso modo faire une distinction par rapport à l'approche de RC adoptée par les cinq types d'ONGN sur le terrain. Cette division en 5 groupes constitue le fil rouge de l'analyse des questions d'évaluation de 3 à 6. Après la discussion de la question d'évaluation 6, nous regrouperons le tout dans une analyse globale de l'approche de RC dans les cinq groupes, et nous réaliserons une évaluation des points forts et des points faibles pour les différentes approches. Le tableau 10 donne un aperçu des cinq groupes et indique les ONGN appartenant à chaque groupe. Afin de simplifier la lecture des questions d'évaluation suivantes ci-dessous, nous résumerons une première fois les grandes lignes de l'approche de RC par groupe. Après, nous ferons une analyse détaillée avec illustration par des exemples concrets.

La division en 5 groupes est basée sur l'évaluation de 31 partenariats de 21 ONGN et sur l'étude du cadre de gestion des ONGN impliquées. À cause du nombre réduit de cas par ONGN, nous ne pouvons pas nous prononcer sur la performance globale relative au RC de chaque ONGN. Lorsque nous nous référerons dans les sections suivantes à l'approche d'un groupe déterminé d'ONGN, nous tiendrons uniquement compte des partenariats des ONGN qui font partie de l'échantillon analysé par cette évaluation.

**Tableau 10** Aperçu des cinq groupes de partenariats étudiés

<b>Approches RC</b>	<b>Remarqué dans les partenariats des ONG belges suivantes</b>
Partenariats d'ONGN techniques <sup>31</sup> (prestataires de services) accordant une attention explicite au RC lors de l'élaboration et l'exécution de leurs programmes	Action Damien, DMOS, CEMUBAC, DISOP
Partenariats d'ONGN dont l'agenda est à prédominance politique, <sup>32</sup> avec une approche plus implicite du RC	FOS, WSM, 11.11.11, Oxfam Solidarité
Partenariats d'ONGN qui agissent principalement en réponse à des besoins techniques exprimés par la société, mais qui encadrent leur travail, via une approche multi-acteurs, dans un contexte économique et politique plus général; ils opèrent avec une stratégie explicite de RC	Vredeseilanden, Trias, PROTOS, Autre Terre
Partenariats d'ONGN ayant une politique globale peu explicite quant au RC, où les différences d'approche de RC sont très grandes au sein d'une ONGN (Broederlijk Delen), ou dont l'approche de RC se limite à certains éléments des 3 groupes mentionnés ci-dessus	Broederlijk Delen, Volens, Entraide et Fraternité
Partenariats d'ONGN où le RC est peu ou pas du tout traité	SOS Layettes, SLCD, DBA, AADC, ADG, VIC

Résumé de l'approche de RC constatée dans les cinq groupes de partenariats :

- (1) *Partenariats d'ONGN techniques (prestataires de services) accordant une attention explicite au RC lors de l'élaboration et l'exécution de leurs programmes (6 partenariats de 4 ONGN).*

Ces ONGN utilisent des outils et des méthodes spécifiques pour la planification et le suivi de leur appui au RC et se concentrent surtout sur les capacités techniques et de gestion de leurs partenaires (ce qu'on appelle aussi 'assistance downstream'), surtout via des formations (HRD) et/ou par le renforcement organisationnel (OD). Leur forte attention aux aspects techniques fait que, au moins dans les partenariats soumis au sondage, ils ont l'avantage d'être spécialisés et peuvent expliciter leurs résultats dans le domaine de RC. Ils accordent parfois moins d'attention aux facteurs structurels qui limitent le développement des capacités du partenaire, à la dimension politique de la problématique du développement présente sur le lieu de travail, et/ou à une approche multi-acteurs plus globale. Dans les partenariats de DMOS, DISOP, Action Damien, et CEMUBAC, on accorde par exemple moins d'attention au travail de lobbying et de plaidoyer, et on ne travaille qu'avec un seul type de partie prenante. Action Damien et CEMUBAC sont peu axés sur le renforcement des capacités

<sup>31</sup> ONG Techniques (prestataires de services): cette appellation se réfère dans l'évaluation à un groupe d'ONG qui se sont spécialisées dans des secteurs/niches spécifiques (enseignement, soins de santé,..) et qui sont particulièrement occupées à appuyer les structures et processus axés sur une meilleure prestation de service. Dans une moindre mesure, ces ONG appuient également les activités de lobbying et de plaidoyer; parfois sous la forme de campagnes mais la part du lion de leur travail est centré sur l'amélioration de la prestation de service.

<sup>32</sup> ONGN ayant un agenda à prédominance politique: l'évaluation se réfère dans ce cas aux ONGN axées principalement sur l'assistance à la fonction de surveillance et à celle de lobbying et plaidoyer des OSC du Sud dans la poursuite d'un changement structurel.



stratégiques de leurs partenaires et sur l'ancrage des partenaires dans le domaine institutionnel.

- (2) *Partenariats d'ONGN dont l'agenda est à prédominance politique, avec une approche plus implicite du RC (7 partenariats de 4 ONGN).*

Cette stratégie implicite de RC se base sur un engagement énergique et un agenda commun aux deux partenaires. Cette stratégie ne suit pas les cadres classiques d'analyse pour le RC, mais se caractérise surtout par une grande confiance dans le dialogue critique et stratégique et par la coopération sur certaines polémiques à l'aide de formes pragmatiques déterminées de renforcement institutionnel (ID) et HRD. Le principal est axé sur le renforcement du niveau de gestion du partenaire, par exemple moyennant une amélioration des stratégies, de la gestion et du travail en réseau (appelé aussi assistance upstream), où les partenaires peuvent en grande partie apporter eux-mêmes ce qui renforce l'appropriation. Ces ONGN peuvent utiliser leurs bases et réseaux respectifs pour l'assistance au RC des partenaires, et possèdent également l'avantage d'être spécialisés. L'attention accordée au RC augmente dans ce groupe, mais est encore peu documentée et systématisée : il est donc difficile de l'évaluer. L'expertise en RC semble dès lors fortement dépendante des capacités des individus, et est moins partagée à l'intérieur même des ONGN. Dans ce groupe se retrouvent FOS, WSM, 11.11.11, et Oxfam-Solidarité.

- (3) *Partenariats d'ONGN qui agissent principalement en réponse à des besoins techniques exprimés par la société, mais qui encadrent leur travail, via une approche multi-acteurs, dans un contexte économique et politique plus général; ils opèrent avec une stratégie explicite de RC (6 partenariats de 4 ONGN).*

Dans ce genre de partenariats, des activités explicites de RC sont utilisées, et les partenaires disposent le plus souvent d'un ensemble d'instruments pour la planification et le suivi de l'appui au RC. Ils s'occupent de HRD, OD et ID, et cherchent aussi bien la capacité technique et de gestion de leurs partenaires (downstream) que des capacités plus stratégiques au niveau politique (upstream). Ils essaient d'effectuer leurs activités de RC en fonction d'objectifs économiques déterminés (p.ex. accès aux marchés ou certification) ou d'objectifs politiques (p.ex. plus de capacité de lobby pour le commerce équitable). Cette approche s'est cristallisée récemment et les changements drastiques en cours qui vont de pair avec le type de partenaires et la façon de travailler causent un certain nombre de problèmes d'exécution sur le terrain. Dans ce plus petit groupe se retrouvent Vredeseilanden, Trias, PROTOS et Autre Terre (chez cette dernière, nous avons pu retrouver des éléments de ces aspects dans le partenariat étudié, mais nous avons trouvé peu de fondements à ce sujet dans les textes politiques).

- (4) *Partenariats d'ONGN ayant une politique globale peu explicite quant au RC, où les différences d'approche de RC sont très grandes au sein d'une ONGN (Broederlijk Delen), ou dont l'approche de RC se limite à certains éléments des 3 groupes mentionnés ci-dessus (5 partenariats de 3 ONGN).*

Les 3 partenariats de Broederlijk Delen faisant partie de l'échantillon affichaient de grandes différences quant à leur approche de RC, qui se situait entre le groupe 1 et le groupe 2.<sup>33</sup> Le partenariat d'Entraide et Fraternité avec ADECOM en Inde consistait à appuyer la capacité de gestion (groupe 1) et à faire le lien avec des réseaux et d'autres partenaires (groupe 2), mais le RC était plutôt implicite et peu central. Le partenaire ANAG de Volens au Burkina Faso fut renforcé au niveau technique dans le passé, et depuis peu de manière plus limitée dans le domaine du développement organisationnel (groupe 1), mais cet appui était peu fondé et

---

<sup>33</sup> DPA du Cambodge a été accompagné de façon explicite jusqu'à la fin de 2005 à l'intérieur de la CIDSE par un processus de changement organisationnel important. Leur approche du RC paraissait alors se situer entre l'approche de groupes 1 et 2. L'appui au RC chez ACAT en Afrique du Sud était plutôt implicite (comme dans le groupe 2), mais visait surtout des capacités downstream (comme dans le groupe 1). L'appui au RC de CA au Pérou était très limité et visait principalement la capacité de gestion du partenaire.

élaboré, et on tenait peu compte des conditions critiques essentielles (l'identité et la capacité de base d'ANAG).

(5) *Partenariats d'ONGN où le RC est peu ou pas du tout traité (6 partenariats de 3 projets d'ONGN et 3 programmes ONGN)*

Dans ces partenariats, le RC des partenaires n'est, en dehors du renforcement de la capacité de gestion (PCM, comptabilité, durabilité financière), ni explicitement ni implicitement abordé. Pour 3 des 6 partenariats, l'ONG belge avait moins de capacité de mise en œuvre que l'organisation partenaire elle-même (SOS layettes et DBA au Burkina Faso, AADC au Cambodge). Les organisations partenaires d'ADG en RD Congo (JEEP) et du SLCD au Burkina Faso (MMB) avaient des problèmes structurels et étaient préoccupés par une lutte pour leur propre survie. Le partenaire de VIC en RD Congo (BDD) a reçu un budget élevé pour la réalisation de ses activités, mais a consacré peu de moyens à ses actions de RC.

Les sections suivantes sont basées sur la distinction faite ci-dessus et sur les différents critères d'évaluation mentionnés dans le cadre de l'évaluation. Pour chaque critère, nous indiquons le nombre de cas pour lesquels nous avons pu recueillir de l'information.

3.3.1. *Question d'évaluation 3 – Dans quelle mesure les principes politiques et les choix stratégiques concernant le renforcement de capacités dans les partenariats sont-ils traduits au niveau des interventions et de la collaboration avec les partenaires?*

**BC 3.1 – La politique de partenaire de l'ONG du Nord est basée sur un processus professionnel d'identification et de sélection des partenaires**

***Partenariats***

Pour la grande majorité (28) des 31 partenariats qui faisaient partie de l'échantillon, il n'existe pas de processus systématique et documenté de sélection initiale des partenaires (sur base de critères clairs fixés d'avance et qui peuvent être évalués d'une manière transparente, objective et vérifiable).<sup>34</sup> Pour certains partenariats initiés plus récemment (APIL/Autre Terre et C-CAWDU/WSM), le processus de sélection était mieux documenté. En ce qui concerne les périodes de financement plus récentes, la plupart des partenariats ont réfléchi plus stratégiquement sur la cessation ou la continuation des relations partenariales, hormis quelques-uns qui se sont distingués en apportant des modifications structurelles profondes dans le choix des partenaires (Vredeseilanden, PROTOS, Trias). D'autres ONGN ont aussi modifié les modalités de leur interaction avec leurs partenaires existants (WSM, DMOS), ou essaient de réaliser un choix de partenaires plus cohérent par pays ou par région (Volens, 11.11.11, Broederlijk delen, Entraide et Fraternité, Oxfam Solidarité). Action Damien ne choisit pas vraiment ses partenaires dans une région parce que l'organisation coopère toujours étroitement avec les structures gouvernementales existantes dans le domaine de la santé.

La durée du partenariat n'avait pas été précisée au début du partenariat dans tous les partenariats faisant partie de l'échantillon, et souvent elles ne semblent pas avoir de fin prédéterminée. La plupart des partenaires se rendent compte que l'engagement a été fixé formellement par un contrat et dure jusqu'à la fin du cycle de financement, mais ils espèrent implicitement que cela continue au-delà d'un seul contrat. Comme cela n'est pas confirmé explicitement par les ONGN, la plupart des partenaires sont confrontés dans la pratique à une incertitude face à ce qu'il adviendra après la conclusion du financement en cours puisque l'engagement des ONGN est difficilement prévisible.

La durée moyenne des partenariats faisant partie de l'enquête était d'environ 12 ans. Cette moyenne est particulièrement élevée en raison d'une série de partenariats très

<sup>34</sup> Un argument important de ce critère d'évaluation est qu'un 'processus professionnel et transparent de sélection' est assez récent en tant que concept et instrument de travail dans la coopération ONG. Vu d'une perspective historique d'assez longue durée, les ONG ont souvent choisi leurs partenaires sur base de liens personnels, ou sur le hasard d'une rencontre, grâce à des connections, et beaucoup moins sur base d'un screening objectif.

longs dans le domaine de la santé, des syndicats et du travail communautaire (sans les partenariats les plus longs, la moyenne retombe à 9,8 ans) :

- Action Damien en RDC : 35 ans;<sup>35</sup>
- DPS-CEMUBAC en RDC : plus de 25 ans;
- MOCC – WSM en RDC : 21 ans;
- Trias-Mbongwana en RDC : plus de 22 ans;
- Action Damien en Inde: 20 ans.

La plupart des partenariats étaient encore en cours, c'est pourquoi l'évaluation n'a pas pu obtenir d'aperçu global pour toute la période concernée. Une durée de plus de 10 ou 15 ans peut être considérée comme longue vis-à-vis, par exemple, de la coopération bilatérale. Néanmoins, on observe une tendance dans la gestion d'un certain nombre de grandes ONGN (comme Broederlijk Delen, WSM, Entraide et Fraternité) à évoluer d'un 'partenariat historique, sans fin' vers des partenariats plus clairement cadrés par l'atteinte d'objectifs déterminés. D'autres ONGN (Vredeseilanden, TRIAS, PROTOS) évoluent vers une approche multi-acteurs ou travaillent plus via des réseaux. Ils abandonnent de cette manière les partenariats exclusifs de 1 à 1 sur la longue durée. Dans seulement un des six partenariats qui ont pris fin entre-temps, il y a encore des contacts actifs entre l'ONGN et son ancien partenaire du Sud.

Sur le terrain nous avons été confrontés aux conséquences parfois dramatiques des changements de partenaire. Quoique les ONGN aient entrepris d'annoncer leur retrait à temps, il existe des lacunes structurelles dans les stratégies de sorties dans de nombreux partenariats (voir Question d'évaluation 5.2).

### **Renforcement des capacités**

Dans les 2/3 des 31 partenariats de la phase terrain, nous n'avons pas trouvé d'analyse systématique de la capacité du partenaire lors du démarrage du partenariat. Dans beaucoup de partenariats, il existe bien des ébauches d'analyses de certaines capacités techniques ou d'exécution 'strictes' du partenaire (comptabilité, M&E, capacité de planification). Cela s'applique aux partenariats plus anciens, mais aussi aux partenariats qui ont moins de 7 ans. DMOS (Pérou et Inde), TRIAS (RD Congo et Afrique du Sud), Action Damien (Inde et RD Congo), Vredeseilanden (RD Congo), Autre Terre (Burkina Faso), et PROTOS (RD Congo) ont réalisé des analyses plus approfondies des capacités de leurs partenaires. Les capacités en amont (*upstream*) (penser stratégiquement, développer une vision, un travail politique, ...) et les capacités *soft* (leadership, travail en équipe, ...) sont beaucoup moins ou pas du tout abordées en général, excepté de façon implicite dans les ONGN ayant une orientation politique (partenariats normatifs).

En ce qui concerne les périodes de financement plus récentes (2003-2007, 2008-2010), il s'est produit un faible accroissement du nombre d'ONGN qui, se basant sur des analyses limitées, ont incorporé des activités de RC de leurs partenaires dans leurs cadres logiques (FOS, Oxfam Solidarité, Entraide et Fraternité, Broederlijk Delen, 11.11.11 à partir de 2009).

Sept organisations partenaires ont été constituées conjointement avec des ONG belges, ce qui a conduit à des résultats mixtes dans le domaine de RC. Dans certains cas, cela s'est mal terminé (GARC/TRIAS, MMB/SLCD, Mbongwana/TRIAS). L'évaluation conclut que la constitution de nouvelles organisations se fait encore de manière trop peu réfléchie. Ci-dessous nous discuterons brièvement la situation de ces partenaires.

- GARC avec TRIAS (IVA) en Afrique du Sud: malgré une vaste intensification de RC pendant la période 1998-2003, GARC est tombé en faillite en 2009 à cause de problèmes institutionnels (structure de gouvernance confuse, et changement de direction dans la politique de TRIAS);

---

<sup>35</sup> L'intensité de la coopération a évolué pendant cette période et pendant certaines périodes il n'y a pas eu de partenariat entre Action Damien et le Ministère de la Santé. La même chose a eu lieu avec le partenariat entre Trias (avant ACT) et Mbongwana (avant Soyapro).

- MMB avec le SLCD au Burkina Faso : le SLCD essaie depuis un certain nombre d'années de faire fonctionner MMB sur une base commerciale, mais l'organisation se trouve actuellement sans missions et ses 11 employés sont quasiment au chômage technique ;
- Mbongwana avec TRIAS en RD Congo : TRIAS a appuyé Mbongwana (issu de l'ancien partenaire Soyapro, créé avec l'assistance d'ACT) pendant une longue période, dans le domaine technique et stratégique. TRIAS avait une influence évidente sur les développements stratégiques et les programmes de Mbongwana (avec une approche plus économique des programmes agricoles et orientation vers le développement économique local). Mbongwana est considéré un partenaire très solide par les autres acteurs. À partir de la cessation du financement de TRIAS en 2008 (avec inclusion d'1 année hors phase, soit 2009), Mbongwana ne dispose plus de grand donateur et son personnel se trouve en chômage technique ;
- le réseau PEHA avec PROTOS en RD Congo : Le réseau PEHA s'est constitué avec l'aide de PROTOS. Avec le temps celui-ci s'est fait réputation et crédibilité, mais est vulnérable à cause du développement limité des structures centrales de PEHA;
- DPA avec Broederlijk Delen (CIDSE) au Cambodge: DPA est l'ONG locale qui a été créée à partir de la branche de la CIDSE au Cambodge. La transformation d'une branche de la CIDSE en une ONG autonome locale s'est produite sur la base d'une stratégie de RC réussie, en coopération avec Broederlijk Delen;
- Surabi DO avec DMOS en Inde: DMOS a accompagné avec succès la transformation des principales structures administratives en une instance de mise en œuvre et d'assistance de programmes à part entière ;
- OFPROP avec DMOS au Pérou: même processus que Surabi DO avec DMOS en Inde.

### **BC 3.2 – L'ONG du Nord contribue de manière significative aux processus de renforcement de capacités au niveau des partenaires du Sud**

Ce second critère de l'évaluation analyse l'approche de RC des ONGN en se basant sur les six lignes de faille identifiées au sein des 31 partenariats :

- rôle du contexte du RC;
- stratégies et activités de RC explicites et implicites ;
- approche hands-on et approche hands-off;
- orientation downstream et upstream de l'appui au RC;
- fréquence de l'emploi des 6 routes pour RC;
- utilisation de HRD – OD – ID.

Ces lignes de faille aident à examiner dans le détail les différences d'approche des 5 groupes de partenariats (voir introduction du cluster 2). Nous allons aussi expliquer les éventuelles différences entre partenariats normatifs et instrumentaux, entre pays et entre différents types de partenaires, lorsque cela s'avère important.

En guise d'introduction, il faut mentionner que le renforcement des capacités des partenaires ne représente qu'une petite fraction de la coopération dans la grande majorité des partenariats, aussi bien en termes financiers (5% à 20%)<sup>36</sup> qu'au niveau de la fréquence des activités. Dans environ 22 des 31 partenariats, nous avons trouvé des objectifs en relation avec l'appui au RC des partenaires, mais une partie importante d'entre eux était très limitée en ce qui concerne les ambitions et l'approche qui était adoptée. De plus, les grandes différences entre les partenariats (voir phase documentaire) sont bien souvent explicables par la définition générale du RC utilisée par une partie des ONGN. Dans les partenariats où le RC représente une portion financière importante du budget, il s'agit presque toujours d'activités que les organisations du Sud réalisent avec leurs partenaires ou groupes cibles. Même si nous avons pu les considérer comme un RC dans un sens plus large, nous ne l'aurions pas inclu dans cette évaluation, qui est plutôt axée sur la relation entre les ONGN et leurs partenaires directs.

<sup>36</sup> L'évaluation n'a pas réussi à effectuer un calcul détaillé des investissements en RC. Dresser la carte de la structure du coût a été rendu difficile par un manque de catégorisation dans le budget des ONGN respectives et par le caractère implicite d'un nombre d'importants processus de RC.

### **a. Rôle du contexte lors du RC**

Le contexte dans lequel les processus de RC s'effectuent détermine en grande partie ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Nous nous sommes rendu compte que chaque organisation partenaire qui fait partie de l'échantillon a des besoins déterminés en termes de capacités. Pour quelques organisations plus petites, ces besoins étaient urgents et critiques, mais les organisations plus grandes et plus stables jouissant d'une multitude de canaux de financement se trouvent également devant des défis importants à moyen terme. La grande majorité des OSC fonctionnent en effet dans des contextes difficiles et sur la base de financement à court terme. L'évaluation a révélé les facteurs suivants qui sont déterminants pour la stabilité des OSC:

- ouverture du régime politique ;
- présence de donateurs internationaux ;
- maturité de la société civile ;
- présence de prestataires locaux de RC.

Ces éléments déterminent également le degré de difficulté pour appliquer certaines stratégies de RC dans un partenariat. Les ONG belges qui veulent appuyer leur partenaire dans le domaine du RC doivent donc avoir plus d'expertise au sein de leur organisation pour suivre le contexte dans lequel évoluent les partenaires. L'évaluation a démontré que l'ouverture du régime politique, la solidité du partenaire,<sup>37</sup> et l'orientation *downstream* ou *upstream* déterminent principalement le degré de difficulté. Les partenaires solides rencontrent en général plus de difficulté pour organiser/faciliter l'appui au RC que les partenaires plus faibles. Les partenaires plus faibles atteignent rapidement des résultats à l'aide d'interventions relativement simples (amélioration de planning et de management, adaptation de la comptabilité, ...), et on n'a pas besoin de capacité spécifique pour analyser ces nécessités et pour identifier la bonne expertise pour y répondre. Dans les organisations plus solides ayant des besoins en renforcement de capacités plus complexes, la situation est différente. En outre, il semble être plus facile d'organiser l'appui au RC *downstream*, puisque cela touche seulement des dimensions techniques et opérationnelles, qui sont bien souvent moins sensibles politiquement. L'appui au RC qui s'oriente *upstream* est en général plus sensible et également plus difficile à organiser en présence de systèmes autoritaires, et certainement lorsque l'appui est axé sur la capacité de lobbying et de plaidoyer. Dans ce cas, il y a beaucoup de chances que l'appui au RC soit considéré comme une confrontation à la politique gouvernementale. C'est pourquoi nous apercevons, lors de situations très délicates, qu'un certain nombre d'ONGN battent en retraite et ne réalisent rien d'autre que des activités de prestataires de services comme une sorte de mécanisme de survivance (p.ex. à l'Est du Kivu, en RD Congo).

Un autre facteur important du contexte qui surgit de l'évaluation concerne le timing des actions de RC. Les organisations qui se sentent confrontées à de grands défis (par exemple une crise dans leur environnement externe ou interne) sont en général plus ouvertes et se présentent comme demandeurs de RC, du moins si les relations du partenariat le permettent<sup>38</sup>.

### **b. Activités de RC explicites et implicites**

L'approche du RC des ONGN varie selon qu'elles organisent leurs activités de RC de manière explicite<sup>39</sup> ou de manière plus implicite<sup>40</sup>. Le caractère implicite ou explicite des

---

<sup>37</sup> Solidité des partenaires: nous nous référons à des partenaires qui en majeure partie présentent un équilibre en ce qui concerne les capacités essentielles du cadre ECDPM.

<sup>38</sup> Ce n'était par exemple pas le cas chez le partenaire de TRIAS en Afrique du Sud (GARC). La direction de GARC trouvait que TRIAS avait changé sa politique à l'intérieur du partenariat, et était dès lors plus intéressée dans la constitution d'une organisation de nouveaux membres que dans le renforcement de GARC.

<sup>39</sup> Par *activités explicites de RC*, nous entendons des activités où l'objectif principal est le RC du partenaire. Des exemples de ce genre d'activités sont les formations, les réunions de partenaires, les activités OD, le coaching et mentoring, les conférences, etc.

activités de RC ne détermine pas automatiquement l'efficacité ou la pertinence des actions. Ainsi, certaines activités implicites de RC se sont montrées très efficaces et importantes dans les partenariats (voir question d'évaluation 5). Le tableau 11 donne un aperçu de la classification des partenariats d'après le caractère implicite ou explicite de leurs activités de RC.

**Tableau 11** Classification des partenariats d'après le caractère implicite ou explicite de leurs activités de RC

		<b>Activités RC Explicites</b>				
		<i>Très peu</i>	<i>peu</i>	<i>normal</i>	<i>beaucoup</i>	<i>Énormément</i>
<b>Activités RC implicites</b>	<i>Très peu</i>	AMB/SOS LAYETTES AHEAD/AADC	AMB/DBA MMB/SLCD ANAG/Volens			
	<i>Peu</i>	CA/BD	JEEP/ADG BDD/VIC Adecom/EF GARC/Trias (na 2003) DPA/BD (na 2006)	Mbongwana/TRIAS	PNEL-PNET/DA DPS/CEMUBAC PEHA/PROTOS Min Gez Inde/DA Prorural/ Disop	
	<i>Normal</i>		RECIC/11* MOCC*/WSM ACAT/BD TCOE/Oxfam* ILRIG/FOS*	APIL/Autre Terre WIMA/VE SYDIP/VE (avant 2007) DPA/BD (avant 2006)	Surabi DO/DMOS OFPROP/DMOS GARC/Trias (avant 2003)	
	<i>Beaucoup</i>		Aprodeh/11* CGTP/FOS*	C-CAWDU/ WSM* C-CAWDU/ Oxfam*		
	<i>Énormément</i>					

\* = Partenariats normatifs.

Le tableau 11 donne les résultats importants suivants :

- dans environ un tiers des partenariats, le RC correspond une activité marginale. Dans ces partenariats, très peu d'activités de RC explicites et/ou implicites ont lieu ;
- dans seulement un autre tiers des 31 partenariats, l'évaluation a constaté beaucoup d'activités dans le domaine du RC (explicites et/ou implicites). Dans le tiers restant, le RC n'est pas une activité essentielle, mais plutôt une activité secondaire ;
- dans les partenariats qui font du RC, celui-ci est réalisé le plus souvent ou principalement via des activités de RC explicites (groupe 1 : les ONGN techniques / prestataires de services), ou via des activités de RC implicites (groupe 2: les ONGN politiques / partenariats normatifs) ;
- Une minorité (7) de partenariats exécute régulièrement des activités de RC aussi bien de manière explicite qu'implicite (APIL-Autre Terre au Burkina Faso, C-CAWDU avec WSM et Oxfam Solidarité au Cambodge, WIMA et SYDIP-Vredeseilanden au Congo, OFPROP/DMOS au Pérou et Surabi/DMOS en Inde).

<sup>40</sup> Des activités implicites de RC sont des activités qui ont lieu dans le cadre de la coopération entre une ONGN et son partenaire, mais où le RC est considéré comme un produit secondaire. Des exemples sont, entre autres, l'interaction pendant les visites du staff des ONGN, une ONGN et son partenaire qui collaborent pour un projet/action, une activité où le partenaire est utilisé pour accompagner d'autres partenaires, ou bien encore des actions où les partenaires sont intégrés dans un réseau /une coalition.

### c. Approche Hands-on et hands-off

L'implication des ONG belges dans les processus de RC varie beaucoup. Elles préfèrent, consciemment ou pas, se tenir à l'écart et ne pas diriger activement la planification et l'exécution des processus de RC chez leurs partenaires (*hands-off*), ou bien y jouent tout de même un rôle plus actif (*hands-on*). Lors d'une approche *hands-on*, l'ONGN est beaucoup plus présente dans le processus de RC. Sa présence peut être plus importante pendant la phase de planification, par exemple en demandant au partenaire de faire une analyse de ses capacités, ou pendant la phase d'exécution en offrant certains modules de formation, en pourvoyant de l'assistance technique, etc. Dans la pratique, nous pouvons situer les ONGN sur un continuum entre ces deux extrêmes. Les ONGN prennent sur elles des rôles différents pour les différents types d'activités de RC, mais on peut néanmoins distinguer plusieurs modèles. La motivation pour travailler *hands-on* semble être liée dans les ONG techniques spécialisées (groupe 1) à l'identification de certains besoins techniques chez les partenaires pour lesquels ils possèdent l'expertise adéquate. La motivation pour choisir plutôt une approche *hands-off* varie (et ce choix n'est pas nécessairement fait d'une manière très réfléchie). Une partie des ONGN (FOS/ILRIG, 11.11.11/APRODEH, Broederlijk Delen/ACAT) trouvent qu'il n'est pas approprié de se mêler des affaires internes des partenaires, et pratiquent surtout des activités implicites de RC (axées sur ID et sur un échange entre partenaires). D'autres considèrent leurs partenaires comme très solides de sorte qu'ils peuvent faire peu dans le domaine de RC (Oxfam Solidarité/TCOE). Un troisième groupe considère qu'avec leur capacité limitée, ils ne peuvent apporter que peu de choses aux partenaires (SOS Layettes, AADC, DBA).

Le tableau 12 donne un aperçu des rôles dont les ONGN se chargent en relation avec l'appui au RC, et qui varient de complètement *hands-off* à complètement *hands-on* (adapté d'Intrac<sup>41</sup>, 2007), et une estimation des partenariats de la phase terrain.

**Tableau 12** Classification des partenariats selon l'approche *hands-on* et *hands-off*

Hands-off←			→ Hands-on		
Financement des activités de RC sans formuler des conditions	Apport de contacts et d'information	Financement de l'input de prestataires locaux de RC	Facilitation des échanges pour le partenaire, réseaux, réunions de partenaires, visites en Belgique, dialogue critique avec coord. rég.	L'ONGN fait des formations, AT, OCA	L'ONGN accompagne tout le processus de RC
TCOE/Oxfam* (1) ACAT/BD(1)	APRODEH/ 11*(1) CGTP/FOS*(1) RECIC/11*(2) ADECOM/EF GARC/TRIAS(1)	APIL/Autre Terre* SYDIP/VE WIMA/VE	ILRIG/FOS* C-CAWDU/WSM* C-CAWDU/Oxf am* APRODEH/11*(2) CGTP/FOS* (2) MOCC/WSM* RECIC/11*(2) TCOE/Oxfam-Sol* (2) ACAT/BD (2) DPA/BD ANAG/Volens (1)	PRORURAL/ Disop ANAG/Volens(2) GARC/TRIAS(2)	DPS/CEMUBAC MBONGWANA/TRIAS PNL-PNT/DA Min Gez Inde/DA OFPROP/DMOS Surabi DO/DMOS PEHA/PROTOS

\* = partenariats normatifs.

Remarque: certains partenariats ont des aspects aussi bien *hands-on* que *hands-off*. Nous les avons marqué avec (1) et (2).

De cette classification découlent les constatations suivantes :

- Les ONGN faisant partie de l'échantillon jouent des rôles fort différents, allant d'un rôle uniquement *hands-off* à un rôle *hands-on*, et tout ce qu'il y a au milieu<sup>42</sup>. Quant

<sup>41</sup> Lipson B., Hunt M. (2007), Capacity Building Framework: A Values-based Programming Guide, Intrac, Praxis Series No.3.

- aux partenariats des ONGN plus techniques ou spécialisées (groupes 1 et 3), ils préfèrent clairement une approche fortement *hands-on*, c'est ce qui se passe par exemple dans les partenariats d'Action Damien, de DMOS, de Trias, de PROTOS et du CEMUBAC. Les partenariats normatifs<sup>43</sup> (groupe 2) faisant partie de l'échantillon se situent entre une approche *hands-on* et *hands-off* et démontrent une grande préférence pour les échanges entre partenaires, le renforcement de réseaux/platformes, les visites liées aux actions du Nord, ...;
- Quant au renforcement de la capacité de gestion des partenaires (travail axé sur le projet, comptabilité, gestion axée sur les résultats,...), la majorité des ONGN ont adopté une approche *hands-on*.
  - L'évaluation a identifié des exemples de partenariats réussis parmi les *hands-on* aussi bien que parmi ceux qui se situent quelque part entre *hands-on* et *hands-off*.
    - o Le grand danger dans le cas d'une approche fort *hands-on* est une appropriation plus faible des processus de RC par le partenaire, à cause de la direction forte donnée par l'ONGN. Les interventions d'Action Damien courent ce risque en raison de l'impulsion énergique et la coordination des bureaux locaux par l'ONGN. Il y a toutefois des exemples où une forte approche *hands-on* ne s'est pas faite au détriment de l'appropriation des processus par le partenaire. Les interventions de RC de DMOS au Pérou et en Inde ont par exemple été fort *hands-on*, surtout pendant les premières années, mais cela semble avoir été démontré une efficacité dans les actions qui se sont révélées durables. Ceci peut être expliqué par le fait qu'aussi bien DMOS que les bureaux de développement font partie des mêmes structures et de la même famille et que les interventions de RC ne sont dès lors pas considérées comme provenant de l'extérieur
    - o La qualité et l'efficacité des partenariats qui sont *hands-off* en grande partie, comme par exemple 11.11.11, EF, BD, FOS, et Oxfam Solidarité (groupe 2), semblent dépendre fortement de la vision stratégique des coordinateurs régionaux des ONGN qui identifient et facilitent des opportunités d'appui de RC, et de la solidité du partenaire local pour coordonner ses propres processus de RC. Une approche *hands-off* ne signifie donc pas nécessairement qu'aucun appui au RC n'ait lieu.
    - o Les interventions de WSM et d'Oxfam Solidarité avec la C-CAWDU au Cambodge sont du point de vue global plutôt *hands-off*, mais incluent des éléments *hands-on* via conseils, une mise en contact avec des réseaux internationaux, etc. Cette combinaison équilibrée d'actions a renforcé les partenaires et a bien répondu à leur processus de changement endogènes.

*Les coopérants et les coordinateurs régionaux* sont considérés par les ONGN comme des instruments importants pour appuyer ou faciliter les processus de RC. Au cours de l'évaluation, nous avons bien observé leur présence et nous avons essayé de dresser la carte de leur apport au RC. Coopérant signifie collaborateur expatrié. Les coordinateurs régionaux peuvent être constitués par du personnel international ou national des ONGN. Le tableau suivant est une illustration du fait que les ONGN engagent actuellement beaucoup moins de coopérants que dans le passé. En effet, seuls 5 des 31 partenariats ont employé des coopérants. Par contre, dans 25 des 31 partenariats, les ONGN recourent à des coordinateurs régionaux<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Les partenariats qui ont exécuté peu ou pas d'activités de RC n'ont pas été inclus dans le tableau (AHEAD/AADC, AMB/SOS Layette, CA/BD, AMB/DBA, JEEP/ADG, BDD/VIC, MMB/SLCD).

<sup>43</sup> Partenariats où le RC est fonction de l'organisation dans sa totalité plutôt qu'instrument uniquement utilisé pour atteindre de façon plus efficace les groupes cibles.

<sup>44</sup> Dans une minorité des cas, les responsables de programmes dans le siège de l'ONGN en Belgique font plusieurs visites par an au partenaire, en complétant ainsi le rôle des coordinateurs régionaux, ou parfois même en le remplaçant.



**Tableau 13** Présence de coopérants et de coordinateurs régionaux dans les 31 partenariats

Pays	Partenariat	Coop	Coord Reg	Pays	Partenariat	Coop	Coord Reg
BF	AMB/SOS Layettes			Inde	Surabi DO/DMOS		X
BF	ANAG/Volens	X	X	Inde	Adecom/EF		X
BF	APIL/Autre Terre		X	Inde	Min DA Inde/DA		X
BF	AMB/DBA			Pérou	Cedep Ayllu/BD		X
BF	MMB/SLCD			Pérou	Prorural/DISOP		X
Cam	C-CAWDU/WSM		X	Pérou	CGTP/IESI/FOS		X
Cam	C-CAWDU/Oxfam Sol		X	Pérou	OFPROP/DMOS		X
Cam	AHEAD/AADC			Pérou	Aprodeh/11		X
Cam	DPA/BD		X	Afr du Sud	TCOE/Oxfam Sol		X
RDC	JEEP/ADG			Afr du Sud	GARC/TRIAS	X (jusque 2003)	
RDC	BDD/VIC		X	Afr du Sud	ILRIG/FOS		X
RDC	PEHA/PROTOS		X	Afr du Sud	ACAT/BD		X
RDC	WIMA/VE	X	X				
RDC	SYDIP/VE	X	X				
RDC	MOCC/WSM		X				
RDC	RECIC/11		X				
RDC	Mbongwana/TRIAS	X	X				
RDC	DPS Kiroto./CEMUBAC		?				
RDC	PNEL-PNET/DA		X				

Sur base des missions effectuées sur le terrain, l'évaluation a tiré les conclusions suivantes quant au rôle des coopérants et des coordinateurs régionaux dans les processus de RC :

- Les partenariats (5) qui ne sont pas appuyés par des coordinateurs régionaux et/ou des coopérants semblent pratiquer peu de RC ou ne parviennent pas à suivre les actions de RC dans la pratique<sup>45</sup>;
- Les partenariats (5) faisant partie de l'échantillon qui travaillent avec des coopérants n'ont pas directement pu présenter de meilleurs résultats en RC que les partenariats qui travaillent uniquement avec des coordinateurs régionaux<sup>46</sup>;
- Les coordinateurs régionaux (25) jouent un rôle fort varié quant au RC dans les partenariats :
  - plutôt hands-on (de la facilitation jusqu'à la direction): 21x;
  - plutôt hands-off (d'un suivi uniquement administratif jusqu'à un appui moral): 4x (BDD/VIC, ADECOM/EF, CA/BD, TCOE/Oxfam Sol).
- Environ la moitié des coordinateurs régionaux (12) jouent un rôle significatif d'appui aux processus de RC des partenaires ;
- Quoique les coordinateurs régionaux aient été désignés par plusieurs ONGN comme des interlocuteurs importants dans le RC, les coordinateurs faisant partie de l'échantillon n'avaient pas d'expérience professionnelle dans l'accompagnement de processus de RC et avaient peu ou pas bénéficié de formation de la part des ONGN pour ce rôle ;
- Au niveau local, le manque de prestataires forts dans le RC dans certains pays, pouvant non seulement apporter inputs techniques mais sachant aussi concevoir et accompagner des processus complets de RC, entraine que les coordinateurs

<sup>45</sup> Le nombre réduit de ce genre de partenariats inclus dans l'enquête rend difficile des conclusions plus générales.

<sup>46</sup> La même raison ne nous permet pas d'en tirer des conclusions plus générales.

régionaux continuent d'être importants pour les ONGN qui accordent un rôle central au RC.

L'évaluation conclut que les coordinateurs régionaux peuvent jouer un rôle important dans l'appui au RC, mais c'est à peine s'ils sont préparés et orientés pour ce rôle. De manière générale, l'appui au RC (dans son sens large) représente un volume limité dans l'ensemble des tâches qu'ils doivent accomplir. Dans la pratique, ils jouent toutefois un rôle qui pourrait se définir comme une sorte de 'soft-interface'. Ils jettent un pont, au sens littéral et figuratif, pour la communication entre les partenaires du Sud et les bureaux centraux des ONGN. Dans les meilleurs cas (12 partenariats), ils engagent un dialogue critique avec le partenaire, et, en fonction de la situation, adoptent une attitude d'appui, critique, innovatrice, de travail en réseau ou de recherche d'opportunités.

#### **d. Downstream et upstream**

Une quatrième manière utile de classer le RC dans les partenariats, est celle selon l'orientation de leur approche de RC. D'un côté, il y a des interventions qui sont orientées *downstream* au niveau de l'organisation partenaire, et qui renforcent surtout la capacité d'exécution technique, opérationnelle (le plus souvent via HRD, OD technique et dans certains cas aussi moyennant l'infrastructure). D'un autre côté, il y a des interventions de RC qui sont axées sur des processus *upstream* au niveau de l'organisation partenaire, c'est-à-dire axées sur la gestion, la stratégie, la vision et la mission, le cadre institutionnel, etc. (le plus souvent via OD et ID). Le tableau 14 donne une estimation rudimentaire des 31 partenariats classifiés selon les stratégies qu'ils emploient.

**Tableau 14** Classification des 31 partenariats d'après l'orientation de leur stratégie de RC: upstream ou downstream

	Downstream		Upstream		
<b>Partenariat normatif dans le RC</b>			C-CAWDU/WSM C-CAWDU/Oxfam MOCC/WSM	ILRIG/FOS TCOE/Oxfam APRODEH/11 CGTP/FOS RECIC/11	
<b>Partenariat instrumental dans le RC *</b>	OFPROP/DMOS PRORURAL/Disop PEHA/PROTOS ANAG/Volens PNL-PNT/DA	Min santé Inde/ AD DPS/CEMUBAC	ACAT/BD DPA/BD GARC/Trias SYDIP/VE WIMA/VE Surabi DO/DMOS APIL/Autre Terre MBONGWANA/ Trias		ADECOM /EF

\* Un certain nombre de partenariats instrumentaux ne se trouvent pas dans la liste parce qu'ils réalisent peu ou pas d'activités de RC : AHEAD/AADC, AMB/SOS Layettes, Cedep Ayllu/Broederlijk Delen, AMB/DBA, JEEP/ADG, BDD/VIC, MMB/SLCD.

L'analyse a donné comme résultat l'image suivante :

- Les partenariats normatifs (groupe 2) sont en général plus orientés upstream que les partenariats instrumentaux (groupes 1, 3 et 4). L'appui en RC se donne dans le groupe 2 moins via la transmission classique de savoir mais davantage par un

renforcement et un échange de connaissances.<sup>47</sup> Cette approche peut être décrite comme 'joint practice development'<sup>48</sup>. Le contraire s'applique à l'appui downstream, que les partenariats instrumentaux utilisent prioritairement. La transmission de savoir est alors très centrale et le renforcement se fait souvent sous la forme de HRD ou OD, et moins un renforcement de ID.

- Les partenariats du groupe 3 (ONGN avec une approche multi-acteurs) s'efforcent le plus souvent de réaliser un mélange équilibré d'actions downstream et upstream;
- Dans la pratique, nous observons qu'un certain nombre de partenariats ont connu une évolution très nette. Par exemple:
  - L'assistance à GARC (TRIAS) en Afrique du Sud a évolué en 2003 d'une approche fortement hands-on aux activités aussi bien downstream que upstream vers une approche principalement hands-off, avec de temps en temps un appui upstream;
  - SYDIP et WIMA (Vredeseilanden) ont été renforcées jusqu'en 2006-2007 surtout dans le domaine technique et opérationnel (downstream), mais à présent elles sont appuyées beaucoup moins intensément et principalement upstream.
- Sous la pression de faire travailler leurs partenaires avec une gestion plus axée sur les résultats, nous constatons, dans un certain nombre de partenariats, une évolution d'un focus upstream vers plus d'attention à ce qui se passe downstream, mais alors surtout orienté vers les outputs et outcomes des partenaires. On saute alors parfois trop facilement au-dessus de la 'boîte noire', c'est-à-dire que l'on passe au-dessus de l'organisation elle-même et des changements structurels qu'il faudrait apporter. De telle sorte que l'ONGN n'accorde que peu d'attention au renforcement de l'organisation qui doit lui permettre de réaliser des outputs et outcomes à plus long terme.

#### **e. Fréquence d'utilisation des routes 1 – 6**

Pendant la phase documentaire de cette évaluation, l'appui au RC a aussi été décrit sur base de six routes<sup>49</sup>, notamment en observant quels acteurs étaient impliqués dans le processus de RC et de quelle façon (voir chapitre 1). La présence des 6 routes a été systématiquement vérifiée dans les 31 partenariats (critères: sporadiquement, régulièrement, abondamment). Cette estimation a été faite par les évaluateurs sur base de listes des activités de RC élaborées pendant les missions sur le terrain. Il s'agit uniquement d'actions de RC financées par des ONG belges. La difficulté de mesurer certaines activités de RC fait que cette estimation donne seulement une indication de la réalité actuelle sur le terrain. La figure 3 indique l'importance relative des différentes

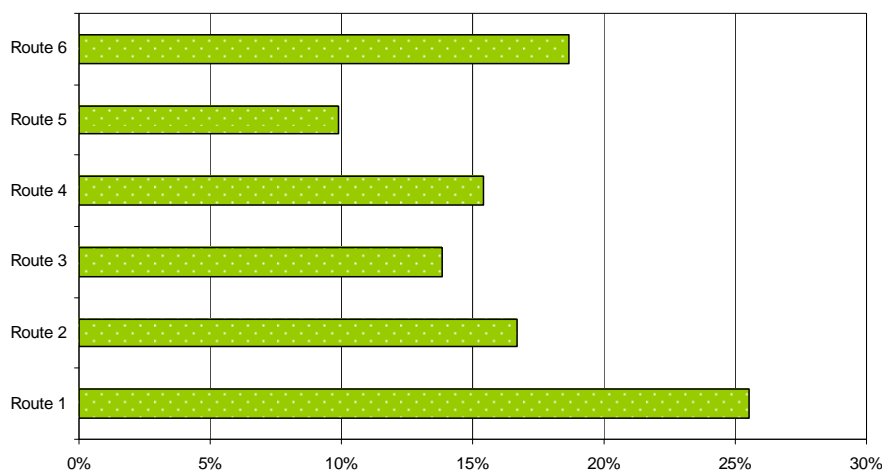
---

<sup>47</sup> Ainsi 11.11.11 a appuyé par exemple Aprodeh au Pérou en ce qui concerne la conception de la dimension socio-économique et culturelle à l'intérieur d'une action plus globale concernant les droits de l'homme. Les évaluateurs ont également examiné si par exemple du point de vue du genre il valait mieux travailler sur le statut des employées domestiques. Un autre sujet qui a abordé concernait la problématique minière. De ces discussions stratégiques découlent des choix plus opérationnels: travaille-t-on via des activités avec les groupes cibles, ou des activités politiques, ou les deux? L'appui de 11.11.11 en relation avec les thèmes ci-dessus a régulièrement adopté la forme de ID. Nous avons aperçu un appui similaire chez le partenariat de 11.11.11 avec RECIC en RD Congo, où le coordinateur régional participait à des discussions stratégiques au sein de RECIC;

<sup>48</sup> Joint practice development: Les ONGN ou d'autres organisations partenaires coopèrent avec le partenaire pour ce qui est d'une action/d'un sujet déterminé(e), et pendant ce processus intensif la capacité des différents impliqués se trouve renforcée. Dans la pratique, ceci apparaît souvent comme un scénario plus réaliste que par exemple la transmission de meilleures pratiques (best-practice, lors de réunions de partenaires par exemple) où l'ONGN s'attarde peu à l'analyse du contexte local et à la capacité pour exécuter cette best-practice.

<sup>49</sup> Route 1: RC exécuté par l'ONGN; Route 2: RC exécuté par le prestataire local de RC; Route 3: RC par participation à des réseaux thématiques ou sectoriels, alliances, plateformes, conférences; Route 4: RC par interaction entre pairs avec des organisations partenaires des ONGN ou d'autres organisations du Sud; Route 5: RC par l'interaction avec des organisations similaires du Nord ou des formations du Nord; Route 6: Le partenaire organise ses propres processus de RC (sans expertise externe)

routes mais ne se prononce pas sur la qualité des actions classées dans ces routes (cet aspect sera traité lors de la question d'évaluation 5).



**Figure 2** Fréquence des 6 routes dans les 31 partenariats.

Les ONG belges utilisent toutes ces 6 routes, mais il est évident que certaines routes sont plus souvent utilisées que d'autres. La route 1 est utilisée dans la plupart des partenariats et représente la plus grande partie des actions de RC. Cette route est définie dans un sens très large et comprend aussi bien les visites des coordinateurs régionaux des ONGN que l'input des coopérants, les formations exécutées par le personnel des ONGN, etc. Il est intéressant de constater que la route 6 est fréquemment utilisée, lors de laquelle le partenaire projette ses propres processus<sup>50</sup> de RC, sans coopération externe significative ou sans expertise externe (exercices de réflexion, évaluations internes, etc.). Le fait que le financement des ONGN soit capable de créer de l'espace pour ce genre de processus internes semble important. Le RC par l'interaction avec des organisations similaires du Nord ou des formations du Nord ne représente qu'environ 10% du total des actions de RC. Ceci se retrouve le plus au niveau des ONGN qui lient fortement leurs actions au Sud avec des actions au Nord, et/ou font partie d'un mouvement social, ou chez des ONGN qui proposent régulièrement à leurs partenaires de s'inscrire à des formations en Europe.

La fréquence de l'utilisation des 6 routes est aussi représentée dans le tableau 15 en ce qui concerne les 5 groupes de partenaires définis au début de ce cluster. Les scores varient de '0' (n'a pas lieu) à '3' (a lieu fréquemment).

**Tableau 15** Aperçu de l'emploi des routes dans les 5 groupes de partenariats (voir début de cluster 2): scores entre '0' (n'a pas lieu) et '3' (fréquemment)

Groupe 1-5	Route 1	Route 2	Route 3	Route 4	Route 5	Route 6
<b>Groupe 1:</b> ONGN techniques et prestataires de services	2,3	1,1	0,3	0,7	0,7	1,1
<b>Groupe 2:</b> ONGN à orientation politique	1,9	1,0	1,6	1,4	1,1	2,1
<b>Groupe 3:</b> ONGN avec une approche multi-acteurs	2,2	2,0	1,7	2,0	0,9	1,2
<b>Groupe 4:</b> ONGN utilisant une approche moins cohérente	1,7	1,4	1,1	1,2	0,5	2,0
<b>Groupe 5:</b> ONGN réalisant des actions minimales de RC	1,3	0,8	0,2	0,3	0,3	0,3

<sup>50</sup> Dans la pratique, il n'est pas toujours simple de distinguer les actions qui ont (ou non) été indirectement initiées par d'autres donateurs ou parties prenantes.

De ce tableau, nous pouvons déduire que les groupes 2 et 3 font beaucoup plus usage des échanges entre partenaires, d’alliances et du travail en réseau que les ONGN du groupe 1. Les ONGN du groupe 3 présentent la plus grande diversité dans leur offre de RC. Les ONGN du groupe 5 (le groupe qui fait peu de RC) utilisent seulement la route 1 et un peu la route 2, mais pour le reste, leur offre (limitée) de RC présente peu ou pas de diversité.

L’importance relative des six routes diffère peu entre les partenariats normatifs et instrumentaux. Seul le travail avec des prestataires locaux de RC (route 2) est significativement plus utilisé dans les partenariats instrumentaux, et l’utilisation de réseaux et d’alliances (route 3) prime par contre dans les partenariats normatifs. On ne constate pratiquement pas de différences quant à utilisation des 6 routes entre partenaires faibles et forts, excepté un emploi légèrement plus intense de la route 1, et un emploi moins intense de la route 6 chez les partenaires plus faibles.

#### **f. Utilisation de HRD – OD - ID**

Un sixième paramètre pour dresser la carte de l’approche de RC peut être de regarder la différence entre les actions de RC axées sur le renforcement (1) des compétences individuelles des employés (HRD), (2) de l’organisation dans son ensemble ou de parties de celle-ci (OD), et (3) de la position de l’organisation en relation avec son environnement (autres organisations, structures, cadre juridique et institutionnel) (ID). Dans 6 pays, nous avons recueilli de l’information quantitative et qualitative pour se faire une idée des sujets traités et des méthodes de travail mises en œuvre en ce qui concerne ces 3 aspects (HRD, OD et ID).

##### *Activités HRD*

Le tableau 16 ci-dessous donne un aperçu de l’utilisation des différentes manières de formation (HRD) et des méthodes de travail respectives.

**Tableau 16** Aperçu de l’utilisation des différents sujets et méthodes de travail en ce qui concerne les activités de HRD (31 partenariats) : de ‘`’ à ‘xxxxx’

<b>Activités HRD</b> (31 partenariats)	<b>Méthode de travail</b>		
	<b>Sujet</b>	Apprentissage formel : formations, séminaires, conférences	Apprentissage informel : formation on-the-job, coaching, mentoring, peer-to peer
Capacités de gestion	xxxx	xx	xx
Capacités techniques	xxxxx	xx	xx
Attitude, motivation, valeurs, attentes	x	x	

Nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- La grande majorité des activités de HRD avait trait à des sujets techniques et de management. Seulement un sixième environ était axé sur des capacités plus soft (attitudes, motivation, valeurs, etc.);
- Environ la moitié a été réalisée sous forme de formations, séminaires, et/ou conférences (activités éducatives formelles). Un quart a été réalisé via des activités éducatives plus informelles (mentoring, coaching, peer-to-peer, etc.), et encore un

autre quart via des activités spécifiques (coopération dans un projet commun, interaction avec des collègues ou des bénéficiaires, etc.).

#### Activités OD

L'analyse des activités OD est résumée dans le tableau 17 ci-dessous.

**Tableau 17** Aperçu de l'utilisation de différents sujets et méthodes de travail des activités OD (31 partenariats)

Activités OD (31 partenariats)	Méthode de travail		
	Sujet	Training/ formation	Adaptation de procédures/ processus
Apprentissage organisationnel/gestion du savoir	xx	xx	
Structure de l'organisation		x	
Processus internes de l'organisation		xxx	
Gestion du personnel	x		
Style du Management	x		
Capacité d'organisation			xxx
Culture de l'organisation			

D'où nous apprenons que :

- La majorité des actions OD a été axée sur le renforcement de la capacité d'organisation moyennant l'amélioration de l'infrastructure, et sur l'amélioration des processus et procédures internes. À un moindre degré, l'apprentissage organisationnel a également fait l'objet d'une certaine attention. Les autres 4 sujets ont été beaucoup moins utilisés.
- À chaque fois, un tiers des actions OD a été réalisé via HRD, en adaptant des procédures et des processus, et moyennant des investissements en infrastructure.

#### Activités ID

**Tableau 18** Aperçu de l'utilisation de différents sujets et méthodes de travail des activités ID (31 partenariats)

Activités ID (31 partenariats)	Méthode de travail			
	Sujet	Training/ formation	Adaptation de processus/ procédures	Échange de savoir et d'expériences
Harmonisation stratégique (harmonisation entre organisations qui travaillent dans la même région ou dans le même secteur /travail en réseau			xx	xx

Harmonisation opérationnelle (harmonisation de programmes et élaboration collective de programmes)		x	xx	
Renforcement de l'influence externe (plaidoyer/lobbying)	xx		x	Xxx

Parmi les activités ID:

- Une majorité a réalisé le renforcement de ses activités de lobbying et de plaidoyer à l'aide de HRD, l'échange de savoir et d'expériences (échanges entre partenaires) et l'exécution d'activités communes ;
- En dehors de cela, nous avons ensuite prêté attention à l'harmonisation stratégique et opérationnelle.

Si nous comparons les résultats quant au HRD, OD et ID, nous dégagons les résultats supplémentaires suivants :

- (1) Malgré la critique croissante dans des études et évaluations quant à l'efficacité de la formation et du training classiques pour l'appui au RC, les ONGN continuent à y investir plus que dans d'autres types de HRD, OD ou ID. L'appui au RC est encore toujours fortement associé à l'organisation de séminaires de training ou à l'offre de cours. Les ONGN du groupe 3, au contraire, ont adopté des stratégies conscientes pour abandonner la formation et le training classiques (en partie aussi DISOP et DMOS du groupe 1). Les ONGN du groupe 2 a moins recours à la formation classique et met plus l'accent sur les échanges entre partenaires, coalitions et réseaux, et sur des modes implicites de RC (p.ex. l'appui aux coordinateurs régionaux ou l'exécution d'actions communes)
- (2) Globalement, le rôle de développement organisationnel (OD) est mieux pris en compte que dans le passé, mais souvent cela ne s'étend pas au-delà de l'amélioration de l'infrastructure ou du renforcement de la capacité de mise en œuvre (planning, M&E, etc.). Au sein de 11 partenariats, on va même plus loin : DMOS (Pérou et Inde) et DISOP (Pérou) du groupe 1; WSM et Oxfam Sol (Cambodge) du groupe 2, Autre Terre (Burkina Faso), TRIAS (DR Congo et Afrique du Sud jusqu'en 2003), et VE (RDC) du groupe 3, et BD (Cambodge) du groupe 4. Des exemples peuvent être retrouvés dans les rapports nationaux;
- (3) Il y a quelques exemples de partenariats où il règne un équilibre dynamique entre les 3 composantes qui s'adapte au contexte changeant. Par exemple, dans les partenariats normatifs au dialogue stratégique régulier (WSM, Oxfam Solidarité) au Cambodge, nous avons regardé de près les différentes dimensions de RC (HRD, OD, ID), aussi adaptées aux besoins évolutifs du partenaire. La vision plus ample de RC était fort présente au début de la coopération, mais l'appui spécifique est modulé en fonction du cycle institutionnel du partenaire. C'est ce qui explique pourquoi la composante ID devient graduellement plus forte ;
- (4) En ligne avec le déplacement vers l'appui à des processus multi-acteurs, les ONGN du groupe 3 se détachent de l'appui HRD et OD à des partenaires individuels, et expérimentent<sup>51</sup> avec des types d'appui au RC de groupes d'acteurs et de réseaux (p.ex. renforcement en chaîne de l'agriculture, travail avec des réseaux et coalitions temporaires pour des campagnes, ...). À cause de l'imbrication et des dimensions structurelles de beaucoup de problématiques du développement, il existe des arguments sérieux pour évoluer vers une approche multi-acteurs, mais cela exige des adaptations radicales en ce qui concerne le choix des partenaires et la gestion des programmes. Basé sur les visites sur le terrain, nous avons constaté ce qui suit :
  - Dans le groupe-cible, nous avons rencontré quelques exemples d'approches multi-acteurs chez Vredeseilanden, TRIAS et PROTOS en RDC, et chez WSM et Oxfam Solidarité au Cambodge. Vu d'une perspective de renforcement des capacités, nous avons constaté qu'il est très important qu'une approche multi-

<sup>51</sup> Vredeseilanden par exemple participe en coopération avec l'Université de Wageningen dans un projet de recherche et d'éducation concernant l'appui au RC lors de processus multi-acteurs.

acteurs parte de la logique de terrain (comme dans les partenariats mentionnés ci-dessus);

- Dans quelques cas, l'organisation partenaire poursuit elle-même une approche multi-acteurs, mais cela ne se traduit pas dans un partenariat spécifique avec l'ONG belge (p.ex Aprodeh/11.11.11 au Pérou);
- Les stratégies rapidement changeantes des ONGN ont mené dans divers cas à un manque de prévisibilité et à des ajustements brusques dans la gestion du partenaire (Vredeseilanden à l'Est de la RD Congo, TRIAS en Afrique du Sud);
- Une approche multi-acteurs n'entraîne pas automatiquement plus de coordination entre les donateurs d'un même partenaire du Sud. Cette coordination était inexistante ou faible dans les partenariats visités.

Une estimation qualitative de quel type d'activités de RC a bien fonctionné et quel autre type n'a pas bien fonctionné sera traitée lors de la question d'évaluation 5 (BC 5.1).

### ***BC 3.3 – L'ONG du Nord dispose des moyens et des capacités nécessaires pour soutenir des processus de renforcement de capacités***

Dans la plupart des partenariats, les frais concernant l'appui aux processus de RC du partenaire ne représentent que 5 à 10% du total du financement du partenaire. Nous n'avons pas pu en faire un calcul exact en raison du manque de données nécessaires chez certains partenaires et parce qu'il est difficile de quantifier certains types – plus implicites – de RC.

En général, il a été tenu compte des éléments d'efficacité lors de la planification des processus de RC. Il est souvent fait appel à des prestataires locaux de RC lorsqu'ils sont disponibles. L'envoi de coopérants belges diminue encore dans la plupart des ONGN. En RD Congo, les ONGN travaillent encore beaucoup avec des coopérants malgré la disponibilité d'expertise locale dans un certain nombre de domaines.

Le nombre d'ONGN ayant du personnel (en Belgique ou sur le terrain) spécialisé en RC est très limité. L'apprentissage de cette spécialité se fait surtout par l'expérience pratique sur le terrain ou par des formations courtes organisées par les fédérations ou des centres spécialisés. A l'exception de TRIAS, Vredeseilanden, PROTOS, DMOS (et, dans une moindre mesure, CEMUBAC, FOS, WSM, Autre Terre, et Broederlijk Delen), nous avons trouvé peu d'exemples d'apprentissage explicite au sein des ONGN. Cette composante centrale des activités des ONGN est traitée de façon négligeable.

L'évaluation n'a identifié que deux partenariats (C-CAWDU/WSM-Oxfam Solidarité au Cambodge, et DPA/Broederlijk Delen via la CIDSE au Cambodge) où des efforts ont été entrepris pour harmoniser les visions des différents bailleurs de fonds quant à la mise en œuvre et le suivi de processus de RC du partenaire.

### ***Résultats de l'analyse de l'étude documentaire de 9 partenariats – question d'évaluation 3***

Dans sept des neuf partenariats, les ONGN n'ont pas utilisé de critères de sélection préalablement établis pour choisir leurs partenaires. Dans ces partenariats, le choix était surtout basé sur une coopération antérieure ou des liens historiques/normatifs. Ce qu'il est intéressant de mentionner, c'est que 11.11.11 a choisi son partenaire Platforma DhESC entre autres en raison de son niveau assez élevé de capacités (nécessaire pour le travail de lobbying qui constituait l'essentiel du partenariat). Pour 6 des 9 partenariats, nous avons relevé qu'ils consacraient de l'attention au RC pendant les phases d'identification/sélection. Toutes les ONGN prétendent que, lors de la sélection des partenaires, ils font une analyse du contexte en général (pas toujours spécifiquement le contexte de la société civile ni de la position de l'organisation partenaire dans cette société civile). Deux ONGN (WSM avec CFTUI en Inde et TRIAS avec Cresol Baser au Brésil) indiquent qu'ils refont régulièrement cette analyse afin de pouvoir adapter leur programme au contexte. Pour la moitié des études de cas, la durée du partenariat n'a pas été fixée au préalable.



Les ONGN impliquées dans l'évaluation insistent sur le fait que leur appui est conçu en fonction de la demande et que toutes les décisions relatives au RC sont prises après consultation du partenaire. ADG met l'accent sur la complémentarité de son appui au RC (en fonction de ce que son partenaire CWPD fait lui-même dans ce domaine).

Dans sept des neuf partenariats, les ONGN confirment qu'ils n'harmonisent pas leurs interventions relatives au RC avec les autres bailleurs de fonds de leurs partenaires. Parfois en raison du fait que l'ONGN est le seul bailleur de fonds, d'autres fois simplement par manque de temps. Au contraire, TRIAS mentionne qu'elle a attiré des nouveaux donateurs (Rabobank, BRS) pour ses partenaires brésiliens, afin qu'ils puissent jouer un rôle complémentaire auprès du partenaire.

Dans six des neuf études de cas, la partie du budget (dans le cadre du partenariat) destinée au renforcement des capacités est entre 0 et 25%. Dans les deux autres cas, (Chaka ADG/CWPD au Cambodge et TRIAS/Cresol Baser au Brésil), cette proportion est de l'ordre de 51-75%. Certaines ONG (p.ex. DMOS) indiquent que ce pourcentage aurait dû être plus élevé dans le passé (surtout au début de leur partenariat).

La route la plus utilisée pour réaliser du RC est clairement la route 1 (RC direct par l'ONGN). La seconde route plus fréquentée est la route 4 (RC par interaction entre pairs/peer-to-peer), et puis il y a successivement la route 2 (RC par des prestataires de RC du Sud), la route 3 (RC par la participation dans des réseaux thématiques ou sectoriels, des plateformes, ...) et la route 5 (interactions avec des organisations similaires du Nord). Nous n'avons pas pu déterminer avec certitude l'usage de la route 6 sur base de la documentation existante.

#### *Comparaison des 31 partenariats*

Les réponses à la question d'évaluation 3 se trouvent dans la ligne de l'analyse des 31 partenariats. Les organisations impliquées ont d'ailleurs toutes un ou plusieurs partenariats parmi les 31 de la phase de terrain. Le processus initial d'identification et de sélection des partenaires s'est à nouveau réalisé sur une base peu systématique pour la grande majorité d'entre eux. Les renouvellements lors d'un nouveau cycle de financement s'appuient de plus en plus sur des critères fondés. La fréquence de 5 des 6 routes de RC a aussi été comparée avec le reste de l'enquête. Il n'y avait pas suffisamment d'information pour se prononcer sur le caractère hands-on/hands-off, upstream/downstream, explicite-/implicite du RC. L'apport des ONGN dans les processus de RC était difficile à déterminer sur base de données secondaires, excepté parfois pour du matériel de documentation plus anecdotique.

#### 3.3.2. Question d'évaluation 4 – De quelle manière la gestion de la relation partenariale est-elle mise en œuvre et de quelle manière les processus de renforcement de capacités sont-ils suivis?

#### **BC 4.1- Bonne gestion de la relation partenariale**

##### **Accords/contrats entre partenaires**

La question d'évaluation 2 a traité des valeurs et principes sous-jacents des partenariats et nous avons constaté que, pour une majorité d'entre eux, la relation dépassait l'aspect purement financier du partenariat, avec des concepts comme l'égalité des partenaires, la franchise, un agenda et une vision partagés, etc. Dans d'autres partenariats, il était question d'une relation plus instrumentale avec un accent sur les attentes et les obligations vis-à-vis de l'organisation partenaire.

Cette relation est formalisée dans les 31 partenariats. L'obligation imposée par la DGCD de souscrire un accord pour tous les partenariats a été remplie par les ONGN et presque partout nous avons constaté qu'il existe bel et bien des contrats, quoiqu'ayant des formes très variées et des teneurs différentes. Ces contrats couvrent le plus souvent une durée d'un an et comprennent au minimum le cadre financier du partenariat et les

engagements en ce qui concerne l'élaboration des rapports. Dans environ les 2/3 (21), il y a également des indications quant au contenu du partenariat, les objectifs et éventuellement les étapes. On se réfère souvent au cadre logique et aux objectifs respectifs comme une sorte de termes de référence techniques pour la coopération. Ceci exerce une certaine pression sur les partenaires. Plusieurs partenaires ont d'ailleurs l'impression que les résultats doivent être atteints, et qu'ils risquent une 'rupture de contrat' si ce n'est pas fait.

Pour une minorité seulement (8 sur 31), des références relatives au renforcement des capacités sont reprises dans les contrats (Surabi/DMOS, ILRIG/FOS, PEHA/Protos, GARC/TRIAS, Surabi/DMOS, OFPROP/DMOS, PLET-PLEN/DA, C-CAWDU/Oxfam Sol et WSM, chez Mbongwana/Trias et JEEP/ADG sommairement).

### **Dialogue critique et prise de décisions dans le partenariat**

Les ONGN tirent une partie de leur légitimité de l'image d'avoir, plus que d'autres acteurs du développement, une plus-value de par leurs relations avec leurs partenaires. Un défi important qui se pose alors, est le déséquilibre de pouvoirs qui se produit en conséquence de la relation donateur-bénéficiaire. Les partenariats fort instrumentaux sont moins sensibles à ce déséquilibre que les partenariats plus normatifs mais la plupart des ONGN cherchent toutefois une forme d'égalité et de réciprocité dans leurs relations. Ils essaient de le faire en mettant en place un dialogue critique, en permettant la participation du partenaire et en organisant une prise de décisions transparente. Elbers et Schulpen<sup>52</sup> sont arrivés à la conclusion que les règles de la participation dans la prise de décisions sont déterminantes pour obtenir des partenariats plus égaux. Ces auteurs avancent aussi que la qualité du partenariat est un facteur important pour que l'appui au RC soit réussi.

La communication formelle et informelle entre les partenaires semble en général bien fonctionner. Des visites ont régulièrement lieu sur le terrain, il y a communication par courrier électronique et en général un bon rapportage des partenaires aux ONGN. La fréquence de l'interaction varie fortement sur le terrain. Ainsi, les organisations qui n'ont pas de coordinateur régional sur place ou les organisations qui gèrent beaucoup de partenariats sont évidemment moins présentes auprès de leurs partenaires. La qualité du dialogue est difficile à évaluer. Nous avons cherché à avoir une appréciation du dialogue entre partenaires et nous avons surtout<sup>53</sup> fait le bilan de 19 facteurs relatifs à la participation dans le partenariat, tels qu'élaborés par Elbers et Schulpen (voir annexe 2).

En ce qui concerne l'évaluation générale du dialogue entre partenaires, la grande majorité des partenaires est positive : ils considèrent qu'il existe une relation égale et ouverte, ainsi qu'une communication bonne et régulière entre eux. Les plaintes les plus importantes de la part des partenaires en relation avec le dialogue concernaient :

- Un manque de feedback concernant les rapports M&E (GARC/Trias, JEEP/ADG);
- Un manque de compréhension et de participation dans la prise de décisions à l'intérieur de l'ONGN (TCOE/Oxfam Solidarité, ACAT/Broederlijk Delen, Mbongwana/Trias);
- Des malentendus dus à des problèmes de communication interculturelle (APIL/ Autre Terre, AMB/DBA);
- Une compréhension insuffisante sur le fait de savoir de quoi s'occupe l'organisation et pourquoi certains choix sont faits (JEEP-ADG, ANAG/Volens, WIMA en SYDIP/VE, PEHA/PROTOS);
- une mauvaise communication à des moments cruciaux (cessation du financement via courrier électronique chez AHEAD/AADC);
- pas de dialogue structurel au niveau des politiques (Ministère de la santé en RDC et en Inde/Action Damien).

<sup>52</sup> Elbers W., Schulpen L. (2009), Partnerships between Private Aid Agencies and Partners: Sitting at the Decision-making Table or Standing at the Side Line? CIDIN, unpublished.

<sup>53</sup> Ceci a été discuté dans 28 des 31 partenariats. Dans trois partenariats, le consultant n'a pas parcouru cette liste systématiquement.

Nous avons vérifié la participation en ce qui concerne l'élaboration de l'agenda<sup>54</sup> pour une matière déterminée et la participation dans la prise de décisions finale (voir également annexe 3).

En relation avec un certain nombre de facteurs, les ONG belges se trouvent presque toutes sur la même longueur d'onde en ce qui concerne leurs règles (parfois implicites) quant à participation.

- *Pas de participation du partenaire local dans la prise de décisions finale :*
  - *Élaboration de rapports:* format des rapports narratifs et financiers ;
  - *financement:* montant et durée du financement (dans ¼ des partenariats, il y a participation via la détermination de l'agenda);
  - *politique de l'ONGN:* sélection des partenaires au niveau international, allocation de financement au niveau international, stratégie internationale des ONGN, priorités thématiques des ONGN (dans 1/4 à 1/3 des partenariats, il y a participation pour se mettre d'accord quant à l'agenda).
- *Participation totale du partenaire local dans la prise de décision finale :*
  - *composition du programme:* groupe-cible, thèmes et stratégie ;
  - *acteurs:* sélection des acteurs pour le programme.

En ce qui concerne les autres facteurs, les différences sont très grandes entre les partenariats qui font l'objet de l'enquête. En fonction du contexte et de l'ONGN elle-même, le partenaire participe ou non en ce qui concerne les facteurs suivants :

- *renforcement des capacités :* des activités axées sur le renforcement de la capacité de l'organisation du partenaire ;
- *planning, exécution et monitoring:* l'exécution et le choix de la méthodologie pour le monitoring;
- *financement des core-costs:*<sup>55</sup> l'utilisation du financement provenant des ONGN pour payer les frais de fonctionnement et le salaire du personnel et d'autres frais généraux.

En ce qui concerne ces trois facteurs, seulement la moitié des partenaires a participé totalement à la prise de décision finale au sein des partenariats. Dans environ un tiers des cas, on ne leur concède pas de participation et dans le reste des cas, il y a participation ponctuelle.

De cette analyse, nous pouvons ainsi conclure que :

- (1) presque toutes les ONGN laissent l'initiative et le droit de décision à leurs partenaires en ce qui concerne le contenu des programmes et le choix des collaborateurs ;
- (2) dans un tiers des partenariats, les partenaires n'ont pas de droit de décision finale quant au contenu de l'approche de RC (4x à l'Est du Congo, 1x Pérou, 2x Burkina Faso);
- (3) seulement une partie réduite (FOS) des ONGN est ouverte à la participation structurelle de leurs partenaires dans la politique des ONGN. A cause de cela, la réciprocité en tant qu'élément central du partenariat est très limitée dans la majorité des partenariats.

#### **BC 4.2 – Bonne gestion de l'appui au renforcement de capacités dans le cadre de la relation partenariale**

Dans environ la moitié des partenariats (15 sur 31), il y avait un dialogue en ce qui concerne le RC dans le partenariat.<sup>56</sup> Dans certains cas, ce dialogue est assez structuré

<sup>54</sup> Elaboration de l'agenda: ceci se réfère au degré avec lequel les organisations partenaires peuvent déterminer ou influencer l'agenda sur une certaine matière.

<sup>55</sup> Les ONGN Belges opèrent principalement sur la base du financement de projets et de programmes. Cependant, nous constatons que dans un certain nombre de cas les organisations partenaires ont perçu cela comme du core-funding. Cela s'est avéré dans les cas où les modalités étaient relativement flexibles, dans un partenariat de longue durée dans lequel il y avait peu de direction relative au contenu et aux capacités du partenaire.

et est fondé sur des instruments (par exemple dans une série d'ONGN spécialisées/techniques comme DMOS, Trias, PROTOS, CEMUBAC et dans une moindre mesure également chez Vredeseilanden). Il s'agit des mêmes ONGN pour lesquelles nous avons déjà constaté qu'elles avaient développé une politique relative au RC (question d'évaluation 1). Dans un certain nombre de partenariats normatifs (DISOP, FOS, WSM, Oxfam Solidarité, Autre Terre), le RC fait aussi partie de l'agenda, mais suit une communication et une interaction moins structurées, et prévoit des activités en réseau ou de formation liées au mouvement dont les ONGN et le partenaire font partie.

Chez ces mêmes acteurs, il y avait le plus souvent une sorte de M&E de RC, parfois bien détaillé (Trias, DMOS, Vredeseilanden), mais, pour la plupart, plutôt limitée. Les organisations ayant un système développé et détaillé de M&E investissent elles-mêmes dans le développement de bons systèmes de M&E, appuyées par des consultants externes qui sont engagés pour des missions ponctuelles. Dans l'encadré ci-dessous, nous expliquons brièvement le système PLAS<sup>57</sup> de Vredeseilanden qui indique comment on peut réaliser le monitoring et l'évaluation de RC.

Le nombre de partenaires du Sud avec de forts systèmes de M&E semble en augmentation, en particulier chez les partenaires forts (APRODEH/11.11.11, Prorural/DISOP, ACAT/Broederlijk Delen, MinSanté Inde/Action Damien).

*Outcome Mapping en tant que méthode de M&E en ce qui concerne RC chez Vredeseilanden (PLAS)*

Pour tous ses programmes internationaux pour la période 2008-2013, Vredeseilanden (VE) a introduit un nouveau système de planning et un système de M&E plus axé sur l'apprentissage. Ils ont décidé d'appliquer l'Outcome Mapping, intégré dans un système plus large, le Planning, Learning & Accountability System (PLAS). VE a ainsi continué à développer son expertise existante relative à l'Outcome Mapping dans un de ses bureaux nationaux (Indonésie) et son expertise relative à l'organizational learning au siège. Elle s'est procurée en outre de l'expertise externe auprès de l'organisation Outcome Mapping Learning Community ([www.outcomemapping.ca](http://www.outcomemapping.ca)).

L'Outcome Mapping se concentre complètement sur la planification et le suivi de changements chez les partenaires-clé d'un programme (niveau meso- ou outcome), plutôt que sur le niveau de l'impact. Aussi bien les objectifs que les indicateurs (progress markers en OM), et les stratégies visent à atteindre le RC des partenaires. C'est pourquoi la méthodologie force à faire attention aux processus de RC dès le commencement de la planification d'un nouveau programme. L'Outcome Mapping offre aux utilisateurs quelques directives complémentaires qui permettent d'intégrer le RC d'une manière réaliste. Les Progress markers sont projetés de telle sorte qu'ils décrivent un changement graduel (de simple à ambitieux et difficile) chez les partenaires. Pour la planification des stratégies de RC, l'Outcome Mapping dispose d'une matrice qui peut être utilisée et qui contient 6 stratégies différentes pour faire du RC.

Le M&E avec l'Outcome Mapping vise la discussion participative avec les partenaires-clé via des auto-évaluations (self-assessments) du progrès des processus du RC chez le partenaire.

La plupart des ONGN qui font de l'Outcome Mapping intègrent cette méthodologie dans le cadre logique. C'est aussi le cas chez VE, parce que pour l'élaboration des rapports pour la DGCD, VE recueille de l'information à part tout en employant des indicateurs au niveau des bénéficiaires finaux.

Un tiers des partenaires des ONGN (DMOS, DBA, FOS, Broederlijk Delen, WSM et Oxfam Solidarité) s'est plaint de la grande pression exercée pour l'élaboration des rapports de M&E, avec une fréquence et un degré de détail en augmentation. Les partenaires qui travaillent dans des contextes changeants rapidement le considèrent comme un obstacle à leur flexibilité. La DGCD exige une série de conditions pour l'élaboration des rapports

<sup>56</sup> Pour la question d'évaluation 3.2, nous avons indiqué avoir trouvé des objectifs explicites de RC au sein de 18 partenariats. Il existe une grande coïncidence entre les deux groupes d'ONGN.

<sup>57</sup> PLAS = Planning, Learning and Accountability System.

narratifs et financiers, mais nous constatons que les ONGN les utilisent de différentes façons lors de leur communication avec leurs partenaires. Quelques-unes réexpédient simplement ces formats, d'autres demandent de leur fournir l'information qui pourrait parfaitement être complétée dans les formulaires. Il y a également eu quelques exemples (ILRIG/FOS, CGTP/FOS, Recic/11.11.11) où l'ONGN respecte la logique de l'élaboration des rapports par le partenaire et ensuite traduit elle-même les données dans les formats exigés par la DGCD.

Un deuxième élément important qui peut augmenter la charge de travail des organisations partenaires du Sud est le manque d'harmonisation mutuelle entre les différents bailleurs de fonds. Le problème se pose en ce qui concerne les formes et la fréquence des formats de planification et d'élaboration de rapports M&E. Un groupe important d'organisations partenaires a été confronté avec cette problématique vu que la majorité avait plus de 2 donateurs (la moitié des organisations partenaires avait même plus de 5 donateurs). Les ONGN se plaignent de manque de temps nécessaire à l'harmonisation et des conditions de rapportage des donateurs qui ont du mal à se mettre d'accord entre eux<sup>58</sup>. Les évaluateurs ont pu identifier très peu de tentatives d'harmonisation mutuelle<sup>59</sup>. Une pratique intéressante en ce qui concerne l'harmonisation des donateurs est le partenariat avec l'organisation du syndicat C-CAWDU au Cambodge, où WSM et Oxfam-Solidarité sont très complémentaires et agissent effectivement pour l'exécution du programme et des stratégies de RC. (voir encadré).

*Harmonisation entre ONG belges chez C-CAWDU*  
(Citée dans le rapport pays pour le Cambodge)

La manière d'organiser la répartition des tâches et des responsabilités entre les partenaires externes de C-CADWU peut être considérée comme une bonne pratique. Bien qu'elle ne soit pas le fruit d'un grand design ex-ante, elle s'est développée assez naturellement au fur et à mesure de la plus-value spécifique et très complémentaire apportée par WSM et Oxfam au partenariat. Cette caractéristique particulière est encore plus importante maintenant que C-CADWU est prête à effectuer le passage vers une nouvelle étape de son cycle de vie institutionnelle, à l'aide d'un processus de restructuration qui a besoin de différentes sortes d'appui externe (financier et non-financier). Une nouvelle division du travail entre WSM (y inclus ACV), Oxfam et CNV est en cours d'élaboration pour traiter ce nouvel agenda de réformes.

La gestion globale de l'appui au renforcement des capacités apporté par chacune des ONG belges est bien gérée au moyen des dispositions institutionnelles relativement informelles déjà en place. Les décisions relatives à l'appui au renforcement des capacités sont prises grâce à un dialogue mutuel et sans tabous. La circulation de l'information est adéquate et transparente. Nous avons mis en place des systèmes pour faire régulièrement le bilan des progrès réalisés et des obstacles rencontrés, y compris en termes de rapportage et de comptabilité. Les systèmes M&E des ONG belges et de leurs partenaires produisent suffisamment d'information pour le suivi de la mise en œuvre globale des activités, mais pourraient être plus spécifiques quant aux résultats obtenus par l'appui au renforcement des capacités. Le dialogue, jusqu'à présent, est organisé principalement sur une base bilatérale. Il y a des perspectives pour explorer des formes de dialogue participatif qui permettraient de faciliter la coordination et la cohérence des activités.

<sup>58</sup> Un partenaire du Sud (d'Afrique du Sud) refuse plutôt une harmonisation radicale des pratiques entre les ONG du Nord et les autres donateurs par crainte d'une apparition d'une forme de bureaucratie, avec une grande concentration de pouvoir du côté des donateurs. Ce qui pourrait conduire à un genre de 'gatekeeping', où les intermédiaires acquièrent beaucoup de pouvoir sur le financement ou non sur les activités de RC.

<sup>59</sup> L'harmonisation possède plusieurs degrés, de légère à forte : (1) échanger de l'information, (2) faire des analyses et des diagnostics conjoints, (3) division du travail, (4) rationalisation des procédures (rapportage, per diem, ...), (5) missions collectives, évaluations, (6) financement en commun. (1), (2), en (3) semblent faisables dans la plupart des cas.

Une dernière constatation en relation avec M&E est le nombre très réduit d'évaluations externes<sup>60</sup> dans les 31 partenariats visités. Durant la période 1998-2008, seuls une dizaine de partenariats ont fait l'objet d'évaluations externes une ou plusieurs fois. Ceci n'a pas seulement rendu cette évaluation plus difficile en raison du manque de données secondaires pour la vérification des résultats de l'enquête, mais est aussi une indication de l'utilisation encore limitée des évaluations en tant qu'instruments d'adaptation des programmes. Dans les évaluations disponibles, peu d'attention était accordée aux processus de RC.

#### **BC 4.3 – Les deux partenaires consacrent de l'attention à «l'apprentissage dans et au travers de l'organisation»**

Dans moins de la moitié des partenariats (12 sur 31), l'équipe d'évaluation a trouvé des formes de processus d'apprentissage en ce qui concerne le RC. C'étaient encore une fois les partenariats des ONGN au sein desquelles le RC représente une partie active de la relation qui ont utilisé différentes formes d'apprentissage pour le suivi et la documentation des processus de RC chez leurs partenaires. Pour une minorité d'entre eux, cela était systématiquement et méthodologiquement bien fondé. Des actions intéressantes de systématisation de leçons concernant le RC sont :

- Broederlijk Delen avec DPA (en coopération avec la CIDSE) au Cambodge (voir l'encadré ci-dessous);
- Vredeseilanden avec PLAS. Vredeseilanden a ajouté un quatrième objectif d'apprentissage stratégique à tous ses programmes, dans l'intention d'appuyer les processus éducatifs et de les documenter au mieux. Un exemple pour illustrer ceci se trouve dans les activités destinées à mieux déterminer la façon dont les processus de RC pourraient être dirigés dans une approche multi-acteurs.
- TRIAS avec une boîte à outils concernant l'appui au RC. TRIAS a mis en place il y a quelques années au siège une équipe R&D. Cette équipe a contribué par beaucoup d'appui méthodologique à la préparation de la décision politique dans le domaine de la gestion des partenariats, du renforcement de capacités, et d'autres sujets plus en relation avec le contenu (relatifs à l'agriculture et en relation avec des associations). Ils ont aussi identifié des méthodes et ont constitué une boîte à outils pour réaliser le suivi des processus de RC chez leurs partenaires. Ils ont développé par exemple, avec leur partenaire international Agriterra, un module spécifique pour le suivi de processus de RC auprès des organisations agricoles (coopératives et organisations de membres);
- DISOP avec Prorural au Pérou. DISOP réunit régulièrement ses partenaires à l'intérieur d'une même région et a développé une méthode spécifique pour tirer des leçons du fonctionnement des écoles d'agronomie qu'ils soutiennent. Les sujets thématiques traités lors de ces réunions sont en relation avec le RC.

---

<sup>60</sup> Évaluations externes – c'est-à-dire une évaluation exécutée par quelqu'un externe à l'organisation concernée (voir aussi: Cracknell (2000) *Evaluating Development Aid. Issues, Problems and Solutions*. London, SAGE publications).

*Recherche-Action à l'occasion d'un changement important dans l'organisation DPA-CIDSE Cambodge*

(cité dans le rapport pays pour le Cambodge).

La CIDSE a décidé de documenter l'expérience de l'identification d'une ONG Cambodgienne faisant partie du réseau CIDSE. Ils ont démarré un projet de recherche interne dans le but de déterminer la vision de tous les acteurs impliqués (c'est-à-dire les bénéficiaires du programme, les acteurs et les partenaires, les organisations membres, l'ancien staff de la CIDSE et des représentants du gouvernement) quant au processus d'évolution vers une autogestion organisationnelle. Le document résultant de cette recherche: "Towards Empowerment. A Case Study of CIDSE Cambodia's Transition to Local NGO"<sup>61</sup> fournit une lecture fascinante des étapes suivies durant le processus, les débats internes et tensions passées, les résultats et les leçons apprises, aussi bien au niveau organisationnel que programmatique (vu que la CIDSE a aussi continué à adapter ses stratégies d'intervention aux différentes visions du développement et aux besoins évoluant sur le terrain<sup>62</sup>). L'appui au développement des capacités pour un processus d'identification (*localisation process*) réussi a été géré adéquatement par la famille CIDSE, dans laquelle BD a agi en tant que Lead Agency. L'étude mentionnée ci-dessus "Towards Empowerment" fournit des détails sur le grand nombre de défis d'exécution compris dans le processus, y compris en ce qui concerne d'importantes formes de RC pour le staff local. Cela a également impliqué de faire face aux craintes du personnel par rapport au risque de perdre leur emploi, leur salaire, par rapport aux bénéfices dont ils bénéficiaient, à la sécurité, au financement, au leadership, à la réputation, ... Un dialogue critique soutenait le processus d'identification tout au long des différentes étapes, se concentrant particulièrement sur les progrès atteints en RC.

L'approche du renforcement des capacités de la CIDSE/BD était bien planifiée et exécutée de façon participative. À mesure que le processus d'identification progressait, prévalait une approche 'hands-off' de RC se concentrant sur les questions downstream (c'est-à-dire la capacité de gestion financière) et upstream (c'est-à-dire la capacité de planification stratégique).

Après tout, nous constatons peu de réflexions stratégiques en relation avec le RC au niveau des ONGN. Un certain nombre d'ONG belges adaptent trop souvent leur politique sous pression externe (de manière réactive et non adaptée aux besoins de terrain/à la stratégie) ou bien effectuent des modifications qui ne sont pas fondées sur une vision ou une stratégie déterminée.

Du côté des organisations partenaires, nous avons aussi observé la rotation du personnel, vu qu'il a été identifié comme un point sensible dans les évaluations et études nationales et internationales. La rotation du personnel serait aussi responsable du fait que la capacité du personnel formé avec soin disparaît au fur et à mesure des départs observés chez les partenaires, et qu'une réelle construction de la connaissance ne peut avoir lieu en cas de changements rapides dans l'organisation. Pour cet indicateur, nous avons pu obtenir l'information nécessaire pour 21 des 31 partenariats. Avec une moyenne d'environ 8%, la rotation du personnel était en général assez raisonnable dans les organisations concernées. En guise de comparaison, des études dans le secteur non

---

<sup>61</sup> Après une période initiale d'inaction et d'insécurité (1997-1999), une approche plus structurée vis-à-vis de la situation a été suivie à partir de 2000. Une première étape (2000-2002) a connu une approche plus stratégique de RC du staff local et a essayé d'identifier toutes les positions du personnel. Pendant la seconde étape (2003-2005), le travail s'est concentré sur le développement de la vision et mission de la nouvelle ONGN; par l'éclaircissement des valeurs de l'organisation; la mise en place des structures de gouvernance nécessaires et la redéfinition du groupe de donateurs qui appuient DPA.

<sup>62</sup> Un des principaux revirements de l'approche de l'Integrated Community Development de la CIDSE a été le passage d'un rôle d'exécution directe à un rôle mettant plus l'accent sur la construction de partenariats et le renforcement de capacités d'autogestion du partenaire. Le futur staff de DPA a également dû être formé et renforcé pour adhérer à cette nouvelle approche.

lucrative en Flandre font apparaître que ces pourcentages s'élevaient à 11%, et jusqu'à 15% dans le secteur privé (Peeters et al, 2004). Un nombre limité de partenaires a connu de forte rotation de personnel. Notre analyse n'a pas fait la distinction entre la rotation du personnel au niveau de cadres et le management au niveau intermédiaire par rapport aux fonctions plus opérationnelles, raison pour laquelle nous n'avons qu'une vision limitée de la problématique. Les chiffres varient fortement entre pays, mais le nombre de cas par pays est trop réduit pour pouvoir en tirer des conclusions. La rotation du personnel était très grande en Afrique, mais aussi au Pérou, dans une moindre mesure en RD Congo et très réduite au Burkina Faso. La présence d'autres employeurs intéressants (en ce qui concerne les conditions attractives de travail) ainsi que d'ONG plus grandes, d'institutions internationales (FAO et similaires), de ministères nationaux importants dans la région où travaillent les organisations partenaires pourrait être considérée comme un facteur dans la rotation du personnel. En Afrique du Sud, les ONGN concernées se trouvaient au Cap ou près de Durban, où il existe certainement une plus grande offre d'emploi que par exemple dans un site rural au Burkina Faso.<sup>63</sup>

Dans les services programmeurs des ONG belges, le nombre d'environ 9% en moyenne était aussi acceptable (quelques ONGN individuelles avaient cependant des changements importants en personnel ces dernières années).

À partir des chiffres obtenus, nous pouvons conclure que les processus de RC dans certaines régions et contextes spécifiques peuvent être influencés négativement par la gestion du personnel mais que ça n'a pas été un problème central pour la totalité des 21 partenariats.

#### ***Résultats de l'analyse de 9 partenariats – étude documentaire – question d'évaluation 4***

Les ONGN évaluées estiment que la qualité de leurs relations avec leurs partenaires est très bonne dans les neuf partenariats concernés. Elles se réfèrent surtout aux accords, aux procédures claires mises en place, et aux objectifs spécifiques liés à la relation entre partenaires. La communication est aussi estimée bonne, parfois même très bonne. Les contacts via courrier électronique, les visites régulières des ONGN, et la présence de coopérants sur place facilitent la relation entre les partenaires.

Il n'est pas fait mention de grands problèmes en termes de distribution des tâches entre partenaires. Cette distribution paraît claire sur papier. Quelques partenaires sont demandeurs pour évaluer et ajuster régulièrement cette distribution. Tout compte fait, les ONGN semblent accorder beaucoup d'attention à ne pas se substituer à leurs partenaires.

Toutes les ONGN donnent l'impression qu'un dialogue critique dans le domaine du RC est toujours possible entre partenaires moyennant des mécanismes participatifs et des séminaires. La logique dominante en relation avec le RC semble être liée à la solidité du partenaire dans ces neuf partenariats. L'importance de l'appui au RC est adaptée au progrès des partenaires : plus de capacité chez les partenaires, moins d'appui (supplémentaire) de la part des ONGN.

Sur la base de l'information recueillie, il n'était pas toujours évident de définir la qualité des systèmes de M&E dans le domaine du suivi des résultats relatifs au RC. Quelques ONG (TRIAS, DMOS, WSM, VIC) ont développé des indicateurs spécifiques pour le RC, qui permettent de faire le monitoring de certains éléments comme, par exemple, des développements dans l'approche méthodologique du partenaire, les capacités administratives, la démocratie interne, l'autonomie financière, l'expansion,... Sur la base des (5) interviews téléphoniques, nous avons pu constater que le M&E n'est pas perçu,

---

<sup>63</sup> Dans 2 organisations, la rotation du personnel a donné une image déformée de la réalité. Ainsi, il y avait encore 11 employés de MMB au Burkina Faso « sous contrat » mais ils étaient pratiquement au chômage technique depuis un certain temps, à cause d'une absence de nouvelles missions.



pour une partie des partenaires, comme un instrument d'apprentissage, mais plutôt comme une tâche administrative obligatoire. DMOS a développé un système de M&E complexe et quantifiable avec de indicateurs clairs dans le domaine du RC.

Dans quatre des neuf partenariats (VIC, TRIAS, WSM, DMOS), les ONGN ont pu démontrer qu'ils accordaient de l'attention à l'apprentissage dans l'organisation. Ils le font au moyen de bonnes pratiques (p.ex. comme rubrique particulière dans les rapports), et via la discussion/l'échange dans des cadres formels de discussion entre le partenaire et les ONGN ou entre partenaires d'une même ONGN. Parfois ces "leçons apprises" sont trop axées sur le niveau output et pas suffisamment sur des processus complexes (alliances, travail en réseau,...). L'échange Sud/Sud est de plus encouragé, ce qui n'est pas toujours traduit dans la pratique. Des réunions régulières fixes entre les partenaires de la même ONGN ont été mentionnées quelques fois. Certaines ONGN constatent aussi clairement une évolution en termes de point d'attention. Autrefois, celui-ci était fort axé sur les capacités organisationnelles, mais les ONGN constatent un déplacement en direction des capacités institutionnelles des partenaires, vu que les partenaires deviennent plus solides et expriment des besoins plus complexes en relation avec le RC.

#### *Comparaison des 31 partenariats*

L'évaluation de la relation entre partenaires n'est pas complète sans prendre en compte la perception des partenaires. Nous n'avons pas pu identifier de problèmes dans les relations entre partenaires sur base de la documentation existante et des interviews avec les ONGN. L'évaluation de la qualité du M&E et de l'apprentissage dans les organisations correspond à nouveau avec les analyses antérieures. Par contre, l'évaluation des deux partenariats de VIC dans cette analyse diffère de celle du partenariat de VIC en RD du Congo. Dans ces deux partenariats, VIC semble jouer un rôle plus actif et de facilitation en rapport avec le RC.

#### **Conclusion du cluster deux**

La qualité de la relation entre les ONG du Nord et leurs partenaires du Sud est en général considérée comme une composante importante de la coopération réussie avec les ONG. La présente évaluation confirme l'image que, dans un nombre important de partenariats, des efforts sont entrepris afin de ne pas limiter la relation à des transferts financiers dans une relation donateur/bénéficiaire, quoique le degré avec lequel cela se produit diffère beaucoup selon les partenariats. Seul un quart des partenariats a été décrit comme 'normatif', où travailler à renforcer les organisations partenaires est un objectif important en soi (comme chez les syndicats et quelques autres associations). Les 3/4 ont été décrits plutôt comme 'instrumentaux'. Cela signifie que le renforcement du partenaire se réalisait principalement en fonction des groupes cibles finaux ou pour atteindre des objectifs déterminés. Nous avons conclu que cette ligne de rupture a également des conséquences sur l'approche du RC qui est utilisée.

Bien qu'il soit en général fait mention, aussi bien chez les partenaires du Sud que chez les ONG belges, de relations égales et ouvertes ayant une communication effective, les ONG belges de l'échantillon sont plutôt conservatrices (au contraire d'un certain nombre d'autres ONG du Nord) en ce qui concerne l'organisation de la participation systématique des partenaires du Sud dans leur politique et leurs actions. La situation est différente en ce qui concerne la composition des programmes financés, et les acteurs avec qui les ONGN peuvent coopérer. Pour cette raison, la grande majorité d'entre elles laisse l'initiative et le droit de décision aux partenaires du Sud.

Ce qui est surprenant, c'est l'absence, à deux exceptions près, d'harmonisation entre les bailleurs de fonds externes (ONGN et autres donateurs) qui travaillent avec une même organisation partenaire. Un second point sensible est l'absence de stratégies de sortie fondées. Dans un certain nombre de cas, nous avons constaté que des capacités développées dans le passé ont été perdues quand les organisations partenaires ont été obligées de revenir à des stratégies de survie à la suite de la disparition de canaux de financement belges.

Dans l'échantillon de partenariats étudiés, le nombre d'activités en relation avec le RC n'occupe qu'une petite portion, aussi bien financière qu'en termes de volume. Nous avons décrit une diversité de stratégies pour le RC, des activités de hands-off à hands-on, implicites ou explicites, downstream ou upstream et les différentes routes qui peuvent être suivies. Il y a une tendance chez les ONGN ayant une orientation technique à offrir principalement des activités hands-on, le plus souvent axées sur le renforcement de la capacité de mise en œuvre technique et opérationnelle des partenaires. Les ONGN normatives appuient principalement des processus upstream, soit le renforcement de la gestion, de la stratégie, de la vision, du positionnement, du travail en réseau, du plaidoyer et du lobbying de l'organisation partenaire. La plupart des activités de RC sont réalisées par l'ONGN elle-même, suivi par une implication des prestataires locaux de RC. Une attention particulière est aussi accordée aux échanges entre pairs et à la facilitation de l'accès du partenaire à des réseaux. Ces ONGN au fonctionnement développé dans le Nord incorporent aussi des organisations issues de leurs propres rangs pour le renforcement de leurs partenaires. Leur point d'attention est avant tout la formation du personnel (HRD), suivi par l'appui au développement de l'organisation (OD). Le renforcement institutionnel (ID) est moins abordé quant à lui.

### 3.4. Cluster 3: effectivité de l'appui au renforcement des capacités dans les partenariats

Après l'analyse dans le cluster 2 de l'aspect input des activités de RC dans les partenariats d'ONG belges, le cluster 3 se préoccupe des résultats du RC sur le fonctionnement des organisations partenaires. L'évaluation se prononce sur les indices de réalisation des objectifs du RC, dans le cas où ceux-ci ont été définis comme explicites. Là où c'est possible, nous avons tenté de voir si les activités de RC des ONGN ont contribué à une amélioration importante des capacités des partenaires du Sud. Nous avons également vérifié quelles activités de RC semblent plus efficaces que d'autres. Finalement, nous nous prononcerons sur la durabilité des activités de RC auprès des partenaires du Sud.

#### 3.4.1. Question d'évaluation 5 – Quels changements concernant la capacité des organisations partenaires peuvent être constatés?

##### ***BC 5.1 – Il y a des indications de renforcement de capacités des partenaires***

##### **Atteinte des objectifs de RC**

Dans 22 des 31 partenariats, nous avons trouvé des objectifs relatifs au RC dans les cadres logiques. Il est important de signaler ici que les objectifs de RC varient fortement dans ce groupe de 22 partenariats. La moitié d'entre eux ne comprend pas plus que des références à la capacité de gestion du partenaire, principalement orientée vers la capacité de répondre aux exigences de l'élaboration de rapports pour le donateur qui les appuie. Sur base de cette constatation, nous pouvons établir qu'environ un tiers des 31 partenariats de l'enquête a des objectifs substantiels quant au RC.

Dans 10 de ces 22 partenariats ayant des objectifs de RC, ces objectifs ont pour la plupart été atteints. Dans 8 partenariats ils ont été atteints en partie et dans 4 ils ne l'ont pas été.

##### **Changements quant à la capacité des partenaires**

Dans la section méthodologique, nous avons expliqué comment le développement de la capacité des partenaires a été analysé à partir d'une perspective historique. Nous avons montré l'évolution des capacités importantes (identifiées par l'organisation partenaire

elle-même<sup>64</sup>) sur un axe du temps, et nous avons analysé l'ensemble à la lumière des développements intervenus dans l'environnement interne et externe de l'organisation partenaire.

Les 29 organisations partenaires faisant partie de l'échantillon ont aussi présenté différents accents en énumérant les capacités importantes de leur organisation:

- les organisations partenaires ayant une mission politique forte accordent beaucoup plus d'attention aux capacités axées sur leur mission d'émancipation (pouvoir faire entendre la voix des plus faibles dans la société, faire du lobbying politique, analyser la politique avec discernement, etc.)
- les organisations partenaires ayant une mission plus technique ont souvent mis l'accent sur ces capacités techniques et la qualité des services offerts ou le fait d'avoir réussi à atteindre les groupes cibles;
- les associations attachent beaucoup d'importance à la capacité de représentation de leurs membres et au caractère démocratique de l'organisation;
- quelques organisations confessionnelles concentrent leur attention et la capacité de leur organisation sur la transmission de leurs valeurs spirituelles.

Cette spécificité a des conséquences quant à l'emploi des outils utilisés dans l'analyse et le suivi du RC, et illustre les limites existantes dans la mise en œuvre d'une approche uniforme. L'analyse a aussi révélé que toutes les organisations partenaires ne remplissent pas les conditions essentielles pour pouvoir opérer effectivement comme des organisations, parfois parce qu'il n'y a plus de financement (MMB au Burkina Faso), ou parce que leur identité n'est pas encore claire (ANAG-Burkina Faso), ou bien parce qu'elles investissent peu de moyens dans les structures centrales (p.ex. les réseaux : PEHA en RD Congo<sup>65</sup>).

Nous avons utilisé le cadre d'analyse d'ECDPM afin d'étudier (a) dans quels domaines les organisations partenaires situent l'évolution de leur capacité et (b) vers quelles capacités essentielles (*core-capabilities*) les stratégies de RC des ONGN s'orientent particulièrement (voir tableau 19). Nous avons examiné la capacité de l'organisation dans sa totalité et pas uniquement les processus de renforcement de capacités financés ou appuyés par les ONGN. La plupart des organisations partenaires étaient capables de donner des exemples concrets de l'évolution/modification de leurs capacités, en ce qui concerne les cinq 'core capabilities' ou capacités essentielles. Voici quelques exemples de changements relatifs aux capacités (dans les rapports par pays, plus d'exemples par partenariat peuvent être trouvés).

---

<sup>64</sup> Délibérément nous ne sommes pas partis d'un cadre spécifique et préalablement défini pour l'analyse de la capacité car nous avons conscience que ces éléments essentiels concernent l'identité/la qualité des organisations.

L'usage de la langue a aussi été adapté au contexte. Afin d'augmenter l'intelligibilité, dans un certain nombre de cas on n'a pas parlé de capacités mais plutôt de qualités/caractéristiques/indicateurs importants pour l'organisation.

<sup>65</sup> La situation spécifique et les besoins des réseaux sont différents de ceux des organisations mais n'ont pas été étudiés en détails dans la présente évaluation. Par contre, cette évaluation pour le Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas (2009-2010) le traite spécifiquement (voir les rapports 'Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: Evidence Based Case Studies'). On peut trouver une application utile du cadre ECDPM concernant le RC chez les réseaux dans la mémoire de maîtrise de R. Wuite (2008) 'What makes the Net Work? -A conceptual network capacity analysis', PDOO, Superviseur: dr. A. van Eerdewijk.

**Tableau19** Aperçu d'exemples de modification de la capacité

5 core capabilities	Exemples
1. La capacité de s'engager et d'agir	<i>Mbongwana (Trias) en RDC</i> – moyennant l'introduction de méthodes participatives de planification, le groupe cible est plus impliqué dans les programmes et l'organisation est capable d'exécuter des programmes plus pertinents
2. La capacité d'exécuter des missions techniques, de prestation de services et logistiques	<i>Mbongwana (Trias) en RDC</i> – par l'introduction d'une perspective plus économique dans l'approche, les résultats chez les bénéficiaires se sont améliorés <i>Procural (Disop) au Pérou</i> – l'organisation a amélioré et développé ses systèmes administratifs, ses structures internes, ses instruments de gestion, et a développé un système PME grâce auquel l'approche est devenue plus planifiée
3. La capacité de nouer des relations, et d'attirer des ressources et de l'appui	<i>TCOE (Oxfam Sol) en Afrique du Sud</i> – Avec le temps, TCOE a accru sa capacité de travailler en réseau avec une grande diversité d'acteurs dans et à l'extérieur de l'Afrique du Sud. Travailler en réseau et former des coalitions avec des organisations qui partagent les mêmes valeurs et le même agenda sont des activités centrales de l'organisation. TCOE a également réuni un portefeuille croissant de bailleurs de fonds et disposait de 20 donateurs à la fin 2009
4. La capacité de s'adapter et de se renouveler	<i>Surabi (DMOS) en Inde</i> – par l'introduction d'un style de management décentralisé, la participation des acteurs et bénéficiaires s'est accrue, ce qui a permis aux programmes de mieux s'adapter aux besoins des bénéficiaires, et au contexte changeant
5. La capacité de maintenir en équilibre la cohérence et la diversité	<i>Surabi (DMOS) en Inde et OFROP (DMOS) au Pérou</i> – dans les deux cas, l'importance que DMOS a accordé à mieux institutionnaliser ses partenaires dans les dernières années est évidente. En outre, ils attachent beaucoup d'importance à une vision et mission cohérentes à l'intérieur de la communauté salésienne, ce qui augmente la cohérence opérationnelle des programmes de ces deux organisations partenaires.

Lors de l'exercice d'auto-évaluation avec des partenaires, nous leur avons demandé de nous donner des exemples de changements de capacité. Il est frappant de constater que que des organisations plus faibles ou plus jeunes ont surtout évoqué des capacités opérationnelles et de base (comptabilité, management du personnel, ...), tandis que les organisations plus fortes et plus mûres s'orientent plus vers l'extérieur (réseaux, ...) et considèrent comme importantes des capacités plus complexes (direction de réseaux, lobby, ...).

Toutes les organisations partenaires évoluent dans les cinq capacités essentielles (*core capabilities*). Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir une image détaillée et documentée de l'évolution de toutes les 5 *core capabilities* par cette évaluation. Toutefois, l'exercice fait avec les organisations partenaires a démontré clairement la façon dont les facteurs internes et externes ont influencé l'évolution de l'organisation. Le tableau 20 donne un aperçu des facteurs internes et externes que les organisations partenaires visitées ont cité comme ayant eu une influence sur le développement de la capacité de l'organisation. Il apparaît clairement que le financement du partenaire par les ONGN est considéré comme un facteur externe très important pour le développement des capacités. Le financement permet aux organisations d'exécuter des programmes (core capability 2) et à nouer des relations (core capability 3). Dans la mesure où la dépendance d'un donateur augmente, l'importance de ce financement augmente également. Nous remarquons par conséquent que chez les organisations qui dépendent fort d'un ou de deux donateurs, les différentes phases de l'évolution de l'organisation

coïncident avec les périodes de financement (et la politique et les choix stratégiques) des ONGN.

**Tableau 20** Aperçu des facteurs internes et externes qui influencent le RC (d'après les missions sur le terrain pour les 31 partenariats)

	<b>Facteurs externes</b>	<b>Facteurs internes</b>
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- société civile diversifiée mais peu structurée</li> <li>- peu de canaux pour interaction structurelle avec le gouvernement</li> <li>- compétition entre OSC</li> <li>- manque de coordination entre donateurs</li> <li>- les ONGN ne respectent pas l'échelle de salaires du partenaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- forte dépendance financière des donateurs</li> <li>- engagement trop faible des membres et/ou du personnel de l'organisation</li> <li>- mission pas claire</li> <li>- grand mouvement du personnel</li> <li>- problèmes de leadership</li> </ul>
Cambodge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reconstruction après guerre civile qui a gravement porté atteinte au capital social/institutionnel</li> <li>- gouvernement autoritaire</li> <li>- peu d'espace pour le travail de plaidoyer</li> <li>- compétition entre OSC dans contexte de baisse du nombre de donateurs</li> <li>- corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- très forte dépendance financière des donateurs</li> <li>- structures hiérarchiques à l'intérieur de l'ONG</li> <li>- capacité limitée de rénovation avec risque de reprise agendas des donateurs</li> </ul>
RDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- passé récent fait de violence et de guerres</li> <li>- mécanismes de financement qui passent d'une aide humanitaire à une aide structurelle (et inversement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grande dépendance par rapport à des donateurs individuels</li> <li>- décès ou abandon du personnel</li> <li>- restructuration</li> <li>- leadership fort</li> <li>- engagement de personnel</li> </ul>
Inde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- société civile alerte</li> <li>- gouvernement relativement ouvert et démocratique</li> <li>- professionnalisation du secteur OSC</li> <li>- moyens limités du gouvernement local</li> <li>- grande offre de prestataires de RC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grande compétition pour obtenir un financement des donateurs</li> <li>- changements de stratégie</li> <li>- ouverture pour participer à des forums internationaux</li> <li>- utilisation et illustration des bonnes pratiques</li> </ul>
Pérou	<ul style="list-style-type: none"> <li>- changement de moins de démocratie (dictature Fujimori) à plus de démocratie</li> <li>- crise économique</li> <li>- baisse du nombre de donateurs internationaux</li> <li>- politique financière restrictive chez les donateurs (pas de core funding)</li> <li>- peu de disposition à financer des évaluations au-delà du programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valeurs et normes partagées</li> <li>- changement/continuité de leadership</li> <li>- gestion transparente et efficace des moyens</li> <li>- gestion du personnel qui garantit une sécurité de travail et une possibilité de promotion (RC)</li> </ul>

Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baisse du nombre de donateurs internationaux</li> <li>- relation complexe entre le gouvernement et les ONG politiques (anciens partenaires)</li> <li>- harmonisation entre donateurs est absente</li> <li>- peu de donateurs fournissent du core-funding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de cadres moyens noirs</li> <li>- rotation du personnel</li> <li>- conserver cohérence quand zone de tension entre spécialisation et extension</li> <li>- transformation de l'ONG en mouvement social</li> <li>- de financement de programmes à financement de projets</li> </ul>
----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les stratégies de RC des ONGN sont clairement autant axées sur le renforcement de core-capability 2 (*réaliser des activités techniques, prestataires de services et logistiques*) et core-capability 3 (*nouer des relations et attirer ressources & appui*). Seule une minorité (DMOS, Trias, Vredeseilanden, WSM, ...) utilise explicitement d'autres capacités, mais souvent de façon relativement timide.

### **Contribution des ONG belges**

Les évaluateurs estiment que, dans 13 des 31 partenariats, il y a des indices clairs montrant que les ONG belges avaient contribué au RC des partenaires. Dans 12 autres partenariats, on ne pouvait associer qu'une faible contribution au financement des ONGN. Quant au reste (6), aucune influence n'a été trouvée.

L'évaluation a effectué une estimation grosso modo de l'efficacité des activités individuelles de RC. Ceci s'est fait sur la base des conclusions du séminaire participatif réalisé lors de la mission sur le terrain, tout en étant complété par l'information pertinente présente dans la documentation des projets, les interviews et les observations de l'équipe d'évaluation. Le tableau 21 montre les résultats d'une systématisation de cette information provenant des 6 missions sur le terrain. Ce tableau indique pour les 6 routes (voir chapitre 1) les activités de RC les plus réussies et les conditions essentielles nécessaires. Le même tableau fournit aussi une liste des activités de RC moins réussies. Il est également fait mention des facteurs transversaux importants qui influencent la réussite des activités de RC.

**Tableau 21** Résumé des activités de RC qui fonctionnent bien et des activités de RC qui ont moins de succès dans les partenariats

	Route 1	Route 2	Route 3	Route 4	Route 5	Route 6
<b>Quelles activités de RC ont fonctionné?</b>	<p><b>AT de formations techniques/conseils/ OD/ID:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ orienté sur la demande, à trajectoire claire, compris dans domaine d'expertise des ONGN, pas d'expertise disponible pour route 2</li> </ul> <p><b>Visites aux partenaires du coordinateur régional /Prog officer de l'ONGN:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ coord reg fort avec vision stratégique,</li> <li>✓ appuyé par réseau d'ONGN,</li> <li>✓ éventuellement avec coopération entre ONGN</li> </ul> <p><b>Reconnaissance explicite et utilisation de l'expertise du partenaire du Sud,</b> p.ex.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utilisation du RC pour les organisations plus faibles</li> <li>✓ Exécution des missions avec reconnaissance et visibilité internationales</li> <li>✓ Exécution commune de projets / d'actions</li> </ul> <p><b>Innovation de l'approche et/ou introduction d'outils:</b> p.ex. M&amp;E</p>	<p><b>Formations techniques et méthodologiques / OD:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Orientées sur la demande,</li> <li>✓ à trajectoire claire,</li> <li>✓ appui pour M&amp;E</li> </ul> <p><b>Participation dans audits</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ audit instructif</li> <li>✓ forte interaction avec l'organisation partenaire</li> </ul>	<p><b>Participation dans réseaux, coalitions :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ sujet actif chez partenaire</li> <li>✓ milieu de travail comparable (identification positive)</li> <li>✓ partenaire peut contribuer lui-même au réseau</li> <li>✓ possibilité de renforcement de l'identité du partenaire</li> <li>✓ objectifs d'outputs tangibles: (p.ex.: code foncier, code de l'eau, campagnes, ...)</li> <li>✓ efficacité majeure par action commune (en recherché, advocacy, campagnes)</li> </ul>	<p><b>Visites des partenaires &amp; échanges :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ visites sur le terrain avec suivi</li> <li>✓ sujet actif chez partenaire</li> <li>✓ milieu de travail comparable (identification positive)</li> <li>✓ partenaire peut contribuer lui-même à l'interaction</li> </ul> <p><b>Réunions de partenaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ sujet actif chez les partenaires et ayant un focus clair</li> <li>✓ partenaires ont quelque chose à offrir</li> <li>✓ partenaires pouvant participer aux réunions</li> </ul>	<p><b>Formations au Nord :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ dans la trajectoire avec application concrète dans une situation de travail</li> <li>✓ avec clause stipulant que les personnes doivent rester un certain nombre d'années après avoir reçu une formation</li> </ul> <p><b>Actions au Nord des ONGN:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ introduction dans les réseaux pertinents</li> <li>✓ partenaire peut contribuer aux actions</li> </ul>	<p><b>Organisation de réflexion interne /séminaires évaluation :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ présence suffisante de culture d'évaluation leadership qui appuie bonne gouvernance</li> <li>✓ expertise pour réaliser ce genre de processus</li> </ul> <p><b>Organisation d'actions de RC comme produit secondaire,</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ évènements motivants qui poussent le partenaire à innover /renover</li> <li>✓ actions avec méthodologie qui appuie le processus de RC (p.ex. actions - investigation)</li> </ul>
<p><i>Éléments transversaux qui renforcent RC : (1) partenariats équilibrés; (2) ONGN a une identité et une plus-value claire; (3) capacité des ONGN sur le terrain, (4) vision du RC et traduction en méthodes / outils, (5) capacité à apprendre des processus de RC, (6) créativité et flexibilité lors de l'appui au RC, (7) respecter l'appropriation du RC</i></p>						
<b>Quelles activités de RC ont eu de moins succès?</b>	<p><b>AT de formations techniques/conseils:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ donateur-orientées, trop dirigées, organisation institutionnelle pas claire, trop de changements d'AT,</li> </ul> <p><b>Visites aux partenaires du coordinateur régional /Prog officer de HQ:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ sujets et changements de politique sont imposés</li> </ul>	<p><b>Formations techniques et méthodologiques / OD:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ formations one-off sans trajectoire antérieure ni postérieure</li> <li>⊗ orientées vers le donateur</li> <li>⊗ mauvais timing</li> </ul>	<p><b>Participation dans réseaux, coalitions :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ pas d'engagement requis (sans engagement)</li> <li>⊗ pas de contribution du partenaire possible</li> </ul>	<p><b>Réunions de partenaires:</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ partenaires avec implication diffuse dans les sujets, surtout réunis pour exécution du programme de l'ONGN</li> <li>⊗ trop peu d'attention aux réunions</li> <li>⊗ trop peu de participation des partenaires dans politique des ONGN</li> </ul>	<p><b>Formations au Nord :</b> si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ formation est disponible localement</li> <li>⊗ personnes instruites n'ont plus de contrat</li> <li>⊗ formations de longue durée avec nombre élevé dans la rotation du personnel</li> </ul>	<p><b>Organisation de réflexion interne /évaluation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊗ Absence de financement pour exercices de réflexion stratégique</li> </ul>
<p><i>Éléments transversaux qui rendent le RC difficile: (1) Absence de stratégies de sortie; (2) Changements rapides dans la politique des ONGN; (3) Absence de stratégies OD et ID; (4) création de nouvelles organisations partenaires sans ancrage institutionnel durable, (5) ONGN n'a pas de masse critique pour appuyer le RC</i></p>						

Dans ce tableau, les éléments suivants peuvent être soulignés :

- Parmi l'ensemble des partenariats, nous avons identifié des activités de RC réussies pour les 6 routes. Cela résulte en une large palette de stratégies possibles pour le RC qui, à condition de surveiller les facteurs à succès nécessaires et en fonction du contexte et des besoins, peuvent être utilisées pour le RC du partenaire ;
- nous avons rencontré les activités de RC à succès seulement dans un nombre réduit de partenariats et rarement dans des configurations différentes. Il existe donc une marge importante pour enrichir la pratique actuelle de RC des ONGN ;
- dans les routes 1, 4, et 5, nous avons rencontré des exemples aussi bien d'activités efficaces de RC que d'activités moins réussies :
  - o route 1: Dans un certain nombre de cas, le travail des coordinateurs régionaux a clairement contribué au RC, mais il y a eu aussi des exemples d'interventions moins réussies. Le tableau mentionne une série de conditions qui doivent être remplies afin d'offrir un appui au RC via cette route ;
  - o route 4: Beaucoup d'ONG belges organisent régulièrement des réunions pour leurs partenaires au sein d'une région déterminée, dans le but d'échanger du savoir, d'organiser des formations ou de se concerter entre partenaires. Ce type d'activités de RC a plusieurs fois été cité comme peu productif et sa plus-value a été remise en question. Toutefois, si l'organisation de ces réunions entre partenaires avait pris en compte certaines conditions spécifiques (voir tableau), les expériences retirées étaient alors positives. La même chose est valable pour les formations au Nord (route 5). Les échanges de partenaires (route 4) ont été jugés plus positifs, surtout si une réflexion stratégique était menée sur l'approche et le choix de partenaires (voir tableau).
- L'évaluation n'a trouvé que quelques exemples de stratégies qui visent explicitement des aspects de genre dans les processus de RC (TCOE/Oxfam Solidarité en Afrique du Sud, et APIL/Autre Terre au BF) alors qu'il s'agit d'un domaine où, par excellence, les relations de genre jouent un rôle. En général, nous avons constaté qu'il n'y avait pratiquement pas d'OSC dans l'enquête qui travaillait spécifiquement avec des thématiques qui concernent directement les femmes.<sup>66</sup>

L'évaluation a aussi relevé un certain nombre d'exemples moins conventionnels mais tout aussi efficaces d'activités de RC.<sup>67</sup> La plupart du temps, cela concerne des modalités plus implicites de RC.

- route 1: emploi de partenaires pour le RC d'autres partenaires (ILRIG/FOS et ACAT/BD en Afrique du Sud). Cela a servi pour la reconnaissance de l'expertise, une systématisation des expériences chez les partenaires, et une confiance accrue en soi pour faire face à des nouveaux défis et continuer à se positionner internationalement ;
- route 1: influence stratégique sur la politique d'un partenaire de FOS au Pérou (CGTP/FOS). Moyennant un dialogue critique, le coordinateur régional de FOS avait donné de l'appui stratégique pendant quelques années au département féminin du syndicat via des consultations informelles, inputs dirigés et conseils stratégiques. Cela a renforcé le profil, la position et les capacités de ce département vis-à-vis de la grande structure centralisée du syndicat ;
- route 1: coopération entre donateurs chez la C-CAWDU (WSM et Oxfam Sol au Cambodge). Ces deux ONG belges ont renforcé (après consultation mutuelle et de façon flexible, créative et orientée sur la demande) leur partenaire syndical cambodgien, et elles l'ont fait à partir de leur propre identité et plus-value spécifiques. Cela a également été profitable comme appui au partenaire local qui était

---

<sup>66</sup> Lors de l'analyse de l'échantillon, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de partenaires parmi les participants de l'échantillon qui s'occupaient d'activités axées explicitement sur le genre ou qui étaient explicitement une organisation de femmes. Les TdR de la présente évaluation n'avaient pas de critère explicite quant au genre. Dans l'échantillon original, il y avait le projet d'une ONGN qui travaille explicitement sur des thématiques de genre (Le Monde Selon Les Femmes), mais qui n'avait pas été retenu parce qu'elle venait de commencer ses activités au Sud. A l'avenir, la base de données de la DGCD pourrait être analysée en relation avec cette variable.

<sup>67</sup> On peut trouver encore plus d'exemples dans les rapports par pays.



- à la recherche d'une stratégie propre de RC (Route 6) (voir aussi encadré auprès de question d'évaluation 4.2);
- route 1: reconnaissance internationale de l'expertise du partenaire (ILRIG/FOS et TCOE/Oxfam Solidarité en Afrique du Sud). En déployant le partenaire pour des missions de haut profil (recherche chez ILRIG et participation à un réseau international chez Oxfam) les partenaires ont rencontré une nouvelle expertise, leur confiance en soi et leur légitimité se sont accrues ;
  - route 4: réunions de partenaires par DISOP au Pérou (Prorural/DISOP). DISOP organise des réunions actives de partenaires où l'échange entre organisations avec des valeurs et objectifs similaires est central. Ces réunions de partenaires traitent aussi des sujets déterminés, tels que le système d'éducation alternative appliqué par Prorural. Ces réunions ont été mentionnées plusieurs fois comme cruciales pour le partenaire du point de vue du RC;
  - route 6: Recherche-Action de TCOE/Oxfam Solidarité – Afrique du Sud. TCOE a renforcé la capacité interne de mobilisation, d'organisation et d'appui aux associations paysannes en organisant une étude des actions avec les paysans. Cette étude a d'ailleurs fourni des idées importantes sur les causes structurelles de la situation, et les opportunités pour y faire face ;
  - route 6: Apport d'éléments bouddhistes pour lutter contre le système de castes (ADECOS-Entraide et Fraternité). La position de sous-groupes plus faibles à l'intérieur des groupes cibles d'ADECOS en Inde a été renforcée en se référant à certaines coutumes et valeurs bouddhistes. Ce critère a renforcé ADECOS dans son approche pour affiner les dimensions socioculturelles structurelles de son travail ;
  - route 6: Etude des actions lors d'un changement important dans une organisation (DPA-Broederlijk Delen/CIDSE au Cambodge). Un processus compliqué et sensible de réforme d'un département cambodgien de la CIDSE et de sa transformation en une ONG cambodgienne de plein droit indépendante fut documenté avec précision via une étude des actions. Cela a permis d'accompagner et de suivre le processus et d'en tirer des leçons ;
  - route 6: Retraites lors desquelles on se concentre sur les valeurs qui orientent l'organisation, et avec lesquelles la consistance de travail est garantie (Mbongwana-Trias, RDC). Mbongwana organise, à des moments précis de l'année, des retraites lors desquelles le personnel médite sur les valeurs spirituelles qui poussent l'organisation et où une attention particulière est donnée aux principes tels que l'honnêteté et la transparence. Ces retraites ont un effet très motivant sur le staff.

### **BC 5.2 – Les résultats du renforcement des capacités au niveau du partenaire du Sud sont durables**

Dans la grande majorité des partenariats de l'enquête, le renforcement des capacités est un processus endogène dans lequel le partenaire prend l'initiative. Dans environ un quart des cas, l'ONGN a été présente de façon très directive ou bien sa contribution a été plutôt négative ou déstabilisante, ce qui avait pour conséquence que le partenaire n'avait plus l'initiative. Dans les sections précédentes, nous relevions que les ONGN centraient leur approche de RC sur la *core-capability 2* (la capacité de mettre en œuvre des programmes) et la *core-capability 3* (capacités d'attirer des ressources et d'entrer en relation avec l'extérieur) et nettement moins sur les autres *core-capabilities*. Dans une perspective de durabilité, ces approches peu équilibrées risquent de conduire à une instrumentalisation des partenaires et à une érosion d'autres capacités stratégiques. Le manque d'harmonisation entre différents donateurs de mêmes partenaires est aussi souligné. Nous reprenons ci-dessous un ensemble d'éléments complémentaires en lien avec la durabilité.

#### **D'autres fonds pour RC**

La plupart des organisations partenaires (environ les 2/3) ont accès à d'autres budgets pour le RC de leur propre organisation, mais seulement dans la moitié des cas ces budgets sont élevés. Surtout dans des pays où des organisations plus petites ou plus faibles faisaient partie de l'échantillon, des organisations qui en outre étaient très dépendantes du financement belge (comme au Burkina Faso ou en RD Congo), les

partenaires avaient peu d'accès à d'autres budgets pour le RC. C'est aussi le cas pour les partenaires gouvernementaux d'Action Damien.

Durant les interviews, plusieurs organisations partenaires ont mentionné le manque de modalités de financement plus flexibles (p.ex. comme core-funding) de la part de leurs bailleurs de fonds externes en général (la totalité des bailleurs de fonds des partenaires). Les organisations partenaires ont argumenté que beaucoup de bailleurs de fonds ne veulent payer que les frais relatifs à des activités, et ne sont prêts à apporter que très peu aux frais généraux centraux. Jusqu'à présent, ce problème a été moindre pour les financements à travers des ONG belges. La plupart des partenaires les considèrent relativement flexibles et pas strictement liés à l'exécution d'activités convenues à l'avance. Plusieurs organisations partenaires se sont référées cependant à un durcissement graduel des modalités de financement des ONG belges (où les budgets sont strictement associés aux cadres logiques détaillés) et se montrèrent inquiets de cette évolution.

### Dépendance des ONGN

Dans la plupart des partenariats, il existe une dépendance financière sérieuse aux ONG belges. Dans ce cas, l'organisation partenaire dépend pour plus d'un tiers de son financement des fonds qu'elle reçoit de son partenaire belge. Cette dépendance augmente lorsqu'il s'agit de financement qui couvre aussi les frais administratifs et de personnel, vu que ce financement est beaucoup plus difficile à remplacer. Le tableau 22 donne un aperçu de la quote-part financière du financement des ONGN. Nous avons pu réunir les données pour la moitié des partenariats participants de l'échantillon, selon l'année<sup>68</sup>. Quant aux autres partenariats, nous n'avons que quelques données qualitatives ou partielles, mais elles se situent dans la ligne des données ci-dessous. Les pourcentages les plus élevés (à partir de 65%) sont indiqués en orange.

**Tableau 22** Aperçu de la dépendance financière dans 17 partenariats (en %)

Partenariat	Quote-part des ONGN 2003	Quote-part des ONGN 2004	Quote-part des ONGN 2005	Quote-part des ONGN 2006	Quote-part des ONGN 2007	Quote-part des ONGN 2008
Autre Terre-APIIL (BF)	55	80	65	24	54	
DBA-AMB (BF)						31
SOS Layettes –AMB (BF)						36
11.11.11-RECIC (RDC)	54	32	36	39	30	24
Action Damien-PNEL/PNET (RDC)	18	18	18	18	18	24
Trias-Mbongwana (RDC)	96	93	92	85	70	67
WSM-MOCC (RDC)	100	100	100	100	100	100
ADG-JEEP (RDC)	85	85	54	33	30	
PROTOS-PEHA (RDC)	100	100	100	100	100	100
Vredeseilanden- WIMA (RDC)	95		100	100	100	100
11.11.11-Aprodeh (Pérou)	11	12	13	11	6	5
Broederlijk Delen -Cedep Ayllu (Pérou)	8	10	15	18	20	27
Disop-Prorural (Pérou)	45	57	64	82	47	35
FOS-CGTP-IESI (Pérou)	14	18	24	32	18	20
Broederlijk Delen –ACAT (ZA)		11	9	6	8	11

<sup>68</sup> Les données détaillées du Cambodge, de l'Inde et Burkina Faso n'ont pas été recueillies sur le terrain dû à diverses raisons (manque de temps, difficiles à obtenir, etc.). En-dehors de cela, il manque ci et là des données de partenariats d'autres pays.

FOS-ILRIG (ZA)		30	23	24	28	19
Oxfam Solidarité-TCOE (ZA)	5	5	5	5	5	5
Trias-GARC (ZA)	43	45	48	69	67	
<b>Nombre d'entrées</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>16</b>
<b>Moyenne</b>	<b>52</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>44</b>

De cette information nous pouvons conclure ce qui suit:

- avec une quote-part en moyenne de près de 50% dans les 17 partenariats, la dépendance financière du financement belge est généralement grande;
- il y a de grandes différences entre les régions. En Afrique du Sud et au Pérou la dépendance est en général réduite. Quant à la RD Congo, la dépendance y est fort grande ;
- les partenaires plus forts (RECIC, Aprodeh, Prorural, ACAT, TCOE) ont généralement réussi à diminuer leur dépendance ou à la maintenir faible avec le temps. Chez les partenaires en difficulté, comme GARC (en Afrique du Sud), la dépendance a augmenté durant les dernières années et l'organisation a finalement dû fermer les portes lors du départ de TRIAS fin 2007.

La dépendance financière des OSC du Sud est un sujet difficile. Elle pose une série de questions cruciales auxquelles aucune réponse simple ne peut être apportée. La C-CAWDU au Cambodge et MOCC en RDC en sont des exemples. La C-CAWDU a essayé de prélever des cotisations auprès de ses membres, mais dans le contexte politique actuel et la culture syndicale très récente au Cambodge, il est presque impossible d'atteindre une autonomie financière à court terme. MOCC travaille aussi avec des cotisations mais ne réussit pas à les percevoir vu la mauvaise situation économique de ses membres. L'évaluation constate qu'un débat entre ONGN, la DGCD et les partenaires du Sud s'avère nécessaire sur ce qu'on peut espérer quant à durabilité dans différents contextes, et quel rôle les processus de RC et les stratégies de sortie devraient y jouer (voir aussi la section suivante).

### **Stratégies de sortie**

Dans la majorité des cas, il n'existe pas de réelle stratégie de sortie. Dans le meilleur des cas, un départ est annoncé tôt, ou bien l'ONGN essaie d'encourager son partenaire local à chercher des partenaires alternatifs pour son financement, mais ce n'est pas souvent le cas. Les évaluateurs ont parfois entendu des exemples difficiles d'ONGN qui encouragent leurs partenaires à louer les voitures du projet ou à utiliser les photocopieuses en tant qu'activité génératrice de revenus pour compenser les budgets réduits des ONGN. Les partenaires ont aussi été poussés continuellement à chercher un financement additionnel, mais les ONGN semblent parfois sous-estimer la difficulté éprouvée par les OSC du Sud à se procurer les réseaux nécessaires et la crédibilité pour attirer du financement. En général, on donne peu de coups de main concrets aux partenaires via par exemple des processus de RC dirigés, ou via la mise à disposition des réseaux propres des ONGN. En tenant compte de cela, ainsi que de la grande dépendance financière de beaucoup de partenariats et l'indéfinition de la durée du partenariat, de vrais drames se passent sur le terrain. Dans les cas suivants, le manque d'une stratégie de sortie claire a causé des problèmes au sein des organisations partenaires et cela a mené dans certains cas à leur dissolution totale :

- GARC/Trias en Afrique du Sud;
- MMB/SLCD au Burkina Faso;
- ANAG/Volens au Burkina Faso;
- JEEP/ADG en RD Congo;
- Mbongwana/TRIAS en RD Congo;
- PEHA/TRIAS en RD Congo;
- WIMA en SYDIP/VE en RD Congo.

## Résultats de l'analyse de l'étude documentaire de 9 partenariats – question d'évaluation 5

Dans presque tous les cas (excepté 11.11.11 et Platforma DHESC en raison du caractère politique dynamique et rapidement changeant de ce partenariat), les ONGN ont mentionné que les objectifs relatifs à l'appui au RC ont été atteints pour la plupart. Il y avait relativement peu de matériel à disposition de l'évaluation pour confirmer cela avec pièces claires à l'appui. Chez Favos de Mel et DACA/VIC, Platforma DHESC/11, Cresol Baser/TRIAS, CFTUI/WSM, il y avait du matériel secondaire relativement abondant disponible à ce sujet. Le tableau ci-dessous donne quelques exemples de changements identifiés dans le domaine de RC.

**Tableau 23** Exemples de changements de la capacité dans 9 partenariats

<b>Core capability</b>	<b>Changements chez les organisations partenaires</b>
<i>1. La capacité d'agir et de s'engager</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Platforma DHESC a amélioré sa capacité à mobiliser des gens dans sa communauté</li> <li>- CFTUI: leadership plus fort et plus motivant au sein du personnel</li> <li>- CWPD: nouveau bâtiment et équipement</li> <li>- CWPD: capacité de planification accrue</li> </ul>
<i>2. La capacité d'exécuter des missions techniques, prestataires de services et logistiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FdM: personnel a accès à une abondance de cours et de formations pour renforcer ses capacités pratiques</li> <li>- CFTUI: réalise plus d'activités pour appuyer ses membres</li> <li>- CWPD: a une capacité accrue d'indépendance</li> <li>- Cresol Baser: a pu atteindre plus de paysans en tant qu'organisation</li> </ul>
<i>3. La capacité de nouer des relations, et d'attirer des moyens et de l'assistance</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CWPD: est consultée régulièrement par d'autres organisations et pour la coopération avec l'état (crédibilité)</li> <li>- DACA: est plus effective pour faciliter le dialogue entre avocats, leaders dalit et DACA (plateforme de travail en réseau)</li> <li>- DACA est devenu un symbole pour les Dalits</li> <li>- FdM est reconnue maintenant comme une organisation qui peut recevoir des subsides du gouvernement (Évaluation 2005)</li> <li>- en 2005 FdM avait conclu des alliances avec les 'tribunaux pour adolescents' et avec les comités de protection des jeunes/adolescents</li> <li>- depuis 2003 FdM s'implique davantage dans la société civile et cherche des alliances pour protéger les droits des enfants (Évaluation 2005)</li> <li>- ACOPAMEC: efficace dans la création d'un réseau</li> <li>- Cresol Baser: davantage capable de faire un travail de lobbying/plaidoyer que dans le passé. Plus de reconnaissance d'acteurs externes.</li> <li>- BSP en RDC réussit à attirer des volontaires étrangers pour appuyer les enseignants</li> </ul>
<i>4. La capacité de s'adapter et de se renouveler</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cresol Baser. Changements dans l'organisation sur la base d'évaluations externes</li> <li>- Cresol Baser: création d'INFOCOS (formation de coordinateurs de coopératives, management, ...)</li> <li>- DACA: d'une approche projets à une approche programme et une gestion axée sur les résultats</li> </ul>
<i>5. La capacité de maintenir en équilibre la cohérence et la diversité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'exemples</li> </ul>

Il est difficile de déterminer l'apport des ONGN. Les ONGN argumentent que leur rôle facilitateur (facilitation, appui à des alliances et réseaux, séminaires, aide financière, ...) a surtout eu un effet positif sur les résultats. Permettre la coopération avec des prestataires locaux de RC est également mentionné comme un apport positif de la part des ONGN.

La moitié des partenaires dépend encore fortement de la coopération avec les ONG belges. Dans huit cas sur neuf, aucune stratégie de survie n'a été envisagée. Deux ONGN (ADG et VIC) mentionnent que leurs partenaires trouvent ces situations confuses (aucune idée de durée). TRIAS est la seule qui a élaboré un *outphasing agreement* sur base de laquelle il peut être décidé de ne plus continuer la collaboration.

#### *Comparaison de 31 partenariats*

Cinq des neuf partenariats ont documenté toute une série de modifications chez leurs partenaires, qui, d'après les rapports, sont le résultat de RC. Parmi les 31 partenariats, la moitié environ a suivi assez systématiquement des processus de RC. Dans environ un tiers des partenariats, nous avons indiqué une évolution d'OD à ID, et il y a des problèmes avec les stratégies de sortie.

#### 3.4.2. Question d'évaluation 6 – Dans quelle mesure l'organisation partenaire est-elle mieux en mesure de réaliser ses objectifs de développement (niveau output et outcome)?

Par cette question d'évaluation, nous ne visions évidemment pas à apprécier exhaustivement la capacité des organisations partenaires à mieux atteindre leurs objectifs de développement. Cependant, il nous semblait important d'interroger les partenaires, les bénéficiaires et d'autres parties prenantes sur la capacité à agir (outputs) et le type de changements les plus significatifs observés; le défi étant d'essayer de mettre en relation ces améliorations avec les processus de renforcement de capacités dans lesquels ils sont engagés avec les ONG belges.

Les ONG qui font partie de notre échantillon n'ont pas réalisé d'évaluations d'impact et on ne retrouve pas non plus d'études de base qui auraient permis d'apprécier quantitativement ou qualitativement les effets induits par les actions réalisées.

#### **BC 6.1 – Les modifications concernant les outputs du partenaire du Sud en ce qui concerne les processus de renforcement de capacités**

La grande majorité des partenaires étudiés dans le cadre de cette évaluation disent voir des améliorations qualitatives et quantitatives au niveau de leurs réalisations. Les équipes d'évaluation ont en effet pu percevoir et apprécier quelques-unes de ces améliorations sur le terrain, conscientes évidemment que toutes n'étaient pas exclusivement dues à l'apport des ONG belges étudiées.

*Ces améliorations se traduisent de diverses manières.*

Plusieurs organisations rapportent des améliorations dans l'exercice même de leur métier, leur « core-business ». Cela signifie par exemple pour une plateforme le fait de jouer plus efficacement la fonction attendue d'une plateforme (favoriser les relations et les échanges entre acteurs) par l'acquisition de techniques particulières à cette fonction (animations de réunions, ...). Pour d'autres organisations, ces améliorations se traduiront par leur capacité à être plus performantes et innovantes. Ce type d'améliorations se retrouve en particulier dans les organisations qui produisent des biens ou fournissent des services. Ces améliorations sont dues à l'acquisition de nouvelles connaissances et de nouvelles techniques (par des formations ou des échanges) ou à l'acquisition d'infrastructures facilitant la conduite de ces activités économiques. Suite à cela, certaines de ces organisations - mais pas toutes - peuvent être sujettes à une intensification et à une augmentation quantitative de leurs réalisations. D'autres ne sont toutefois pas toujours à même, malgré les nouvelles connaissances et compétences

acquises, de pouvoir augmenter leur capacité d'action, soit en raison du contexte, soit en raison de faiblesses organisationnelles.

Plusieurs organisations mentionnent également des progrès dans leur capacité de suivi et d'évaluation de leurs activités et en particulier sur le recours plus systématique d'outils de suivi et d'évaluation pour les actions menées. Les apports des formations en gestion axée sur les résultats (GAR) ont ainsi été mentionnés à plusieurs reprises. Ces progrès sont à mettre en relation avec des améliorations, plus fonctionnelles au partenariat, relevées au niveau de la capacité des partenaires à rédiger des rapports financiers ou narratifs.

Plusieurs organisations ont indiqué que ces améliorations en termes de réalisations leur avaient donné (ou rendu) une crédibilité et une notoriété, soit en termes thématiques (au sein des autres acteurs travaillant sur le même thème), soit en termes géographiques (au-delà du niveau local, voire jusqu'à l'international). Dans certains cas (par exemple C.WADU au Cambodge), les appuis en matière de renforcement de capacités ont permis au partenaire local de jouer un rôle d'acteur dans la société avec une légitimité et une réelle capacité d'action.

L'intensification et l'augmentation des activités se fait parfois à un rythme plus rapide que celui de l'organisation elle-même. Plusieurs partenaires (APIL, Burkina Faso; CCWADU, Cambodge; RECIC, RDC par exemple) disent ressentir les limites de leurs organisations (en termes de ressources et de structures) face à une telle croissance opérationnelle. Ces constats sont également observés par d'autres ONG ou programmes internationaux. Ces organisations sont conscientes de ne pas pouvoir « manquer » le passage à la professionnalisation et reconnaissent des besoins encore à couvrir en termes de consolidation de leur structure.

### **Contribution des ONG belges**

Nous n'avons pas été en mesure de lier systématiquement l'apport spécifique des processus de renforcement de capacités appuyés par les ONG belges aux réalisations de leurs partenaires (en raison de processus souvent implicites de renforcement de capacités, facteurs d'influence internes et externes, et la non-linéarité des processus de renforcement des capacités). Les ONG n'ont d'ailleurs, à notre connaissance, pas mené ou fait mener des évaluations sur les effets des processus de renforcement de capacités qu'elles appuient.<sup>69</sup>

Dans quelques cas (AMB, Burkina Faso; WYMA, RDC; Action Damien en Inde et en RDC), le lien entre les réalisations du partenaire et (le cas échéant) le processus de renforcement de capacités dans le cadre du partenariat avec les ONG belges est très clair. Cela est notamment le cas pour certaines organisations prestataires de services : l'ONG belge leur fournit les moyens d'exercer leur métier; les services rendus ne pouvant pas être (entièrement) payés par les bénéficiaires.

Dans les explications à la base des améliorations et des progrès observés dans leurs réalisations, les partenaires mentionnent toutefois régulièrement des apports qui peuvent bien être reliés aux ONG belges. L'acquisition de nouvelles connaissances et de nouveaux outils est à la base de nombreux progrès observés. Cette acquisition se fait parfois de manière formelle (formations, outils, ...) ou sous la forme d'un transfert de connaissances (de l'ONG belge au partenaire du Sud), mais le plus souvent les ONG belges semblent plutôt jouer un rôle de facilitateur dans l'accès à ces nouvelles connaissances et dans l'acquisition de nouveaux outils et techniques. Au-delà des aspects formels de cette intermédiation, c'est par un dialogue continu entre partenaires et la mise en contact avec d'autres acteurs que l'ONG belge intervient aussi à ce niveau. Plusieurs partenaires disent ainsi voir les capacités du personnel de l'organisation

---

<sup>69</sup> Ce même constat a été fait dans le cadre d'une méta-évaluation menée à la demande de 11.11.11 sur 20 rapports d'évaluation d'ONG belges et sur des évaluations européennes (Pollet, 2009).

s'améliorer, notamment dans leurs compétences développées pour mieux suivre les actions (compétences en suivi/évaluation).

Pour quelques partenariats très faibles (ANAG/Volens, Burkina Faso ou JEEP/ADG, RDC par exemple), le contenu du partenariat avec l'ONG belge se réduit au financement d'activités plus qu'au renforcement de capacités. Dans ces cas là, on n'observe pas réellement d'améliorations au niveau des réalisations du partenaire: au mieux un maintien minimum de l'activité, parfois un maintien de l'existence de l'organisation même.

Enfin, au-delà de l'apport réel que les ONG belges peuvent avoir en matière de renforcement de capacités, plusieurs partenaires (particulièrement ceux en situation isolée) se disent encouragés par le fait d'avoir un partenaire international. Si cet encouragement peut avoir un caractère symbolique, il n'en demeure pas moins que certains partenaires voient là une source de motivation pour continuer à exister et à travailler aux objectifs de l'organisation.

**BC 6.2 – Le soutien aux processus de renforcement de capacités a eu une influence sur l'outcome de l'organisation partenaire - modifications au niveau des bénéficiaires finaux**

Les changements que l'on peut observer au niveau des groupes-cibles, membres, bénéficiaires, donc au niveau d'individus et au niveau de la communauté, ne peuvent jamais être exclusivement attribués à une intervention, un intervenant ou un partenariat en particulier. Une multitude de facteurs agissent en effet positivement ou négativement sur les conditions économiques, politiques et sociales dans lesquelles vivent les populations.

Pour toutefois apprécier les résultats (outcomes) de l'organisation partenaires en termes de changements au niveau des bénéficiaires finaux, nous avons notamment eu recours à l'approche des Changement les plus significatifs (Most Significant Change. Cette approche n'utilise pas d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs préétablis mais vise à interroger les bénéficiaires sur le ou les changement(s) le(s) plus significatif(s) qu'ils ou elles ont vécu(s) depuis qu'ils sont en relation avec l'organisation partenaire en question. Si cette méthode ne facilite pas la comparaison sur base d'indicateurs communs, elle présente notamment l'avantage de permettre aux personnes/groupes interrogés de s'exprimer librement sur le type de changements observés (et parfois non attendus par les organisations partenaires) et sur la manière dont ces changements se traduisent au quotidien.

Cette approche a été appliquée de différentes façons selon les partenaires rencontrés (voir rapports nationaux pour détails). Dans certains cas, elle n'a pas pu être appliquée et des entretiens avec des bénéficiaires et/ou des rapports d'activités et d'évaluations existants ont été utilisés comme source d'information. Dans les paragraphes suivants, nous ferons la synthèse des principaux domaines de changements identifiés par les personnes et groupes bénéficiaires interrogés.

*Changements de situations identifiés par les personnes et groupes bénéficiaires*

**Tableau 24** Domaines de changements de situation identifiés par les bénéficiaires interrogés

Indicateurs santé	- amélioration du taux de guérison TB (Action Damien, RDC)
Accès aux besoins de base	- avoir de l'argent pour s'habiller (ANAG, Burkina Faso; Mbongwana, RDC) - meilleur accès à l'eau (AMB, Burkina Faso) - amélioration de l'hygiène grâce aux forages (AMB, Burkina Faso) - réduction des maladies liées à l'eau grâce au forage (eau potable) (AMB, Burkina Faso)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- scolarisation ou re-scolarisation des enfants (ADECOM, Inde)</li> </ul>
Accès à des services de meilleure qualité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rapprocher un service de santé des patients (Action Damien, RDC et Inde)</li> <li>- amélioration des connaissances techniques (MMB, Burkina Faso; JEEP et Mbongwana, RDC)</li> <li>- amélioration du dépistage/Meilleure identification des patients atteints de la TB (Action Damien en Inde et RDC)</li> <li>- motivation du personnel de santé grâce aux primes et formations (DPS, RDC)</li> <li>- meilleure sécurité transfusionnelle (DPS, RDC)</li> <li>- amélioration de la qualité des formations professionnelles reçues (OFPROP/SOLIMAZ, Prorural, Pérou)</li> <li>- renouvellement des équipements de formations (OFPROP/SOLIMAZ, Pérou)</li> </ul>
Amélioration (qualitative) de la production/activité économique/emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diversification/changement d'activités grâce à systèmes d'irrigation (AMB, Burkina Faso; CA, Pérou)</li> <li>- acquisition de nouvelles connaissances (ANAG, Burkina Faso; JEEP et Mbongwana en RDC)</li> <li>- meilleure gestion de l'activité économique (ANAG, Burkina Faso; Mbongwana, RCD)</li> <li>- meilleure insertion professionnelle (OFPROP/SOLIMAZ, Pérou)</li> <li>- amélioration du système productif (Prorural, Pérou; Mbongwana, RDC)</li> </ul>
Amélioration quantitative/Augmentation des revenus	<ul style="list-style-type: none"> <li>- possibilité d'acheter des moyens de déplacement (vélo, charrette) (AMB, Burkina Faso)</li> <li>- augmentation de la production de miel et de lait (APIL, Burkina Faso)</li> <li>- moins de migration des jeunes (AMB, Burkina Faso)</li> <li>- se marier, prendre une deuxième épouse (AMB, Burkina Faso; Mbongwana, RDC)</li> <li>- capacités à faire soigner les membres de la famille même en situation d'urgence (AMB, Burkina Faso; Mbongwana et Jeep en RDC)</li> <li>- augmentation du nombre de contrats commerciaux (Surabi DO, Inde)</li> <li>- meilleur accès aux marchés et meilleures capacités de négociation (Mongbwana, RDC)</li> </ul>
Genre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus grande participation des femmes à la vie associative/syndicale (ANAG, Burkina Faso; CGTP, Pérou)</li> <li>- contribution des femmes aux dépenses du ménage (factures, scolarité des enfants) (ANAG, Burkina Faso)</li> <li>- moins de conflits intrafamiliaux grâce à un accès de proximité à l'eau (femmes moins « absentes ») (AMB, Burkina Faso)</li> <li>- devenir entrepreneuse et un modèle pour d'autres membres de la communauté dalit (Surabi DO, Inde)</li> <li>- plus grande implication des femmes au niveau syndical et plus grande collaboration dans le ménage (gestion et planification) (CGTP, Pérou)</li> </ul>
Connaissance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- améliorations des connaissances techniques (MMB, ANAG et APIL Burkina Faso; Surabi DO, Inde; OFROP, Pérou; Mbongwana, RDC)</li> <li>- meilleure connaissance des pathologies par le personnel sanitaire (Action Damien, RDC et Inde)</li> </ul>
Développement organisationnel/institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amélioration du dialogue sur le développement local durable et sur l'accès aux services de base entre communautés de base et autorités locales (AHEAD,</li> </ul>



	<p>DPA, Cambodge)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- structuration renforcée du monde syndical dans le secteur textile et interprofessionnel (C-CAWDU, Cambodge)</li> <li>- meilleure structuration interne, revalorisation des organisations de base (RECIC, RDC: CA, Pérou)</li> <li>- apprentissage du travail en groupe (Mongbwana, RDC)</li> <li>- émergence d'un leadership social (RECIC, RDC; CA, Pérou; Mbongwana, RDC)</li> <li>- professionnalisation de l'organisation (OFPROP/SOLIMAZ, Pérou)</li> <li>- renforcement de l'organisation et relations avec l'Etat (Prorural, Pérou)</li> <li>- renforcement des capacités des organisations des communautés de pour demander et obtenir des meilleurs services (AHEAD, DPA; Cambodge)</li> <li>- renforcement d'acteurs de la société civile pouvant jouer un rôle de veille et de plaidoyer (DPA, Cambodge)</li> </ul>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La première observation que l'on peut faire sur base du Tableau 26, c'est la diversité des domaines identifiés par les groupes/bénéficiaires comme ayant fait l'objet de changements, de progrès. Même dans des contextes extrêmement pauvres et fragiles (RDC, Burkina Faso), les besoins de base ne sont pas (plus?) le seul domaine pour lequel des changements sont identifiés. Ainsi, les bénéficiaires sont clairement également sensibles à l'amélioration de la qualité de certains services.

Une distinction est également clairement opérée entre les changements relatifs à l'augmentation de la production (entraînant une augmentation des revenus) et ceux relatifs à des améliorations qualitatives. Les conséquences directes de l'augmentation des revenus se traduisent concrètement par des indicateurs reflétant la capacité des acteurs à simplement vivre leur vie: pouvoir se marier (ou prendre une seconde épouse), ne pas devoir migrer, soigner sa famille, faire face à des dépenses en urgence.

L'importance donnée à l'acquisition de nouvelles connaissances par les bénéficiaires confirme bien ce que les organisations partenaires elles-mêmes mettaient en avant comme l'une des plus-values des partenariats avec les ONG belges.

Il est également significatif de voir dans quelle mesure de nombreux changements observés par les bénéficiaires se traduisent en termes de genre. Il ne s'agit pas uniquement que les femmes soient le « groupe-cible » (ou en fassent partie) d'une action mais il faut aussi observer comment cela se traduit en termes de changement dans les rôles sociaux joués par les femmes (accès à des nouveaux métiers, être un modèle social, acquérir plus de mobilité, être plus présentes au niveau associatif, ...). Cela est d'autant plus remarquable que les actions qui ont contribué à l'observation de ces changements ne sont pas nécessairement des actions étiquetées « genre ».

Enfin, le développement organisationnel et institutionnel fait également partie des changements observés au niveau des bénéficiaires. Cela s'explique certainement parce qu'une partie des bénéficiaires des partenaires rencontrés sont eux-mêmes des organisations ou des groupements.

*Changements relatifs à une meilleure défense des droits identifiés par les personnes et groupes bénéficiaires interrogés*

Au-delà des effets « matériels » des réalisations (outcomes) observées par les bénéficiaires, nous avons également interrogé des individus et groupements sur ce qu'ils ressentaient comme changements dans leurs capacités à atteindre certains objectifs et avoir leurs droits mieux pris en compte.

**Tableau 25** Aperçu d'exemples d'outcomes et d'impact

Confiance/non discrimination	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intégration des malades dans la société (Action Damien, RDC)</li> <li>- fierté de pouvoir organiser des réunions chez soi (APIL, Burkina Faso)</li> <li>- possibilité d'accès au leadership (Mbongwana, RDC; APIL, Burkina Faso)</li> <li>- plus de facilité à la prise de parole en public (Mbongwana, RDC; RECIC, RDC)</li> <li>- reconnaissance par les autorités locales (ANAG, Burkina Faso; AHEAD, DPA, Cambodge; RECIC, RDC)</li> <li>- être conscients de ses droits (APIL, Burkina Faso, RECIC, RDC)</li> <li>- voir les transports publics venir dans une communauté ostracisée (Surabi DO, Inde)</li> </ul>
Conscientisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prise de conscience de la responsabilité de la société civile dans l'accès à l'eau (PEHA, RDC)</li> <li>- nombre d'inscrits aux élections nationales (RECIC, RDC)</li> <li>- meilleur respect de l'environnement dans les pratiques de pêches (SYDIP/VE, RDC)</li> <li>- prise de conscience citoyenne du droit aux services de base (DPA, AHEAD, Cambodge)</li> </ul>
Défense des Droits	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meilleure défense des paysans face aux chefs terriens (SYDIP, RDC)</li> <li>- diminution des conflits fonciers (SYDIP, RDC)</li> <li>- prise en compte des pratiques traditionnelles (SYDIP, RDC)</li> <li>- défense des droits des dalits devant les tribunaux (Surabi, DO, Inde)</li> <li>- extension de la défense des droits à d'autres catégories de la population (Aprodeh, Pérou)</li> <li>- défense des droits de syndicalistes (Aprodeh, Pérou)</li> <li>- adoption de lois sur l'égalité entre les femmes et les hommes (CGTP, Pérou)</li> <li>- meilleure défense des droits de la femme (CGTP, Pérou)</li> <li>- protection des droits sociaux de travailleurs et travailleuses (MOCC, RDC; CGTP, Pérou)</li> <li>- négociation de conventions menant à une amélioration les conditions de vie des employés (MOCC, RDC; CGTP, Pérou)</li> <li>- nouveaux cadres légaux de sécurité sociale (C-CAWDU, Cambodge)</li> </ul>
Capacité de mobilisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- croissance et dynamisme des Noyaux D'action Populaire (RECIC, RDC)</li> <li>- reconnaissance du droit d'association (ADECOCOM; Inde)</li> <li>- meilleure structuration des organisations membres d'un réseau (PEHA, RDC)</li> <li>- meilleure représentation de certaines populations dans des forums démocratiques locaux et nationaux (CA, Pérou; DPA, Cambodge)</li> </ul>

En terme de prise en compte de leurs droits, de fortes différences sont observées entre les partenaires qui ont fait de ce domaine un objectif explicite de leurs actions et celles pour lesquelles cela ne se fait que de manière implicite.

Malgré ces différences, il est significatif de voir que de nombreux changements observés sont à classer dans le domaine de la confiance et de la non-discrimination. Dans plusieurs cas, on peut même dire qu'il s'agit là de préalables (se faire reconnaître comme acteurs) pour que les individus et les groupes soient plus à même de faire reconnaître leurs droits. A ces préalables est également associée une plus grande capacité de mobilisation. Cette

prise de conscience en termes de droits ne se fait pas à sens unique puisqu'elle se traduit également en termes de devoirs dans des domaines divers (environnement, élections).

Enfin, la défense d'individus ou de groupes dont les droits sont bafoués ou non reconnus fait clairement partie des domaines de changements identifiés par les bénéficiaires. La diversité des moyens et niveaux utilisés pour faire défendre ces droits (pratiques traditionnelles, avocats, changements législatifs) est également à souligner. Les apports d'ONG préconisant des partenariats normatifs dépassent clairement l'approche d'une aide orientée sur les besoins ('needs-based approaches') en faveur d'une approche plus politique de la coopération basée sur les droits ('rights-based approaches'). Dans cette optique, des changements importants ont été obtenus en matière de renforcement de la capacité organisationnelle de communautés et des citoyens à faire entendre leur voix.

### **Résultats de l'analyse de 9 partenariats basée sur l'étude documentaire – question d'évaluation 6**

D'après la documentation consultée concernant ces partenariats et les acteurs interrogés, nous avons pu constater un certain nombre de changements qualitatifs et quantitatifs. Ces outputs se traduisent de différentes façons: plus de visibilité des partenaires, plus de crédibilité, plus de membres ou de bénéficiaires atteints, accroissement de sources de financement propres (cotisations), amélioration de la qualité des activités éducatives, améliorations méthodologiques, installation de nouveaux centres d'accueil pour enfants de la rue, ... Le lien entre le renforcement des capacités et ces outputs est en général difficile à définir, mais c'est néanmoins possible dans certains cas. La création d'un second centre pour enfants de la rue (et proche aux groupes les plus vulnérables) par Favos de Mel/VIC au Brésil par exemple est d'après le partenaire une conséquence de la réflexion commune avec VIC sur leurs forces et leurs faiblesses. Dans le cas de Cresol Baser (avec TRIAS au Brésil) ou du Bureau Salésien de Projet (avec DMOS en RDC), on peut expliquer une série de résultats par le management plus professionnel et plus effectif des organisations.

#### *Comparaison des 31 partenariats*

Pour cette question d'évaluation le matériel est insuffisant pour nous permettre de réaliser une analyse comparative.

### **Conclusion du cluster 3**

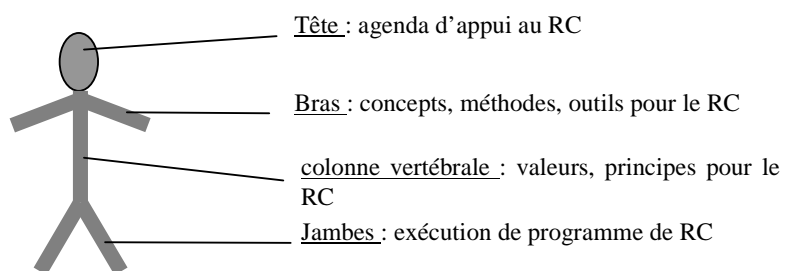
La majorité des partenaires se disent mieux à même de réaliser leurs objectifs de développement. Des améliorations par rapport à la capacité des organisations partenaires sont à observer pour les 5 « core capabilities ». Le processus de renforcement de capacité est un processus non-linéaire, beaucoup de facteurs externes et internes exercent une influence sur celui-ci. Toutefois, nous avons pu identifier des contributions des ONG belges au renforcement de capacités au niveau des ressources humaines et du développement organisationnel et institutionnel.

Il y a des indications qu'une meilleure performance des organisations partenaires a eu une influence sur les résultats au niveau des bénéficiaires (outcome). De nombreux et divers domaines de changements de situations des bénéficiaires ont été identifiés, allant des besoins de base aux capacités organisationnelles. En termes de meilleure défense de leurs droits, les bénéficiaires - individus et groupes - observent également des changements que l'on peut relier à la confiance, à la non-discrimination et à de plus fortes capacités de mobilisation.

### 3.4.3. Synthèse des clusters un, deux et trois

Comme les visions et les stratégies en relation avec le RC sont seulement rendues explicites et documentées pour une minorité d'acteurs, elles ont été reconstruites sur la base de différents paramètres. Le résultat a été une classification des partenariats dans cinq groupes, suivant le genre de partenariat, leur agenda relatif au RC, le degré selon lequel leur politique et leur gamme d'outils relatifs au RC sont soit explicite ou implicite, s'ils s'orientent principalement upstream ou downstream, et la traduction pratique dans les projets/programmes.

Une métaphore intéressante pour décrire les différentes parties d'une approche de RC est celle du 'corps humain' (Intrac, 2007), comme dans la figure 4. La tête du personnage représente l'agenda de l'approche de RC, en d'autres mots la raison pour laquelle les ONGN s'occupent du RC. La colonne vertébrale comprend les valeurs et les principes sous-jacents de l'approche de RC (ces deux sujets ont été traités dans le cluster 1 et en partie dans le cluster 2). Les bras représentent l'instrumental, les concepts utilisés et les méthodes et outils de l'approche de RC. Les jambes, finalement, décrivent l'organisation pratique et l'exécution des programmes de RC (dans le cluster 1, le cluster 2, mais aussi en partie dans les clusters 3 et 4).



**Figure 3** Quatre composantes d'une approche de RC (Intrac, 2007)

Cette métaphore permet de visualiser les principales composantes de l'approche actuelle du RC des 5 groupes et d'indiquer quels en sont les points forts et les points faibles (tableau 26).

**Tableau 26** Évaluation de l'approche de RC dans les 31 partenariats, selon les 4 composantes, et selon les points forts et les points faibles

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5
	<i>Partenariats d'ONGN techniques/prestataires de services avec approche explicite du RC</i>	<i>Partenariats d'ONGN ayant un agenda à prédominance politique et une approche implicite du RC</i>	<i>Partenariats d'ONGN à approche multi-acteurs et à orientation techn/pol/écon</i>	<i>Partenariats d'ONGN à approche changeante de RC avec des éléments des groupes 1-3</i>	<i>Partenariat réalisant peu ou pas d'activités de RC</i>
	Action Damien, DMOS, CEMUBAC, DISOP	FOS, WSM, 11.11.11, Oxfam Solidarité	Vredeseilanden, Trias, PROTOS, Autre Terre	Broederlijk Delen, Volens, Entraide et Fraternité	SOS Layettes, SLCD, DBA, AADC, ADG, VIC
<b>Tête</b> <i>Agenda RC en réponse à..</i>	- besoins techniques chez partenaires ou auprès des groupes cibles	- besoins sociopolitiques dans société civile	- besoins techniques-économiques-politiques au niveau de système	- besoins des groupes cibles finaux	- besoins de rapportage du donateur (DGCD)
<b>Colonne vertébrale</b> <i>Principales valeurs &amp; principes en relation avec RC ..</i>	- relation instrumentale axée sur les résultats - objectifs explicites de RC	- valeur intrinsèque de partenaires forts - Changements structurels - Objectifs de RC implicites	- relation instrumentale - changements systémiques - objectifs explicites de RC	- relation instrumentale - atteindre les groupes cibles - RC implicite	- relation très instrumentale - exécution de projets
<b>Bras</b> <i>Concepts, méthodes, outils utilisés ..</i>	- hands-on - transmission de savoir - toolbox (gammes d'outils) explicite	- hands-off/-on - échange de savoir - peu d'outils et de méthodes	- hands-on/-off - transmission et échange de savoir (multi-acteurs) - instrumental explicite	- varie de partenariat à partenariat	- renforcement de capacité de gestion - (cadre logique...)
<b>Jambes</b> <i>Éléments du programme de RC..</i>	- focus sur downstream (DMOS et DISOP en partie aussi upstream) - input d'experts techniques	- focus sur upstream - échange entre partenaires 'égaux'	- focus sur down- et upstream - input d'experts techniques (y compris secteur privé)	- varie de partenariat à partenariat	- uniquement downstream
<b>Forces</b> en relation avec l'approche de RC	- résultats tangibles - agenda transparent - spécialisation	- incorporation dans des réseaux internationaux - identité et spécialisation - RC moyennant actions communes	- perspective systémique (acteurs, approche) - résultats tangibles - formation relative au RC	- parfois RC efficace dans partenariats (par exemple DPA/BD)	- (peu de plus-value pour RC)
<b>Risques/faiblesses</b> en relation avec l'approche de RC	- Absence de dimensions sociopolitiques (upstream), et perspective multi-acteurs - l'appropriation des processus de RC	- formation et contrôle de RC insuffisants - Impossible de vérifier l'approche en RC à cause du caractère implicite - peu d'attention au processus downstream et OD	- stratégies de RC super-ambitieuses - risque d'agenda orienté donateur - changements rapides de stratégie perturbent relations entre partenaires	- pas de ligne claire - en fonction des individus	- trop peu de vision et de masse critique pour le RC

Ci-dessous, nous allons expliquer les éléments les plus importants de ce tableau (l'absence d'une approche plus uniforme dans le groupe 4 et l'absence de RC dans le groupe 5 font que nous nous y référerons moins dans l'analyse ci-dessous):

- la motivation centrale **pour laquelle les ONGN s'occupent de RC** ('tête': agenda RC) détermine en grande partie la manière d'organiser le RC au sein des partenariats. Les ONGN qui sont d'avis qu'il manque surtout des capacités techniques au Sud, imprègnent aussi leur approche de RC de cette logique. La même chose se passe avec les ONGN du groupe 2, plus orientées vers la politique. Les ONGN du groupe 3 partent d'une logique multidimensionnelle axée sur des capacités techniques, politiques et économiques. Comme ces sujets se situent au-delà des secteurs sur le terrain, on essaie dans le groupe 3 de poursuivre une approche multi-acteurs ;
- les **valeurs et les principes** sous-jacents de l'approche de RC ('la colonne vertébrale') diffèrent beaucoup entre les 5 groupes. Les ONGN techniques du groupe 1 cherchent à atteindre des objectifs explicites de RC ayant des résultats tangibles, et voient le renforcement des partenaires surtout de manière fonctionnelle, visant à une meilleure prestation de services des partenaires aux groupes cibles. Dans le groupe 2, les organisations du Sud se considèrent comme des partenaires actifs dans une même lutte visant des changements structurels dans la société. Ce groupe considère l'histoire classique de RC comme trop technocratique. Les ONGN du groupe 3 prolongent leur agenda jusqu'à la 'colonne vertébrale' et poursuivent un changement systémique, mais toutefois basé sur une analyse rationnelle et pragmatique qui se traduit dans une relation instrumentale avec les partenaires ;
- cette logique continue pour les **concepts, méthodes et outils** (les 'bras') utilisés. Les différences importantes entre les partenariats du groupe 2 et du groupe 3 sont en relation avec le niveau de hands-on et hands-off. Il est également intéressant de constater qu'un accent fort est mis sur le transfert de connaissances dans le groupe 1, tandis que le groupe 2 travaille surtout avec un échange de savoir et que le groupe 3 utilise un mélange des deux. Les acteurs du groupe 2 utilisent moins de méthodes et d'outils pour l'orientation et le suivi de RC ;
- finalement, les 'jambes' de l'homme RC, soit les **éléments du programme de RC**, ont aussi différentes orientations. Dans le groupe 1, le point d'attention central est surtout ciblé sur le renforcement downstream des organisations partenaires. Dans les ONGN politiques, cette tendance est plutôt upstream, tandis que les ONGN du groupe 3 semblent mettre en pratique les deux facettes.

De la perspective de renforcement de capacités des partenaires, l'approche différente des 5 groupes a ses propres avantages et ses inconvénients (voir tableau 25):

- l'approche **technique du groupe 1** a l'avantage d'être explicite et mesurable, et de rendre possible la spécialisation et la formation. D'autre part, peu de problématiques sont purement techniques en ce qui concerne leur cause. L'expérience nous montre que les activités upstream des organisations sont également importantes (aspects de gouvernance, légitimité, flexibilité, développement institutionnel, etc.). En outre, l'aspect plus politique des processus de changement et par exemple l'emploi de différentes valeurs et rationalités dans les organisations et leur environnement cadrent moins avec des processus technocrates et rigides de planification et de contrôle ;
- l'approche **politique du groupe 2** s'adapte bien au caractère complexe de l'influence et de l'action politique en nouant une relation suivie flexible et contrôlée localement. En collaborant dans des campagnes et des actions concrètes, les organisations font du RC de manière implicite pendant des processus difficiles à planifier d'avance. Le fait que ces stratégies de RC soient peu documentées fait que des difficultés sont éprouvées pour les examiner et que peu de formations soient possibles en cette matière. On court aussi le risque que les hypothèses implicites de la façon dont le RC doit être entrepris ne soient pas partagées au niveau de l'organisation, mais seulement entre quelques employés au niveau individuel. Le manque d'explicitation résulte également dans le fait que les stratégies de RC ne peuvent être questionnées d'un œil critique ;

- l'approche **multi-acteurs de groupe 3** est l'approche la plus holistique, et tente de renforcer toute la chaîne d'acteurs autour d'un sujet déterminé. Une stratégie différente est généralement appliquée avec des éléments de HRD, OD en ID, et les organisations tentent de réaliser le suivi de RC moyennant différents cadres de M&E. La plupart des ONGN travaillent avec cette stratégie rénovée depuis quelques années seulement. Ceci est perceptible sur le terrain dans les partenariats qui font partie de l'échantillon. Les changements radicaux dans le choix des partenaires ou dans le type de relation nouée a soulevé des problèmes pour un certain nombre d'entre eux ou a causé des frictions avec d'autres acteurs. Le risque existe en plus que les changements radicaux de route ne soient pas bien compris ni tolérés sur le terrain et c'est sans doute pour cette raison qu'ils restent trop orientés vers le donateur ;
- les activités de **partenariats des ONGN du groupe 4** sont relativement différentes en ce qui concerne l'approche de RC, parfois plutôt proches de celles des groupes 1 et 2 (ACAT/BD au ZA) ou des groupes 2 et 3 (DPA/BD au Cambodge). Ceci semble aller de pair avec l'expérience spécifique et le choix des individus sur le terrain, plutôt qu'avec une politique systématique des ONG belges impliquées.

Les résultats de l'évaluation confirment la métaphore qu'une approche équilibrée de RC doit prêter attention aux quatre composants mentionnés ci-dessus pour renforcer l'(les)organisation(s) partenaire(s) de manière pertinente et durable. Mais cela ne garantit pas encore le succès si on ne remplit pas un certain nombre d'autres conditions. L'évaluation démontre que les facteurs suivants soit promeuvent soit entravent le renforcement des organisations partenaires :

- vision et identité de l'ONGN mal définies;
- organisation institutionnelle faible des nouvelles organisations partenaires ;
- manque de masse critique de l'ONGN pour faire du RC ;
- manque de structure de l'expertise et de partage du savoir en relation avec le RC (cluster 4, voir plus loin).

Pour conclure, le cluster 3 donne un aperçu des activités de RC réussies et moins réussies. Cet aperçu démontre qu'un grand nombre de ce qui avait été décrit comme des activités de RC réussies sont actuellement peu appliquées par les ONGN.

## 3.5 Cluster 4: capacité d'adaptation des ONGN et de la DGCD

3.5.1 Question d'évaluation 7: Dans quelle mesure les acteurs concernés (ONG belges et DGCD) peuvent-ils adapter leur politique et leur approche concernant l'appui au renforcement de capacités aux défis qui se posent et en tenant compte des contextes changeants au Nord et au Sud?

### **BC 7.1 Capacité d'adaptation des ONGN**

On note une évolution dans l'explicitation de la politique et des stratégies des ONGN en relation avec les partenariats et le RC durant la période 1998-2008. Un plus grand intérêt dans le RC est plutôt récent et seule une minorité des ONGN a investi significativement ces dernières années dans la formation ou dans de nouvelles méthodes de RC. Nous avons constaté que les ONGN sont ouvertes au changement, mais l'application de nouvelles idées, par exemple en relation avec RC, se met en marche assez lentement dans la majorité des ONGN (voir : initialiser des routes et des instruments). Cela nous donne l'impression que les ONGN réagissent davantage à la pression du fournisseur de subsides (la DGCD), que sur base des leçons tirées de leurs propres actions. Depuis quelque temps déjà, les évaluations indiquent quels sont les problèmes avec les actions de RC qui utilisent la formation et les séminaires de façon trop unilatérale, ou se réfèrent à des réunions de partenaires qui ont eu peu de répercussions, ou dépeignent l'échec d'autres activités de RC avec leurs partenaires.<sup>70</sup>

L'élaboration de politiques (en relation avec le partenariat et le développement des capacités) dans les ONGN semble alimentée par le cadre réglementaire d'une part et la consultation interne (à l'intérieur de l'ONG) d'autre part. Les ONGN semblent encore peu recourir à l'évaluation (au niveau interne et externe), et lorsqu'il est fait usage de celle-ci, les organisations n'arrivent pas toujours à coupler les résultats de celle-ci avec leur politique.<sup>71</sup> On peut expliquer cela par le fait que peu d'évaluations externes aient été réalisées<sup>72</sup> concernant les thèmes du RC et du partenariat, que le renouvellement de la méthodologie n'ait pas été contrôlé et évalué, et que les ONGN aient investi de manière insuffisante dans leur propre formation (voir aussi la question d'évaluation 4). La direction des processus éducatifs par les partenaires du Sud est d'ailleurs limitée à cet égard.

*Adaptation sous l'influence de réglementation: approche programmatrice et fonctionnement du partenaire*

Des interviews avec les ONGN, nous avons conclu que le cadre réglementaire de la DGCD a été un stimulant important pour les ONGN afin qu'elles continuent à développer et/ou ajuster leur politique. La réglementation pour le financement des ONG à partir de 1992,

---

<sup>70</sup> Quelques exemples: (1) Blok, L. (2007) *Reviewing the reviews: effectiveness of PSO financed capacity building programmes and quality of the monitoring and evaluation process. Period 201-2006*. Royal Tropical Institute, Amsterdam. (2) Blok, L. (2009) *Lessons on Monitoring and Evaluation in capacity Development. Second meta evaluation of PSO financed capacity development programmes 2006-2008*. Royal Tropical Institute, Amsterdam. (3) Pollet, I (2009), *Lessen trekken uit NGO-evaluaties – Analyse gebaseerd op recente evaluaties bij Belgische en Europese NGO's*, HIVA, Leuven, (4) 3 notes en guise de préparation de l'accord entre les ONG Belges et le gouvernement, mars 2009.

<sup>71</sup> Il y a toutefois quelques exemples : Volens, évaluation de l'approche des actions, 2005; WSM, évaluation externe du programme 2003-2007; PROTOS, études sur le renforcement des capacités d'appropriation 2005, TRIAS, évaluation externe du programme 2003-2007.

<sup>72</sup> Basé sur un libre choix de 15 évaluations externes de la période 2000-2002 (base de données d'ATOL), nous avons constaté que les concepts "partenariats" et "renforcement des capacités" sont utilisés dans la plupart des rapports. À l'exception d'une seule évaluation, aucune rubrique propre n'y a été consacrée, mais on les traite davantage "transversalement"(en biais) et de manière générale.



et à partir de l'AR de 1997, qui propose surtout une approche programme (pour remplacer l'approche-projet), a incité la plupart des ONG à commencer à travailler en suivant des programmes et cela a eu un effet évident sur les relations entre partenaires.

Les données que nous avons recueillies pendant l'enquête et les interviews avec les ONGN démontrent que la plupart des ONGN ont réellement investi dans le développement d'une approche plus programmée. La vision relative aux partenariats a évolué en même temps. Ces évolutions sont reflétées dans les documents stratégiques des ONG : elles ont adapté leurs documents, quant aux critères de sélection, aux processus de sélection, à la participation des partenaires, ou – comme c'était le cas dans quelques ONG – elles ont élaboré ce genre de texte pour la première fois.<sup>73</sup>

Pendant les interviews, plusieurs ONG ont indiqué que le changement de l'approche projet à l'approche programme leur a pris du temps : l'adaptation de leur politique a souvent signifié la sélection d'un autre type de partenaire. Divers partenariats ont été abandonnés et de nouveaux partenariats ont été conclus afin de mieux interpréter l'approche programme et la nouvelle politique des ONGN.<sup>74</sup> Lors de la révision de l'AR en 2005, il a été mis en évidence que l'exigence de travailler suivant l'approche programme n'était pas faisable pour toutes les ONGN.<sup>75</sup>

La nouvelle politique n'a pas été bien reçue dans toutes les ONGN, mais en général il y a eu une appréciation positive grâce à la meilleure cohérence, à la reconnaissance de l'importance de travailler à plus long terme et à la meilleure prévisibilité du financement. L'exigence de se limiter à quelques pays et domaines a généré plus de concentration et a amélioré la qualité des interventions. Les ONGN interviewées qui étaient positives quant à la réforme se réfèrent surtout à l'AR du 15 décembre 2005, qui a introduit l'approche programme pour améliorer l'efficacité des processus de financement et l'allocation de subsides aux ONG de la part de la DGCD.<sup>76</sup>

En ce qui concerne la politique et la vision de l'appui au RC, l'image est différente. Le cadre de la politique est beaucoup moins explicite à ce sujet (voir plus loin) et on ne réclame rien aux ONGN à cet égard non plus. Jusqu'à la fin de 2008 il n'y avait donc pas d'impulsions comparables à ce que l'on retrouve pour l'exécution de programmes.<sup>77</sup> À l'occasion des préparations de la seconde phase du programme multi-annuel (2011-2013), la DGCD a introduit de nouveaux éléments par rapport à l'appui au RC dans les cadres d'appréciation des demandes de financement des ONG. Comme nous l'avons mentionné précédemment, peu d'ONGN ont élaboré une politique explicite relative au renforcement des capacités. L'exécution de ce concept a été très variée, tout comme la qualification de la part des ONG de l'évolution qu'elles ont pu connaître dans ce domaine.<sup>78</sup> Il y a eu quelque input de la part des fédérations, principalement du côté néerlandophone par Coprogram. Cette fédération a organisé un certain nombre de

<sup>73</sup> Voir rapport de la phase documentaire, page 15: 19 ONG se réfèrent à des documents concernant des politiques de partenariats.

<sup>74</sup> L'exécution de programmes est en effet plus complexe que l'exécution de projets et exige d'autres conditions aux capacités du partenaire.

<sup>75</sup> Pour cette raison on a prévu dans la réglementation actuelle en-dehors du financement de programmes aussi un financement de projets. Chez l'échantillon de 21 ONG examinées pour cette évaluation il y a 18 ONG à programme et 3 ONG à projets, soit ADG, DBA et SOS Layettes. Ces trois ONG appartiennent au groupe des ONGN qui appuient RC très peu ou pas du tout.

<sup>76</sup> Les ONGN 'programme' reconnues peuvent recevoir un financement pour 3 ans maintenant, tandis que le financement d'avant – même s'il s'agissait de programmes pour cinq ans – était révisé chaque année. En plus, aussi bien les ONG à projet que les ONG à programme doivent présenter un cadre stratégique pour une période de 6 ans afin de garantir la durabilité du projet/programme

<sup>77</sup> La différence est que la politique concernant l'approche de programmes a pu être traduite facilement en modalités de financement (basées sur le besoin de cohérence). Ce qui est plus sensible pour une politique de RC et par conséquent aussi l'élaboration de directives quant au contenu, attachées à des valeurs, normatives, à cause du droit d'initiative des ONGN.

<sup>78</sup> Voir rapport de la phase documentaire, page 16.

formations concernant le renforcement des capacités, ce qui lui a permis d'amorcer le débat sur le renforcement des capacités. En 2004 et 2005, l'organisation a préparé deux journées d'étude autour du sujet de "renforcement des capacités". Ces journées ont été organisées sur base d'une évaluation réalisée par le groupe de travail des coopérants d'ONG relatif au rôle des ONGN dans le renforcement des capacités. Cette évaluation a démontré que des activités de renforcement des capacités étaient bien réalisées, mais que la politique des ONGN quant au renforcement des capacités n'était pas claire. Des représentants de 23 ONGN, la CTB et la DGCD ont participé à la première journée d'étude. En guise de prolongation de la journée d'étude, Coprogram a également décidé d'effectuer deux visites de terrain en RDC et en Amérique Centrale, pendant lesquelles l'approche de RC fut analysée dans le cadre de différentes organisations partenaires. Le résultat de ces deux missions a été présenté lors d'une seconde journée d'étude en 2005 aux représentants de 14 ONGN concernées. Dans ce cadre, ATOL a élaboré différentes listes de vérification pour l'analyse de Ressources Humaines, du Développement Organisationnel et du Développement Institutionnel/Systémique.<sup>79</sup> La conclusion de la journée d'étude fut toutefois que réaliser des échanges et apprendre l'un de l'autre est difficile parce que les ONGN ont bien souvent d'autres types de partenaires (avec d'autres types de relations entre eux). Et d'autres relations supposent une autre approche du RC. Il a alors été décidé d'élaborer d'abord une typologie des relations entre partenaires, mais aucune suite n'a été donnée à ce projet<sup>80</sup>, qui a été relégué au second plan. Ce n'est qu'en 2008 que le RC a de nouveau été abordé lors d'une journée d'étude de Coprogram.<sup>81</sup> Un screening récent de 20 rapports d'évaluation par HIVA<sup>82</sup> met en évidence qu'on accorde encore peu d'attention au RC lors des évaluations, ce qui fait que le sujet reste continuellement sous-exposé.

Dans l'accord signé entre les ONG belges et le Ministre de la coopération au développement (mai 2009), le RC a été explicitement mentionné et cela a certainement poussé à stimuler davantage la réflexion interne, également pour les ONGN qui accusaient déjà un certain retard dans le domaine. Les ONGN se sont engagées en effet à remplacer leur rôle de prestataires de services par un rôle d'agents de renforcement des capacités, tout en accordant une attention spéciale au renforcement de la qualité de l'influence des politiques.

Nous constatons toutefois que la mise en pratique de l'approche de la stratégie de RC a été limitée, ainsi que l'échange et la construction de connaissances sur le sujet au cours des 10 années concernées par l'évaluation, certainement à la lumière du discours que les ONGN mènent sur l'importance centrale de RC.

#### *Adaptation en tant que processus interne*

Un certain nombre d'ONGN se sont appuyées pour l'adaptation de leur politique sur le développement de connaissance interne, avec la coopération ou non de leurs bureaux régionaux et leurs partenaires sur le terrain, et parfois appuyées par des centres d'expertise externes. Il y a des exemples d'un nombre réduit d'ONGN qui – très rapidement durant la nouvelle période de financement – se sont occupées plus intensivement de la réforme de leur politique (Trias, PROTOS, WSM, Vredeseilanden, Autre Terre, FOS). Ces ONGN se sont ainsi adaptées aux changements sur le terrain (comme par exemple l'apparition d'une société civile plus forte dans certains pays), l'importance de l'appropriation et de la responsabilité mutuelle et elles ont adopté en général comme politique une attention plus grande au développement des capacités de leurs partenaires.

<sup>79</sup> [http://www.coprogram.be/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39&Itemid=50](http://www.coprogram.be/index.php?option=com_content&view=article&id=39&Itemid=50).

<sup>80</sup> En ce qui concerne le partenariat, 11.11.11 a élaboré une note indiquant quelques pistes pour arriver à un autre type de partenariat. Cette note n'est jamais devenue officielle. Mais 10 ONG ont été interrogées pour savoir quels pas elles avaient entrepris pour arriver à des nouveaux types de partenariat. Ceci a donné comme résultat une brochure descriptive à l'usage des volontaires de 11.11.11.

<sup>81</sup> Bracke, C. (2008) Capacity building, mémoire pas publiée.

<sup>82</sup> Pollet, I (2009), Lessen trekken uit NGO-evaluaties – Analyse gebaseerd op recente evaluaties bij Belgische en Europese NGO's, HIVA, Leuven.

Plusieurs ONGN indiquent elles-mêmes qu'elles ont évolué d'un appui technique vers un appui organisationnel et institutionnel à la suite d'un processus de réflexion interne.

Les interviews ont montré que la plupart des ONGN se situent encore au commencement de leur développement pour devenir des organisations apprenantes. Il semble y avoir un consensus quant à l'importance de « l'apprentissage organisationnel » et le développement interne de connaissances, mais il apparaît dans la pratique que les ONG sont soumises à trop de pression de temps et s'efforcent surtout de mettre en œuvre des plans d'action, de sorte qu'il reste peu de temps, de moyens et d'acquisition d'expertise interne pour l'apprentissage dans les organisations.

L'instrument le plus fréquent d'échange de savoir entre les partenaires est constitué par les réunions de partenaires, les échanges Sud-Sud et les séminaires régionaux. Ceux-ci sont le plus souvent voués aux aspects de contenu et de gestion (RBM, M&E, PCM). Jusqu'à présent, nous avons accordé relativement peu d'attention à la systématisation d'expériences de RC.

La plupart des ONGN indiquent que les évaluations sont actuellement les instruments les plus importants pour tirer des leçons relatives au RC. Dans la pratique, très peu d'évaluations ont été réalisées dans les 40 partenariats faisant partie de l'échantillon (voir plus haut). Dans les rapports des évaluations, il y a souvent peu de place consacrée aux processus de RC. Nous pouvons seulement en conclure que les évaluations externes peuvent en théorie former d'importants moments d'étalonnage, mais qu'actuellement elles sont planifiées à de grands intervalles, ce qui ne leur permet pas de créer un processus. En outre, ces évaluations traitent la plupart du temps de tout un éventail de critères qui ne leur permet pas de se concentrer autant sur les aspects structurels. Ainsi, ces évaluations semblent plutôt limitées comme instruments de suivi pour les processus de RC.

Quelques ONGN se concentrent néanmoins plus intensément sur le développement interne de connaissance et allouent du personnel à cette activité :

- TRIAS investit depuis quelque temps dans la création d'un service R&D qui doit capitaliser du savoir et qui fonctionne comme appui pour le staff du programme. Ce service a développé un nouveau système de M&E (PLATS<sup>83</sup>);
- Vredeseilanden a regroupé toutes ses activités autour du partage de savoir et de l'apprentissage dans un objectif à part qui a été intégré à différents niveaux (terrain et siège), et qui est traduit en activités annuelles via une série de sous-objectifs spécifiques à atteindre. Les expériences relatives à cet objectif supplémentaire n'ont pas encore été documentées ;
- WSM essaie via des séminaires thématiques et régionaux de systématiser et documenter son expertise interne. Elle a affecté du personnel et des ressources à ce propos ;
- DMOS investit également en gestion du savoir et en développement de l'expertise et a pour cela recruté du personnel supplémentaire. DMOS prend aussi conseil auprès d'un bureau externe pour certains aspects.

#### *BC 7.2. La capacité d'adaptation de la DGCD*

La section suivante analyse si le cadre politique de la DGCD a eu une influence sur des développements importants dans la réflexion relative au RC dans les partenariats.

Pendant la période 1998-2008, nous distinguons trois périodes de financement – trois cadres réglementaires pour le financement des ONGN – pendant lesquelles les concepts de "partenariat" et de "renforcement des capacités " avaient un sens différent. Le cadre politique est clairement le plus explicite dans le domaine des partenariats (surtout à partir de 2006) mais comprend peu de directives spécifiques au RC (excepté une mention concernant son importance et des références à des coopérants et des bureaux

---

<sup>83</sup> PLATS de TRIAS et PLAS de Vredeseilanden ont été élaborés indépendamment l'un de l'autre et diffèrent significativement quant à leur approche et à leurs principes de base.

régionaux). En général, aucun texte de discussion sur le sujet de développement des capacités n'est disponible. Les notes de consensus récentes donnent seulement de l'information partielle sur la façon dont la DGCD peut/veut orienter, suivre et appuyer les ONGN en ce qui concerne le RC. On se demande si la DGCD est suffisamment équipée en ce moment pour élaborer une politique propre dans ce domaine et/ou pour l'exécuter ou pour jouer un rôle stimulant à cet égard. L'administration engage de l'expertise externe spécialisée pour examiner les dossiers des ONGN, mais cela n'est pas toujours jugé de manière satisfaisante. Il n'y a pas de personnel dédié à ce propos au sein de la DGCD et il n'existe pas non plus de plan pour renforcer la capacité spécifique de l'administration dans ce domaine.

En outre, il ne sert à rien d'élaborer un texte concernant la vision du RC et du partenariat sans que cela ne s'inscrive dans une vision plus générale du rôle que les acteurs indirects dans la coopération au développement pourraient jouer à cet égard. Le nouvel accord avec les ONGN et les notes qui l'accompagnent (mars 2009) en constituent une première approche, mais il faudra attendre avant d'en voir la répercussion dans le futur. Entre-temps il reste difficile pour les gestionnaires de dossiers et pour les experts externes d'évaluer les dossiers financiers présentés, vu qu'il n'existe pas de cadre normatif clair sur ce qui est considéré une bonne coopération d'ONG et sur le rôle du RC dans cette dernière.

Ci-dessous nous décrivons la politique et sa mise en pratique par l'administration.

#### *La traduction opérationnelle de la politique*

L'analyse ci-dessus indique que, pendant la période 1998-2008, le cadre politique a évolué en ce qui concerne l'importance (et la concrétisation) donnée aux concepts de partenariat et de renforcement des capacités. À ce sujet, nous voulons vérifier si cette évolution peut se retrouver au niveau opérationnel (les directives et formats de la DGCD pour la présentation, l'évaluation et le rapportage d'un projet/programme).

L'importance croissante accordée au RC ne s'est pas traduite dans le domaine opérationnel pendant l'actuelle période de financement 2008-2010 : les instruments pour l'évaluation de programmes (tels que des fiches d'appréciation) jusqu'à la présente période de financement 2008-2010 incluse ont été relativement explicites en ce qui concerne les partenariats, mais prêtent à peine attention au RC. Aussi bien les gestionnaires de dossiers que les experts considèrent qu'il y a en général trop peu de directives permettant une interprétation uniforme des critères d'évaluation. Pour l'évaluation des dossiers au sein de la DGCD, on implique le plus souvent d'autres fonctionnaires spécialisés en gestion (par exemple des experts dans un domaine et un secteur).

Les directives pour le rapportage narratif ne contiennent pas d'éléments qui pourraient inciter les ONGN à réaliser une réflexion relative au partenariat et à l'appui au RC. Le service des évaluations n'a pas donné une impulsion non plus pour stimuler la réflexion à ce sujet.

Dans le *schéma de présentation du cadre stratégique*, l'attention au sujet de partenariat se borne à la demande d'une description des profils du partenariat : on mentionne uniquement que le partenariat constitue un critère pour la présentation d'un programme. Il n'est pas précisé à quoi ce partenariat doit répondre ou ce que cela signifie concrètement.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Nous constatons que le choix du partenaire doit être justifié, mais aucune question n'est posée par la DGCD concernant le rôle qu'occupe le partenaire dans la société civile du pays partenaire. Est-ce un rôle important? Ont-ils par exemple à faire avec des structures gouvernementales?

Parmi les *critères d'évaluation pour les dossiers de demande*, il y avait deux critères<sup>85</sup> relatifs au RC avant la réforme dont un spécifiquement axé sur le RC du partenaire local. Pour les demandes de financement relatives à la période 2008-2010, il y a beaucoup plus de critères relatifs aux partenariats. Sous la rubrique "partenariat", il est fait mention de 14 critères (en comparaison des 3 de la fiche d'appréciation d'avant la réforme) auxquels doivent répondre les ONGN. Ainsi, un examen est entrepris entre autres de la stratégie des ONG lors de la sélection de leurs partenaires; de l'analyse en commun – par l'ONGN et son partenaire – de la situation et du contexte local, qui inclut une formulation commune et l'engagement des partenaires pendant les différentes phases du programme. Sous la rubrique "durabilité", les capacités institutionnelles et de gestion des partenaires sont analysées, ainsi que la mesure dans laquelle ils sont capables d'assurer cette durabilité.

Pour la nouvelle période de financement (2011-2013), plusieurs critères d'évaluation ont été rajoutés en relation avec le RC.

Dans les directives pour les rapports narratifs des programmes, aucune mention n'est faite qui pourrait promouvoir le partenariat ou le rendre difficile. Dans les directives pour les aspects comptables et financiers, la DGCD demande des détails des dépenses du partenaire par objectif spécifique. Les activités relatives au RC sont toutefois rarement incluses en tant qu'objectifs spécifiques. La terminologie utilisée dans les catégories du budget pour le RC (formulé en tant que 'formation') dans les rapports financiers pour la période 2008-2010 a donné la consigne erronée que le RC équivaut aux formations.

Pour conclure, les évaluateurs ont constaté sur le terrain qu'il y avait de grandes différences entre les obligations que les ONGN imposent à leurs partenaires quant au format et la fréquence du rapportage narratif et financier. Un certain nombre d'ONGN sont allées beaucoup plus loin de ce que la DGCD exigeait formellement d'elles. Lors d'une augmentation de cette pression administrative relative au M&E, les partenaires disent souvent qu'il s'agit de nouvelles obligations de la part du donateur (ce qui n'avait été ni imposé ni demandé par la DGCD).

Lors des interviews avec les gestionnaires de dossiers, la majorité d'entre eux a indiqué que la mise en pratique des cadres de gestion ne va selon eux pas assez loin et qu'ils ont dès lors des difficultés pour obtenir un bon aperçu de la mise en œuvre du partenariat et du développement des capacités sur le terrain :

- à ce propos ils indiquent que la définition de "partenariat" dans l'AR de 2006 est formulée d'une manière trop générale selon eux. C'est une des raisons pour lesquelles l'évaluation du "partenariat" est réalisée différemment par chaque gestionnaire de dossiers ;
- plusieurs gestionnaires de dossiers indiquent qu'à partir de l'approche programmes ils ont une vue moins grande sur leurs partenaires. Ils ont une visibilité suffisante sur la position du partenaire dans la société civile uniquement lorsqu'ils connaissent le partenaire depuis longtemps (et l'ont déjà rencontré). Pour le reste, ils s'appuient sur les informations glanées sur internet et auprès de l'Ambassade/l'Attaché de coopération au développement<sup>86</sup> parce que l'information fournie par l'ONGN n'est d'après eux pas assez claire ;

---

<sup>85</sup> 1. « Le programme contient-il une stratégie en vue de l'empowerment/renforcement des capacités des groupes cibles, par de la formation ou d'autres activités? », 2. « Le programme contient-il une stratégie en vue du renforcement des partenaires locaux (renforcement des capacités), par des formations ou d'autres activités? »

<sup>86</sup> Entre 2004 et 2007, les bureaux des attachés de coopération au développement dans les pays partenaires ont évalué une dizaine d'ONG par an en ce qui concerne la coordination, le partenariat (il existe un aide-mémoire avec des questions à ce sujet) et l'efficacité de celui-ci. En outre, les gestionnaires de dossiers leur demandent leur avis lors d'évaluations de projets et programmes.

- bien que les gestionnaires de dossiers prétendent se baser sur les résultats atteints par le partenaire pour obtenir une idée précise de ce partenaire, ils indiquent en même temps que les (rares) rapports d'évaluation et de monitoring leur apportent le plus souvent une information insuffisante pour leur permettre de se prononcer quant aux résultats ;
- les actions de RC que les ONGN financent restent également vagues pour les gestionnaires de dossiers de la DGCD. La plus-value de certains instruments comme les plateformes et les séminaires régionaux pour l'échange n'est pas toujours claire. On trouve très difficile d'évaluer les partenariats dans le cadre de campagnes ou d'actions de plaidoyer. Dans les rapports narratifs, il est souvent fait mention d'indicateurs d'output quantitatifs (le nombre de personnes formées, le nombre de participants à un séminaire), mais de bons indicateurs qualitatifs sont plutôt rares. Les gestionnaires de dossiers prétendent qu'ils auraient plus de points de repère pour évaluer les accords entre partenaires et les programmes si on leur donnait un sens clair du concept de RC sur lequel se baser. Ils ajoutent qu'il n'existe pas dans ce domaine de politique de formation : les gestionnaires de dossiers prennent parfois eux-mêmes l'initiative (p.ex. par leur participation à des formations organisées par Coprogram).

Il est possible qu'une bonne mise en œuvre de concepts tels que celui de partenariat et surtout celui de développement des capacités soit empêchée par la structure actuelle de l'administration :<sup>87</sup> afin de pouvoir vérifier si une ONGN se base sur les besoins du Sud et fournit un RC pertinent, il est important de connaître le contexte du pays où travaille l'ONGN. Aussi afin de vérifier si une ONGN s'efforce suffisamment dans le pays partenaire à viser à l'harmonisation, la synergie et la complémentarité, aussi bien moyennant des initiatives locales existantes que par des initiatives d'autres bailleurs de fonds, il est important que le gestionnaire de dossiers ait une vision des différents acteurs qui opèrent dans le domaine du développement du pays partenaire.

Pour le moment, la répartition des activités à l'intérieur du Service de Relations avec les ONGN de la DGCD n'est pas géographique, mais se fait par ONGN. Chaque gestionnaire de dossier est responsable d'un certain nombre d'ONGN, et s'occupe donc des programmes et des projets de ces ONGN, sans prendre en compte les pays dans lesquels cette ONGN opère.<sup>88</sup>

En fin de compte, les évaluateurs ont constaté que la mise en œuvre d'autres lignes politiques<sup>89</sup> de la DGCD peut provoquer des tensions vis-à-vis d'une politique qui veut être plus attentive au RC :

- afin de pouvoir répondre à la pression croissante de démonstration de résultats tangibles et mesurables auprès des groupes cibles finaux (dans le cadre de la gestion axée aux résultats/GAR, des OMD, de la lutte contre la pauvreté), les ONGN ont davantage concentré leurs activités à ce niveau (améliorant la prestation de services auprès des groupes cibles), au risque que ce fasse au détriment de l'appui aux processus de RC des structures intermédiaires (y compris les partenaires) ;
- une pression croissante pour la responsabilité mutuelle fait que les ONGN choisissent aussi des partenaires plus forts et si possible des programmes moins innovateurs (parce que ceux-ci courent moins de risques). C'est ce que nous avons déduit des

<sup>87</sup> Degrauwe Katrien, *De Verklaring van Parijs voor NGO's*, juillet 2008, p. 49-50.

<sup>88</sup> Une exception à ceci est le système de focal points. Chaque gestionnaire de dossiers est en principe, en plus d'être responsable de 'ses' ONG, aussi la personne à contacter pour un pays partenaire déterminé, par exemple lorsque l'ambassade de Belgique en ce pays demande de l'information au service ONG de la DGCD. Dans la pratique, les gestionnaires de dossiers se trouvent pressés par le temps et doivent avant tout consacrer leur temps disponible à leur tâche principale, c'est-à-dire aux ONGN qui leur ont été confiées, et tout juste à leurs activités en tant que focal point (il y a des exceptions à cette situation, par exemple en ce qui concerne le focal point RDC).

<sup>89</sup> Il est important de mettre en évidence que ces autres lignes politiques ne sont pas nécessairement problématiques, mais qu'il faut chercher une mise en œuvre qui ne se fasse pas au détriment de l'appropriation et de l'attention donnée aux processus de RC.

- interviews préparatoires avec les ONGN réalisés avant les missions sur le terrain ; les coordinateurs régionaux nous ont également mentionné ceci ;
- le dialogue concernant la politique des ONGN les a rappelées à l'ordre au sujet de la longue durée des partenariats. Plusieurs ONGN faisant partie de l'échantillon se sont référées à cette question. Ces observations de la DGCD, ainsi que la professionnalisation du processus d'identification et de sélection des partenaires, ont fait en sorte que les ONGN observent également d'un œil plus critique la durée des partenariats. D'un autre côté, l'évaluation a démontré que l'appui au RC a souvent besoin d'une perspective à long terme grâce à laquelle les ONGN peuvent arriver à des partenariats plus continus et plus longs ;
  - Enfin, le risque existe que la pression pour obtenir plus de cohérence dans le portefeuille global d'une ONGN via une approche programme (cohérent par-dessus des pays) cause une imposition de certains sujets ou de certaines approches aux partenaires, au détriment de la cohérence dans le programme du partenaire du Sud. Une tension à ce sujet a été remarquée auprès de plusieurs partenariats qui ont été visités lors des missions sur le terrain.

## 4 Conclusions et recommandations

Lors de l'analyse des 4 clusters repris dans le cadre de l'évaluation, nous avons examiné les différentes dimensions du RC dans les partenariats des ONG faisant l'objet de l'évaluation: (1) la politique, la stratégie et la gamme d'outils mis à disposition des ONGN, (2) la traduction de l'approche des ONGN sur le terrain, (3) l'évolution de la capacité des partenaires et son rapport avec les activités de RC réalisées à l'intérieur du partenariat, et finalement (4) la capacité des ONGN et de la DGCD d'adapter leur politique relative au RC et au partenariat aux contextes rapidement changeants. Dans ce chapitre, nous présentons les conclusions et recommandations les plus importantes.

### 4.1 Qualité du partenariat comme facteur déterminant pour l'appui effectif au renforcement des capacités

La qualité de la relation entre les ONGN et leurs partenaires du Sud est généralement considérée comme une composante importante d'une coopération ONG réussie. La présente évaluation confirme l'image que, dans un grand nombre de partenariats, un effort est réalisé pour ne pas limiter la relation à des transferts financiers dans une relation de donateur-receveur, quoique le degré auquel cela se réalise diffère assez selon les cas. Dans les partenariats faisant partie de l'évaluation, l'interaction varie de faible (appui moral aux activités du partenaire) à importante (avec une forte implication de l'ONGN dans la mise en œuvre du partenariat)

Aussi bien auprès des partenaires du Sud que dans les ONG belges, les relations entre partenaires sont généralement caractérisées par des relations égales et franches ayant une communication effective. Nous constatons toutefois que, contrairement aux ONGN par exemple des Pays-Bas ou du Royaume Uni, les ONG belges faisant partie de l'échantillon sont plutôt conservatrices en ce qui concerne l'organisation d'une participation systématique des partenaires du Sud dans leur politique et leurs actions au Nord. La situation est différente en ce qui concerne le contenu des programmes financés, et les acteurs avec qui il y a coopération. C'est la raison pour laquelle une ample majorité laisse l'initiative et le droit de décision aux partenaires du Sud. Ceci est en général aussi valable pour les discussions relatives à l'appui au renforcement des capacités (dans la mesure où cet appui est explicite).

Basé sur l'analyse des 31 partenariats de la phase terrain, l'évaluation conclut que la qualité des partenariats est déterminée par les facteurs suivants :

- une vision, une mission et une niche claires au sein de l'organisation au Sud/Nord, ou la volonté de les formuler/chercher (et la coordination des deux partenaires, en termes par exemple d'un agenda partagé de développement, d'une culture d'organisation, et d'économies d'échelle est importante);
- l'incorporation de l'organisation du Sud dans des dynamiques sociopolitiques plus larges et la prédisposition à comprendre ces dynamiques afin de pouvoir les influencer ;
- Le respect par l'ONGN de l'appropriation et des dynamiques internes du partenaire, ainsi que l'attention à l'harmonisation ses pratiques avec les autres bailleurs de fonds du partenaire ;



- La recherche d'un dialogue franc, continu et réciproque qui intègre des mécanismes de gestion des conflits ;
- une attention à la réflexion et l'éducation en commun;
- l'utilisation d'une approche flexible dans processus de planification et d'élaboration du budget;
- une attention au fait d'être redevable au niveau des résultats, aussi bien pour les groupes cibles que pour les instances de financement ;
- la plus-value évidente de la coopération qui s'étend au-delà d'une relation unique de financement;
- l'élaboration d'une stratégie et d'une trajectoire en ce qui concerne la durée du partenariat ainsi que d'une stratégie de sortie détaillée.

Ce qui surprend dans la présente évaluation, c'est l'absence quasi systématique (à deux exceptions près) d'harmonisation entre les bailleurs de fonds externes (ONGN et autres donateurs) qui coopèrent avec la même organisation partenaire. Un second aspect critique est l'absence de stratégies de sortie réfléchies dans la grande majorité des partenariats. Dans certains cas, nous avons constaté que des capacités développées dans le passé ont disparu après que les organisations partenaires aient été forcées à revenir à des stratégies de survie à cause de leur incapacité à faire face à la disparition de canaux de financement belges.

### **Recommandations**

Recommandation 1 – Les ONGN pourraient conclure des accords entre partenaires qui s'étendent au-delà du contrat relatif à un programme/projet spécifique. Les nouvelles directives de la DGCD relatives aux accords entre partenaires d'avant le programme 2011-2013 en sont une impulsion. Lorsque les ONG ne désirent pas inclure cela dans un accord, elles peuvent considérer régler cela par exemple en utilisant un Memorandum of Understanding. Dans des accords de ce genre, les principes et valeurs communs et un concept commun d' 'appui au renforcement des capacités' peuvent être développés. Ce type d'accord peut inclure une perspective ou une trajectoire en ce qui concerne la durée (maximale) pour la relation de partenariat.

Recommandation 2 – les ONGN se trouvent devant le défi important d'élaborer des stratégies de sortie plus réfléchies à l'intérieur de leurs partenariats, qui vont au-delà de l'annonce préalable de sortie ou de la recherche de donateurs alternatifs pour leur partenaire. Cela suppose une stratégie bien élaborée au commencement du partenariat, le tracé d'une trajectoire flexible pour la coopération, l'exploration de formes alternatives de renforcement des capacités pour augmenter la durabilité financière et institutionnelle des partenaires.

Recommandation 3 – Les ONGN peuvent réduire la charge administrative de leurs partenaires et accroître la pertinence de leurs actions de RC en harmonisant mieux celles-ci avec d'autres bailleurs de fonds des organisations partenaires. En même temps, les ONG belges pourraient laisser travailler leurs partenaires avec leurs systèmes de rapportage locaux propres et l'ONG belge pourrait se charger de traduire par la suite l'information reçue dans les cadres imposés par la DGCD. Cela devrait permettre d'utiliser de manière plus flexible les systèmes de M&E du partenaire.

Les ONGN, avec l'appui des fédérations d'ONGN en Belgique, peuvent nouer un dialogue avec la DGCD et avec d'autres donateurs pour fixer des conditions moins formelles pour le rapportage et en insistant davantage sur des conditions basées sur les informations indispensables à couvrir.

## 4.2 Renforcement des capacités comme moteur de la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gestion démocratique

Les 7 rapports pays individuels illustrent de façon variée pourquoi le RC d'acteurs de la société civile du Sud mérite plus d'attention qu'actuellement au sein des activités de développement. Nous avons identifié deux logiques importantes pour une meilleure attention au RC. Un premier groupe d'organisations partenaires est prestataire de services sociaux et autres à des groupes de la société auxquels le gouvernement local n'accorde aucune attention, ou bien répondent à de nouveaux besoins dont l'Etat ne s'est pas encore occupé. Les organisations partenaires qui se trouvent dans cette situation ont souvent eu besoin d'un appui en RC, par exemple pour être plus pertinentes et faire face à de nouveaux défis. Un second groupe travaille à des processus d'influence politique tout en visant un approfondissement démocratique ou la réalisation d'une fonction de gardien. A l'endroit où les organisations partenaires essaient de donner une voix aux groupes de la société qui ne sont pas écoutés, ils se chargent d'une lecture critique de la politique gouvernementale et essaient d'influencer celle-ci. Dans ce contexte, la plupart des organisations partenaires ont également besoin de renforcement des capacités pour nouer des contacts avec des organisations qui font un travail similaire ou qui peuvent offrir légitimité et appui à partir de réseaux internationaux.

Aussi bien l'amélioration de la qualité de la prestation de services des OSC, que l'appui au RC d'ONG de lobbying et de plaidoyer, de syndicats et de mouvements sociaux sont donc des composantes essentielles des activités des ONG belges. Lorsque l'appui au RC est fourni de manière stratégique et efficace, il peut être considéré comme un investissement très utile (voire nécessaire) en faveur de la lutte contre la pauvreté et promouvant de la bonne gestion.

L'évaluation a cependant constaté que la majorité des ONGN objets de l'enquête n'ont pas de vision claire ou cohérente de ce que l'appui au RC signifie exactement, quoique tous les acteurs le considèrent comme une partie importante de leur action. Quelques acteurs des ONGN réduisent le RC au renforcement des partenaires, de façon à pouvoir exécuter les activités convenues et remplir les exigences de rapportage de la DGCD. D'autres ONGN sont indécises quant à la mise en pratique du concept de RC : ce dernier fait partie de l'actuel discours sur le développement mais elles considèrent que les principes sous-jacents sont contraires à leur aspiration d'atteindre des relations égales dans leurs propres partenariats. D'autres acteurs encore essaient de modeler leurs partenaires sur la base de leur propre organisation.

Beaucoup d'aspects de la manière dont les ONGN appuient le RC ne sont ni explicites ni documentés (nous avons remarqué une approche élaborée dans seulement un tiers des partenariats). C'est la raison pour laquelle l'évaluation a elle-même dressé un cadre de l'approche de RC, et a décidé de réaliser une classification en 5 groupes. L'évaluation n'a pas seulement tenu compte des activités explicites de RC (formation, investissements en infrastructure, amélioration des processus d'organisation) mais aussi des actions qui n'ont pas le RC comme objectif principal mais ont éventuellement réalisé un apport important aux processus de RC. Nous avons constaté que la raison pour laquelle les ONGN font du RC auprès de leurs partenaires (l'agenda de RC) est déterminante en ce qui concerne la façon dont elles organisent et exécutent les processus de RC. Pour chaque groupe, nous nous sommes référés aux forces et faiblesses/risques de l'approche.

### **Recommandations**

Recommandation 4 – Les ONGN participant à l'enquête montrent un degré différent d'explicitation et d'expertise quant aux différentes dimensions d'une approche de RC. Nous croyons qu'il serait indiqué que les ONGN se prononcent plus clairement en ce qui concerne leur appui aux processus de RC. Il faut consacrer de l'attention au renforcement de la tête (les objectifs), de la colonne vertébrale (valeurs et principes),

des bras (outils et méthodes) et des jambes (éléments de construction) de l'actuel approche de RC, et veiller à la cohérence entre les différentes dimensions. L'approche de RC doit aussi être mieux traduite dans le type d'acteurs avec lesquels coopèrent les ONGN et dans le contexte à l'intérieur duquel elles agissent. Les bonnes pratiques des ONGN des groupes 1, 2 et 3 peuvent être renforcées et partagées.

### 4.3 RC en tant que processus endogène non-linéaire, vulnérable à l'interruption de l'appui externe

L'évaluation est partie de l'hypothèse que le renforcement des capacités est un processus endogène, non-linéaire, fortement influencé par des facteurs internes et externes. Les conclusions de la présente évaluation le confirment de nouveau. Les organisations partenaires qui se sont renforcées significativement avec les années l'ont fait grâce à des processus endogènes et par des choix explicites et soutenus par la direction ou le personnel présent dans les organisations. Dans quelques organisations, cela s'est fait sans beaucoup d'input des bailleurs de fonds externes, ces derniers ayant plutôt joué un rôle important dans d'autres cas, mais toujours dirigé par et avec l'appropriation de l'organisation elle-même. L'appropriation en soi n'est pas une condition suffisante pour un processus bien portant de RC. Ce qui a été crucial était l'attitude critique des organisations quant au degré avec lequel elles sont prêtes à se remettre en question.

Les exemples d'activités non-linéaires de RC auprès des organisations partenaires sont légion et les causes sont très diverses. Parfois l'environnement politique a changé, comme en Afrique du Sud où les ONG politiques ont dû chercher d'autres manières d'interagir avec la classe politique après l'Apartheid (constituée d'anciens opposants). Parfois, c'est l'organisation institutionnelle d'un partenaire qui a changé la raison pour laquelle une opposition interne s'est formée à l'égard des plans de réforme, et parfois c'est la politique changeante de l'ONG belge qui a eu des conséquences importantes pour le partenaire du Sud. Comme différents facteurs internes et externes ont eu leur influence sur la capacité des organisations, des facteurs pour lesquels on ne peut bien souvent rien faire, il est difficile de tracer un rapport linéaire et causal entre les activités de RC et leurs résultats. Cela a des conséquences pour le monitoring et l'évaluation des processus de RC pendant lesquels ces facteurs (internes et externes) doivent être examinés et étudiés attentivement.

Le facteur temps est mis en relief comme troisième point d'attention dans l'évaluation. La plupart des organisations partenaires ont été aux prises avec les défis institutionnels nécessaires à court et moyen terme, cela a été le cas même chez les plus fortes d'entre elles. La situation précaire de beaucoup d'acteurs de la société civile paraît être tout à fait dû à l'environnement complexe et parfois hostile dans lequel ils opèrent pour la plupart, ce qui implique qu'ils soient régulièrement sous pression, par exemple par une politique gouvernementale changeante ou des nouvelles lignes de politique internationale. En outre, la plupart des OSC sont des organisations relativement petites, ce qui les rend très vulnérables aux modifications dans la situation de leur personnel, du financement, etc. A partir de ce constat, nous estimons dans l'évaluation qu'il est nécessaire de prévoir une bonne continuité lors de l'appui de ce type d'acteurs et en plus, si c'est possible et pertinent, d'élaborer une trajectoire à long terme avec ce type de partenaire.

L'évaluation démontre également que les organisations partenaires ont souvent besoin d'un appui qui aille au-delà du simple renforcement de leur capacité afin qu'ils puissent exécuter des projets et des programmes. L'appui au RC doit pouvoir répondre aux situations multiples et souvent imprévues dans le cycle de vie des organisations partenaires. Les organisations doivent être considérées comme des systèmes ouverts et l'appui au renforcement des capacités doit se situer dans cette perspective. Un modèle qui peut apporter de l'aide à ce propos peut être celui d'ECDPM avec ses cinq *core capabilities*. Ce modèle invite les ONG à considérer l'organisation comme un système et de voir au-delà des besoins opérationnels directs d'une organisation partenaire.

## Recommandations

Recommandation 5 – l'appui au RC exige souvent une trajectoire à long terme qui probablement dépasse la durée d'un programme spécifique. Il faut en tenir compte lors de la formulation et l'élaboration des accords entre partenaires. Il est aussi important que l'organisation partenaire reçoive un appui continu pour ses trajectoires de RC en cours, soit des ONG belges, soit d'un autre donateur.

Recommandation 6 – les ONGN qui veulent s'occuper intensivement de RC doivent développer des systèmes adéquats de M&E pour le suivi de trajectoires de RC, des systèmes harmonisés le plus possible avec les procédures existantes de M&E du partenaire et avec celles d'autres bailleurs de fonds externes. À cause de la complexité et de la réalité rapidement changeante des processus de RC, il faut des cadres flexibles, participatifs et orientés vers le processus, qui soient en outre adaptés aux capacités primordiales et à l'entourage de travail des partenaires avec qui elle coopère. Il est à recommander que ces processus de monitoring soient complétés régulièrement avec des évaluations qui remplissent plus la fonction d'un audit externe et d'étalonnage, ces évaluations doivent être réalisées après consultation avec d'autres bailleurs de fonds. Les expériences avec le monitoring du RC dans les ONGN des groupes 1 et 3 peuvent servir d'inspiration, en même temps que les initiatives développées récemment dans d'autres pays, par exemple aux Pays-Bas (trajectoires de travail éducatif de PSO, 2010) et au RU (Intrac, 2009, 'M&E of capacity building'). Les fédérations peuvent appuyer leurs membres à cet égard.

Recommandation 7 – Nous lançons un défi aux ONGN pour qu'elles ne se concentrent pas seulement sur le renforcement downstream (capacité d'exécution technique, opérationnelle) de leurs partenaires mais qu'ils accordent aussi attention aux processus upstream (politique, stratégie, vision et mission, cadre institutionnel, etc.). Le modèle ECDPM avec ses cinq core capabilities est un instrument utile pour analyser la pratique actuelle de RC. Nous invitons les ONGN à ne pas mettre seulement le focus sur les capacités 2 (capacité opérationnelle pour réaliser les objectifs de développement) et 3 (capacité de nouer des relations et d'obtenir des fonds) en faisant du RC mais de mettre en œuvre les cinq core capabilities dans leur entièreté.

## 4.4 Conditions pour un appui externe effectif et efficace de RC

Dans tous les pays, nous avons trouvé des exemples de partenariats réussis qui ont également pu apporter quelque chose dans le domaine de RC. Les facteurs-clé suivants semblent être cruciaux pour les ONG du Nord pour réaliser un RC effectif :

*Capacités nécessaires des ONGN:*

- identité forte, vision et mission des ONGN: Ceci donne comme résultat une expertise évidente et rend possible d'appuyer auprès des partenaires des activités de RC orientées et pertinentes à partir de la propre plus-value;
- la capacité suffisante sur le terrain pour effectuer des analyses institutionnelles de la situation leur partenaire, qui peuvent être utilisées après pour guider les processus de RC du partenaire;
- vision claire de RC et sa traduction en instruments/approches;
- capacité de systématiser des processus éducatifs.

*Conception et exécution de processus de RC :*

- créativité et flexibilité pour appuyer le RC adapté aux besoins changeants des partenaires : un mélange d'activités explicites et implicites de RC ;
- conserver l'appropriation des processus de RC par le partenaire local ;

- approche multi-acteurs : lorsqu'on tient compte lors d'une analyse complète du caractère multidimensionnel de beaucoup de problèmes de pauvreté, nous arrivons presque automatiquement à des projets de RC qui portent au-delà d'une relation exclusive avec 1 partenaire ;
- expérimenter avec des actions de RC à petite échelle, et tirer des leçons de ce qui fonctionne dans un contexte déterminé pour l'appliquer après à une échelle plus grande, sur base des processus forts de M&E.

La classification des partenariats en cinq aspects différents, et l'indication des forces et faiblesses de chaque aspect, donne l'occasion d'identifier les éléments à corriger. A ce propos, nous avons plusieurs choix, tels que :

- *approche hands-on ou hands-off* – Dans la plupart des cas, une approche globale hands-off de RC semble être le plus sensé, de sorte que l'appropriation ne court pas de risque et que le processus de RC soit durable. Une approche globale hands-off signifie toutefois qu'on suit éventuellement une approche plus hands-on pour des aspects spécifiques de la stratégie de RC. Ainsi, il est possible qu'il faille un diagnostic collectif des besoins en RC, éventuellement en consultation avec d'autres bailleurs de fonds. Dans certains cas, il est possible de réaliser une intervention plus hands-on, par exemple en ce qui concerne certaines valeurs centrales du partenariat (p.ex. dans le domaine de la politique de genre du partenaire,...). Mais les activités hands-on à ce niveau upstream (valeurs, politique, stratégie, vision) ne peuvent cependant pas toucher à l'identité même de l'organisation. Dans un véritable partenariat, une approche hands-on signifie d'ailleurs une certaine réciprocité. Dans ce cas, il faut donner au partenaire l'occasion d'intervenir 'hands-on' pour la défense de certaines valeurs du partenariat ou pour signaler des besoins de RC de l'ONGN, par exemple moyennant la participation du partenaire dans la politique de l'ONG belge ;
- *transmission de savoir, learning by doing, conseiller, joint practice development, etc.* – les instruments pour le RC sont légion, mais nous constatons encore toujours une attention importante sur la transmission classique de savoir. En particulier dans les partenariats instrumentaux, le RC est plus orienté vers la transmission de savoir, tandis que dans les partenariats normatifs il opère plus suivant les principes d'échange de savoir et d'éducation en commun. La question se pose de savoir quelle est l'approche la plus adéquate. L'évaluation démontre que les méthodes plus classiques de transmission du savoir fonctionnent bien pour des besoins techniques déterminés, surtout lorsque les nouvelles capacités peuvent s'appliquer directement dans le nouvel entourage de travail. D'un autre côté, en ce qui concerne les capacités plus douces (leadership, bonne gouvernance, ...) et les besoins de capacités plus complexes pour lesquels il n'existe pas de réponse toute prête (p.ex. comment puis-je sensibiliser un gouvernement autoritaire pour une thématique déterminée ?), ce sont d'autres instruments comme par exemple les conseils ou le coaching qui sont plutôt à utiliser. Nous avons aussi rencontré quelques bons exemples de types plus collaboratifs de RC où les différents acteurs unissent leur expertise et l'appliquent à un problème pratique (joint practice development<sup>90</sup>);
- *embauche d'assistants techniques externes ou de prestataires locaux de services* – il existe une tendance notable à réduire l'embauche d'assistants techniques externes et de coopérants. La plupart des ONG belges font toutefois usage de coordinateurs régionaux. Ceux-ci sont chargés de rôles forts différents en ce qui concerne le RC dans les partenariats. L'évaluation démontre qu'ils peuvent jouer un rôle important dans l'appui du RC. À notre avis, la plus-value de ces coordinateurs régionaux doit être évidente en ce qui concerne l'insertion de prestataires locaux de services. Nous constatons que le recours à leurs services est encore trop peu fréquent, alors qu'ils sont – même dans les pays ayant une société civile plus faible – souvent disponibles. Les interviews ont démontré que la

---

<sup>90</sup> Voir question d'évaluation 3 (dans section sur l'approche downstream et upstream)

plus-value d'environ la moitié des coordinateurs régionaux consiste surtout à apporter de la légitimité à une ONG locale ou en facilitant, conciliant des dossiers politiques sensibles et en prévoyant un 'soft interface' entre le partenaire et le siège de l'ONGN. Seule la moitié de ceux-ci a également joué un rôle d'appui ou de facilitation dans les processus de RC.

### **Recommandations**

Recommandation 8 – De bonnes analyses contextuelles et institutionnelles sont des conditions importantes pour établir une trajectoire réussie de RC. Nous invitons les ONGN à investir davantage dans celles-ci. Quant au choix de stratégies, nous recommandons aux ONGN de plus expérimenter avec des méthodes non-classiques ou des méthodes qu'elles ont sous la main pour l'appui au RC. Le modèle de différentes routes et l'aide-mémoire des stratégies de RC qui pourraient avoir du succès, peuvent être des ressources (voir tableau 26). Il faut adopter d'autres méthodes de travail en-dehors des formations et des réunions de partenaires. À ce sujet, il est important de s'informer systématiquement sur l'efficacité de certaines méthodes d'appui au RC.

Recommandation 9 – Les évaluateurs sont d'avis que les ONGN doivent investir plus dans le développement d'expertise locale en RC (en faisant davantage d'appel à celle-ci ou en incorporant des organisations partenaires dans leur portefeuille de partenaires). Une politique durable de RC est de développer assez d'expertise locale en RC qui prendra à sa charge le rôle des ONG belges et d'autres acteurs sur le terrain. Ce n'est pas seulement nécessaire pour l'expertise en RC pour les besoins techniques, mais aussi pour toute la trajectoire d'assistance au RC, y compris la conception et l'exécution de trajectoires complexes de RC (les processus multi-acteurs, etc.).

Recommandation 10 – Au niveau sectoriel, on pourrait penser à regrouper le soutien en assistance technique. Toutes les ONG ne sont pas capables d'apporter de l'expertise dans tous les domaines dont les OSC du Sud ont besoin. En unissant les AT, tous les partenaires peuvent faire appel plus rapidement à une expertise technique déterminée (p.ex. de l'eau chez Protos, le développement économique local chez TRIAS, le développement de chaînes de production chez Vredeseiland, des coopératives chez WSM etc.). C'est un rôle qui peut être adopté par les dirigeants ou les fédérations. Ce rôle cadre déjà avec le plan des conclusions du futur congrès de 11.11.11 (2009), par exemple, qui attribue aux dirigeants des ONG flamandes le rôle de coordonner davantage les bureaux régionaux des différentes ONGN).

## **4.5 Intérêt croissant dans la politique de RC mais financement et instruments administratifs encore à l'état larvaire**

L'évaluation constate qu'il existe un consensus quant à l'importance du RC à tous les niveaux de la chaîne de la coopération, aussi bien auprès des partenaires du Sud, des ONGN que de la DGCD. Dans la lignée de l'agenda international du développement, nous avons constaté un intérêt croissant pour le RC par l'administration belge et le ministre de tutelle. Cela se traduit en des références à un nouvel accord entre le gouvernement et les ONGN, mais aussi en l'intention d'intégrer le RC dans les instruments de gestion existants. Il y a toutefois une série de tensions qui pourraient entraver cette démarche :

- la politique gouvernementale actuelle met beaucoup l'accent sur la gestion axée sur les résultats, l'atteinte des OMD et d'autres objectifs de lutte contre la pauvreté, ce qui a engendré une pression accrue à démontrer les changements obtenus auprès des groupes cibles finaux, de préférence de manière tangible et

quantifiable. Cette tendance oblige les ONGN à choisir des processus downstream (p.ex. améliorer la prestation de services au niveau des bénéficiaires), au détriment de l'appui au RC upstream chez les organisations partenaires (vision, influence sur la politique, ...);

- une politique qui vise à rendre des comptes (accountability) au niveau financier et du contenu, a involontairement contribué à ce que les ONGN veuillent minimaliser les risques, raison pour laquelle les partenaires qui ont beaucoup de nécessités menacent de rester marginalisés, et a incité à ne pas encourager d'expériences de stratégies de RC alternatives ;
- les cadres de financement et les critères d'évaluation semblent surtout axés sur des partenariats avec des ONG de développement du Sud, et tiennent peu compte de la réalité spécifique, des limitations et des besoins d'autres types de OSC (syndicats, mouvements sociaux, organisations des droits de l'homme,...), qui ont parfois une relation plus directe avec les bénéficiaires finaux et qui savent plus difficilement démontrer les effets de RC chez les bénéficiaires finaux ;
- les ONGN sont sous pression du gouvernement pour abréger la durée des partenariats, tandis que l'évaluation indique qu'une perspective de longue durée est essentielle pour les types plus complexes de RC ;
- la pression croissante pour poursuivre de la cohérence dans les programmes des ONGN a dans certains cas provoqué les ONGN à "imposer" des sujets et des approches aux partenaires du Sud, ce qui conduit à de la cohérence dans le programme des ONGN mais ne représente pas l'approche la plus appropriée (ni la plus cohérente) du programme chez le partenaire du Sud. La chance est réelle que l'appui au RC relatif à ces sujets orientés sur l'offre mène à peu de réel renforcement des capacités.

La DGCD a commencé un mouvement de rattrapage dans le domaine de RC. Le service ONG entreprend parfois des actions pour introduire le RC dans les cadres d'évaluation des ONGN. Cette grande évaluation est aussi une occasion importante pour tirer des leçons par rapport au RC. Toutefois, l'équipe d'évaluation considère qu'il y a besoin de rendre la gestion de RC plus opérationnelle moyennant l'élaboration d'une ligne politique plus concrète, des documents fixant des stratégies, des critères d'évaluation, un développement interne de l'expertise, etc. Il faut éviter de limiter tout cela à une série de critères formalistes (p.ex. la réalisation d'un organisational capacity assessment/évaluation de la capacité organisationnelle). L'évaluation nous enseigne qu'il faut des stratégies différentes de RC pour des contextes différents et pour différents types d'acteurs. Ce besoin de diversité doit aussi être pris en compte et discuté dans le cadre de la politique qui est élaborée.<sup>91</sup> Finalement, les instruments budgétaires des

---

<sup>91</sup> Parce que les organisations qui exercent surtout de l'influence sur la gestion politique ont de plus grands problèmes à planifier d'avance, plusieurs donateurs ont élaboré des systèmes de financement adaptés à celles-ci : seules les organisations qui ont déjà obtenu assez de résultats et qui sur le plan organisationnel (mission claire, vision, niche, audit interne et externe, système M&E propre, système de gestion transparent et efficient, organigramme clair, ...) et institutionnel (forment partie de réseaux pertinents, ont un rôle actif et de plus-value dans la société civile) satisfont un certain nombre de normes imposées assez exigeantes, reçoivent un 'contrat-cadre' qui garantit du core-funding pour un certain nombre d'années, avec une charge administrative très légère, mais qui exige par contre une évaluation substantielle à la fin du processus. C'est-à-dire que le champ libre est laissé aux organisations qui sont déjà des 'good performers', afin qu'elles continuent leur travail politique. Les organisations qui sont des purs prestataires de services (sans pour autant se mêler aux défis complexes des dimensions politiques-institutionnelles du développement) ont souvent un meilleur contrôle sur les facteurs qui peuvent influencer leurs produits. Une planification stricte et atteindre des résultats préfixés est moins problématique dans ce cas que pour la première catégorie d'organisations. Ces organisations prestataires de services reçoivent du financement mais cela exige aussi une administration lourde. Les systèmes de cofinancement aussi bien de DFID, Irlande, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède évoluent dans ce sens.

ONG doivent également être passés au crible quant à leur cohérence, et il faut éviter des catégories budgétaires telles que 'formation'<sup>92</sup> qui implicitement donnent le signal qu'appui au RC équivaut à une formation classique.

### **Recommandations**

Recommandation 11 – La DGCD pourrait envisager de faire une distinction entre les critères d'évaluation et les exigences du rapportage des ONGN qui s'occupent de **programmes ONG classiques, orientés output** relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la prestation de services dans des secteurs sociaux (p.ex. des programmes médicaux et certains programmes agricoles) et de celles qui s'occupent de processus de développement qui sont **plus complexes** parce qu'à part leur input au développement elles font aussi du 'state building', de la bonne gestion, du développement de la société et du RC structurel pour les OSC (p.ex. le RC avec une approche multi-acteurs, le RC d'acteurs politiques, syndicats, etc.). De la conception de complexité a surgi au niveau international le critère que ce second groupe devrait suivre une approche plus éducative, avec un M&E adapté à ce qui peut être mesuré de manière réaliste dans ce contexte.<sup>93</sup> La réglementation de 2006 de la DGCD relative à la distinction entre ONG à projets et à programmes aurait pu évoluer dans ce sens, mais a mené dans la pratique à un grand groupe d'ONG programmes qui a limité la possibilité de libéralisation des cadres.

Recommandation 12 – La DGCD devrait communiquer plus clairement que la gestion axée sur les résultats peut également signifier que : (1) des résultats de processus de RC soient présentés aux partenaires directs (et que par conséquent des résultats puissent être formulés à part, en relation avec le RC de partenaires), (2) il faut/il est possible de travailler avec des partenaires plus faibles qui ont de la légitimité et de l'importance dans la société, et (3) une longue durée est acceptable en cas de trajectoire claire et durable.

---

<sup>92</sup> Lors de la classification de leurs catégories budgétaires pour le rapportage présenté à la DGCD, beaucoup d'ONGN utilisent dans la catégorie 'frais d'opération' ou 'fonctionnement' encore toujours le terme 'formation' pour classer toutes leurs actions dans le domaine de RC. Cet usage de la langue cause des effets secondaires fâcheux vu qu'à des niveaux déterminés on pense directement à la formation classique lorsqu'en réalité il s'agit de l'exécution de processus de RC. (D'après certains acteurs indirects, tels que VVOB et APEFE, la DGCD impose jusqu'à présent la catégorie de 'formation' pour le rapportage financier).

<sup>93</sup> Une distinction est de plus en plus faite sur base de paramètres déterminés, entre des processus de développement qui sont 'compliqués' et des processus qui sont 'complexes'. (Snowden, 2007; Crawford, 2004).



Recommandation 13 – La DGCD pourrait élaborer une politique proactive pour stimuler les ONGN à professionnaliser plus leur approche de RC (suivant l'exemple de, par exemple, l'introduction de l'approche programmes). Nous pensons à cet égard aux possibilités suivantes :

- a) La DGCD pourrait fixer un certain nombre de normes minimales que les ONGN doivent remplir pour obtenir un cofinancement pour des programmes de RC, par exemple (1) une vision claire de RC, (2) avoir la capacité de réaliser des analyses de l'entourage et de sélectionner des partenaires pertinents, (3) disposer d'un ensemble solide de principes de partenariat, de stratégies d'intervention et d'outils pour le RC, (4) indiquer comment le RC peut être suivi et évalué ; (5) des stratégies de sortie claires. Ces éléments seraient alors inclus dans les critères d'évaluation et le dialogue politique ;
- b) Il faudrait également que les ONGN puissent consacrer, dans le portefeuille de leurs programmes, une partie du budget pour tester des expériences, à condition qu'elles puissent démontrer qu'elles introduisent les systèmes de contrôle nécessaires pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et qu'il y ait des stratégies pour la réalisation à une plus grande échelle les projets-pilote qui fonctionnent ;
- c) La DGCD pourrait jouer un rôle de sensibilisation et d'exemple, par exemple en promouvant l'importance du RC dans le dialogue politique, en organisant des évaluations spécifiques concernant le RC, en participant elle-même dans des réseaux professionnels relatifs au RC ou en appuyant ce genre de réseaux, en organisant et appuyant une journée d'étude ou une conférence relative au RC.

Recommandation 14 – Veiller à la flexibilité suffisante des cadres de financement de sorte qu'un ample éventail de processus de RC puisse être financé. Comme les processus de RC ne suivent pas de trajectoire linéaire dans les organisations, et seulement à un degré limité, ils peuvent être conçus à l'avance, et les lignes budgétaires pour le RC doivent être suffisamment flexibles à cet égard. Il faut également des budgets qui permettent au partenaire de renforcer des processus endogènes de RC, de sorte qu'ils puissent répondre à des opportunités de RC difficilement planifiables et naissantes (par exemple, à la suite de l'approche d'un nouveau sujet, un changement de staff, un cadre politique changeant, etc.) ;

## 4.6 Les structures et processus pour le contrôle de qualité du contenu et l'échange de savoir relatifs au RC sont limités

L'évaluation a constaté que les ONGN se situent à différents niveaux en ce qui concerne leur politique, leurs stratégies et leurs activités relatives au RC. Un certain nombre d'ONGN en ont fait un fer de lance, mais il n'y a qu'une minorité qui investit dans une méthodologie ou un contrôle de la qualité, soit par l'intermédiaire de leur personnel, soit via des fonctions liées au M&E ou à l'apprentissage organisationnel. Nous constatons que dans ces partenariats, il y a peu d'espace libre pour un apprentissage en commun et pour documenter des bonnes pratiques. Même chez les pionniers, l'intérêt en RC est relativement récent et l'expertise doit continuellement être adaptée aux nouveaux critères, par exemple dans le domaine de RC à l'occasion d'approche multi-acteurs, des nouveaux mouvements sociaux, etc.

## **Recommandations**

Recommandation 15 – Les ONG belges devraient investir dans le développement de leur propre expertise en relation avec l'administration de relations entre partenaires et stratégies de RC. À ce propos il faut expliciter les questions d'apprentissage et concevoir une trajectoire d'apprentissage appropriée. Pour ce faire, il vaut mieux combiner l'éducation avec la pratique moyennant la conception de projets-pilote ou d'expériences, la documentation des expériences et la formulation de leçons.

Recommandation 16 – La plupart des ONGN ont des budgets réduits pour le financement de processus d'apprentissage propres et la conception de trajectoires d'apprentissage propres. L'évaluation n'a pas pu analyser en détail jusqu'à quel point cela est une conséquence de choix interne de politiques des ONGN ou la conséquence de la limitation des modalités de financement de la part de la DGCD. Dans la pratique il semble que les trajectoires éducatives soient considérées avec moins de priorité lorsque le budget (réduit) doit être distribué dans les propres programmes et les actions internes. Vu l'importance de l'appui professionnel au RC et ses effets sur le développement de la société civile du Sud, on pourrait envisager d'affiner/d'orienter le rôle des fédérations en ce sens, et veiller à qu'il y ait les modalités nécessaires pour qu'elles se chargent de ce rôle. Les fédérations pourraient donc jouer un rôle plus important dans le développement de la capacité interne de leurs membres en ce qui concerne l'appui aux processus de RC. Comme le RC occupera une place importante dans le secteur de la coopération au développement dans les années à venir, il serait utile de considérer la désignation de personnel dans les fédérations qui sache concevoir et suivre ces trajectoires d'apprentissage relatives au RC.

Recommandation 17 – Formation interne au sein de la DGCD – Les gestionnaires de dossiers d'ONG au sein du service des ONG de la DGCD et autre personnel des services thématiques devraient approfondir et se spécialiser en ce qui concerne le rôle spécifique des acteurs de la société civile dans les pays en voie de développement et comment le renforcer via RC.



# Annexes

## **Sommaire**

1. Management Response DGD
2. Management Response Acodev
3. Management Response Coprogram

Disponible sur le CD-ROM en annexe ou auprès du Service de l'Évaluation Spéciale :

4. Termes de référence de l'évaluation
5. Résumé de la note méthodologique et présentation du cadre de l'évaluation
6. Information de base concernant le sondage: classification selon les critères de sélection
7. Fiches de 40 partenariats
8. Liste de rapports internationaux
9. Aperçu des organisations et des consultants du consortium
10. Liste de documents consultés



# Management Response de la Direction Générale de la Coopération au Développement

## **1. Généralités**

L'évaluation des "partenariats des ONG orientés vers le renforcement de capacités" s'adresse avant tout aux ONG. Une contribution importante de cette évaluation est son utilité en tant que source d'inspiration pour les ONG dans le but de faire évoluer et de diversifier leur politique en matière de renforcement de capacités : différents parcours, différents niveaux (appelés tête, dos, bras, jambes), différentes approches (hands off/hands on, upstream/downstream, autres formes de renforcement de capacités que les formes traditionnelles...) et différents types de capacités auxquels il faut prêter attention.

L'évaluation porte sur la période 1998-2008. On peut constater que des réponses ont déjà été partiellement données à de nombreuses recommandations dans le cadre de l'Accord du 4 mai 2009 entre le Ministre et le secteur des ONG. Les décisions prises dans ce contexte ont déjà été intégrées dans les instruments que la DGCD utilisera pour les nouveaux programmes d'ONG de 2011-2013. Ces instruments, y compris le schéma de présentation et la fiche d'évaluation, ont été transmis au secteur des ONG fin 2009. Bien que le rapport final de cette évaluation soit publié alors que la plupart des ONG terminent déjà de préparer leurs nouveaux programmes trisannuels, de nombreuses recommandations pourront déjà être prises en compte lors de leur évaluation. À certains égards, les instruments de la DGCD pourraient nécessiter de plus amples explications ou l'ajout de nouveaux éléments. Cela fera l'objet d'un examen lors de la première révision de la fiche d'évaluation et du schéma de présentation pour les programmes d'ONG.

L'évaluation révèle que, de manière générale, la DGCD accorde l'importance nécessaire au renforcement de capacités dans le cadre de la coopération non gouvernementale, mais que cette importance ne s'est pas traduite dans le domaine opérationnel. Le même constat a été établi par la Peer Review pour ce qui est de la coopération gouvernementale. Effectivement, il a été recommandé à la DGCD de développer un cadre stratégique pour le renforcement de capacités. Il nous semble donc pertinent d'aborder de manière conjointe ces deux recommandations et de prévoir un volet de coopération non gouvernementale lors de l'élaboration de cette stratégie.

Avant de réagir aux recommandations adressées à la DGCD, nous souhaitons émettre un certain nombre de critiques à l'égard de la présente évaluation.

Premièrement, la DGCD regrette le retard de 6 mois qu'a pris l'évaluation. À l'origine, le rapport final était prévu pour fin 2009, ce qui aurait laissé largement le temps aux ONG d'intégrer les recommandations et conclusions à leur nouveau programme trisannuel 2011-2013. Les ONG étaient donc en train de finaliser la préparation de leurs nouveaux programmes lorsque le rapport final de l'évaluation a été publié. Si l'on veut prouver qu'une évaluation d'acteurs indirects est utile, il conviendra de mieux contrôler le respect des délais lors des prochaines évaluations.

Deuxièmement, la DGCD est d'avis que le rôle des coopérants (assistance technique) en tant que moyen visant à renforcer les capacités n'a pas été suffisamment examiné dans le cadre de cette évaluation. Cependant, la mise en œuvre de coopérants, qui est une méthode assez fréquente, induit un coût relativement élevé.

Enfin, la DGCD estime que l'évaluation n'est pas suffisamment ciblée et lapidaire, donnant lieu à un rapport final trop vaste. En réalité, le problème se pose déjà dans l'objet et le titre de l'évaluation. On tente d'évaluer à la fois des partenariats et le renforcement des capacités, et on parle de renforcer les capacités à travers des partenariats et non de renforcer la capacité des partenaires.

Mais le problème réside aussi dans le fait que les évaluateurs ne se sont pas limités à évaluer le comportement des ONG, ils ont également formulé des conclusions et recommandations sur le rôle de la DGCD et des fédérations d'ONG, alors que la méthodologie d'évaluation n'y était pas spécifiquement adaptée. La DGCD se pose également des questions quant au choix du fournisseur, attendu que le groupe d'évaluateurs sélectionné n'était pas le meilleur marché et que, par ailleurs, il est fortement lié au milieu des ONG. Cela ressort également du rapport final : les évaluateurs ont semblé très réceptifs à l'égard de la vision globale du secteur des ONG, qui a souvent le réflexe, lorsqu'il y a des problèmes, de se reposer sur les autorités et les obligations qu'elles lui imposent, au lieu de prendre ses propres responsabilités en la matière.

Une recommandation ci-dessous propose un suivi par la DGCD. Dans ce contexte, il convient toutefois de ne pas perdre de vue le rôle des ONG et celui de la DGCD. Il faudra toujours tenir compte d'un équilibre entre la mission politique de la DGCD et le droit d'initiative des ONG.

## **2. Commentaires par recommandation**

### **Recommandation 11 – Autres critères d'évaluation et exigences en matière de rapports pour les ONG non classiques**

La DGCD pourrait envisager de faire une distinction entre les critères d'évaluation et les exigences du rapportage des ONGN qui s'occupent de programmes ONG classiques, orientés outputs relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la prestation de services dans des secteurs sociaux (p.ex. des programmes médicaux et certains programmes agricoles) et de celles qui s'occupent de processus de développement qui sont plus complexes parce qu'à part leur output au développement, elles font aussi du "state building", de la bonne gouvernance, du développement social et du RC structurel pour les OSC (p.ex. le RC avec une approche multi-acteurs, le RC d'ONG politiques, syndicats, etc.). De la conception de complexité a surgi au niveau international le critère que ce second groupe devrait suivre une approche plus éducative, avec un M&E adapté à ce qui peut être mesuré de manière réaliste dans ce contexte. La réglementation de 2006 de la DGCD relative à la distinction entre ONG à projets et à programmes aurait pu évoluer dans ce sens, mais a mené dans la pratique à un grand groupe d'ONG programmes qui a limité la possibilité de libéralisation des cadres.

#### **Suivi par la DGCD:**

Bien que l'amélioration des instruments de la DGCD (schéma de présentation, fiche d'évaluation, directives financières et narratives) soit un processus continu, la DGCD est d'avis que les instruments actuels offrent la latitude suffisante tant pour les ONG de services classiques que pour les ONG s'occupant plutôt d'influence politique et de développement social. C'est ainsi que l'accent n'est pas seulement mis sur ce qui est atteint auprès des groupes cibles finaux, mais également sur le partenariat et le renforcement de capacités.

Dans l'Accord du 4 mai 2009 entre le Ministre et le secteur des ONG, il a en outre été convenu qu'à l'avenir, les ONG se consacraient davantage au renforcement des capacités et à l'influence politique, et moins à la prestation directe de services. Les ONG ne sont censées prêter des services que dans les 4 cas d'exception prévus dans l'Accord, à savoir 1) en situations de faiblesse des groupes cibles et en l'absence d'autres organisations d'appui, 2) dans le cadre d'expériences pilotes, 3) dans les pays fragiles et 4) dans les situations d'urgence. La DGCD effectuera ce contrôle dès la mise en place des nouveaux cadres stratégiques des ONG.

**Recommandation 12 – Communication de la DGCD concernant la gestion axée sur les résultats**

La DGCD devrait communiquer plus clairement que la gestion axée sur les résultats peut également signifier que: (1) des résultats de processus de RC soient présentés aux partenaires directs (et que par conséquent des résultats puissent être formulés à part, en relation avec le RC de partenaires), (2) il faut/il est possible de travailler avec des partenaires plus faibles qui ont de la légitimité et de l'importance dans la société, et (3) une longue durée est acceptable en cas de trajectoire claire et durable.

**Suivi par la DGCD**

La DGCD est effectivement d'avis que

- (1) des résultats peuvent être formulés au niveau du renforcement de capacités des partenaires, sans toutefois perdre de vue l'impact sur le groupe cible final. Les fiches d'évaluation destinées aux programmes d'ONG sont équilibrées dans ce sens: l'effet sur la situation socio-économique des bénéficiaires est sondé (question 21 de la fiche d'évaluation), mais une attention importante est également consacrée au renforcement de capacités (questions 26 à 31) et au partenariat (questions 55 à 65).
- (2) une collaboration peut être mise en œuvre avec des partenaires plus faibles. Cela dépendra des objectifs que l'ONG posera comme principe dans son projet ou programme. En ce qui concerne le renforcement des capacités, il se peut même que des résultats soient obtenus plus rapidement avec ce type de partenaires (ce qui est confirmé par l'évaluation, voir points 2.3.1, BC 3.2 a).
- (3) de partenariats de longue durée sont possibles dans certains cas, lorsque l'accent est mis sur la durabilité et non sur la dépendance. Dans tous les cas, la DGCD invite les ONG à adopter un regard critique et à se consacrer à des stratégies de sortie mûrement réfléchies au terme de leurs partenariats.

Tout ceci sera évalué au cas par cas sur la base de la proposition concrète de projet ou programme introduite par l'ONG ainsi que par le biais des critères de la fiche d'évaluation. La DGCD recommande à l'ONG de présenter dans le dossier un argumentaire suffisant quand il s'agit par exemple du choix de résultats au niveau de partenaires, de partenaires faibles ou de partenariats de longue durée.

En outre, la DGCD participera au groupe de travail fédéral mis en place par les fédérations d'ONG autour de la gestion axée sur les résultats, ce qui stimulera les échanges entre les ONG, les autorités et les autres acteurs en ce qui concerne les différentes interprétations possibles de la gestion orientée sur les résultats. Enfin, le service des ONG fait également partie du réseau interne de la DGCD traitant la gestion axée sur les résultats, ce qui entraîne une meilleure compréhension de la gestion axée sur les résultats dans le chef des gestionnaires de dossiers du service des ONG.



### **Recommandation 13 – Politique proactive de la DGCD**

La DGCD pourrait élaborer une politique proactive pour stimuler les ONGN à professionnaliser davantage leur approche de RC (suivant l'exemple de, par exemple, l'introduction de l'approche programmes). Nous pensons à cet égard aux possibilités suivantes:

- d) La DGCD pourrait fixer un certain nombre de normes minimales que les ONGN doivent remplir pour obtenir un cofinancement pour des programmes de RC, par exemple (1) une vision claire de RC, (2) avoir la capacité de réaliser des analyses de l'entourage et de sélectionner des partenaires pertinents, (3) disposer d'un ensemble solide de principes de partenariat, de stratégies d'intervention et d'outils pour le RC, (4) indiquer comment le RC peut être suivi et évalué ; (5) des stratégies de sortie claires. Ces éléments seraient alors inclus dans les critères d'évaluation et le dialogue politique ;
- e) Il faudrait également que les ONGN puissent consacrer, dans le portefeuille de leurs programmes, une partie du budget pour tester des expériences, à condition qu'elles puissent démontrer qu'elles introduisent les systèmes de contrôle nécessaires pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et qu'il y ait des stratégies pour la réalisation à une plus grande échelle les projets-pilotes qui fonctionnent ;
- f) La DGCD pourrait jouer un rôle de sensibilisation et d'exemple, par exemple en promouvant l'importance du RC dans le dialogue politique, en organisant des évaluations spécifiques concernant le RC, en participant elle-même dans des réseaux professionnels relatifs au RC ou en appuyant ce genre de réseaux, en organisant et appuyant une journée d'étude ou une conférence relative au RC.

### **Suivi par la DGCD**

Grâce à cette évaluation, la DGCD dispose également d'une vue claire sur les capacités dont doit disposer une ONG belge pour contribuer de manière effective au renforcement de capacités de ses partenaires, ainsi que sur le contenu d'une approche de RC équilibrée. La fiche d'évaluation des nouveaux programmes d'ONG consacre déjà plus d'attention au RC, mais cela devra encore être affiné lors d'une prochaine révision sur la base des recommandations de la présente évaluation.

La DGCD est ouverte à ce que les ONG démarrent des expériences innovantes au sein de leur programme, mais considère cette possibilité avec la prudence requise. En effet, l'ONG doit démontrer qu'elle dispose des compétences nécessaires pour gérer ce type de projets-pilotes et il est recommandé que le projet-pilote ne représente qu'une partie du programme. C'était déjà le point de vue de la DGCD lors de la réunion d'avril 2010 au sein du groupe de travail 2 du Comité Paritaire de Concertation portant sur la gestion orientée sur les résultats.

Outre les suggestions retenues dans la recommandation finale, la DGCD note qu'il est également important de vérifier les éléments suivants lors de l'évaluation de programmes :

- Choix d'une organisation partenaire : Parmi les constats de l'évaluation, citons qu'un certain nombre d'ONG belges ont elles-mêmes contribué à créer des organisations partenaires dans le Sud, et ce, souvent sans le niveau de réflexion requis. C'est pourquoi la DGCD doit veiller à ce qu'à l'avenir, les ONG belges ne lancent pas leurs propres organisations dans le Sud, mais bien qu'elles recherchent des partenaires existants qui soient déjà implantés dans la société civile.
- Analyse de la capacité du partenaire en début du partenariat : 2 ONG sur 3 ne réalisent pas d'analyse systématique de la capacité du partenaire en début du partenariat, malgré qu'il s'agisse d'un point de départ important dans le cadre du renforcement des capacités.

- Renforcement de la diversification des capacités : Les ONG se concentrent beaucoup sur les capacités techniques et d'exécution du partenaire (comptabilité, M&E, capacité de planification), et trop sur les processus upstream (réflexion stratégique, développement d'une vision, politique...) et soft (leadership, travail en équipe...).
- Appel à des coopérateurs et coordinateurs régionaux pour le renforcement des capacités : uniquement si les tâches affichent une nette attention au renforcement des capacités et que la personne dispose de l'expérience et/ou de l'accompagnement requis à cet effet

#### **Recommandation 14 – Flexibilité des cadres de financement**

Veiller à la flexibilité suffisante des cadres de financement de sorte qu'un ample éventail de processus de RC puisse être financé. Comme les processus de RC ne suivent pas de trajectoire linéaire dans les organisations et qu'ils peuvent être conçus à l'avance dans une mesure limitée, les lignes budgétaires pour le RC doivent être suffisamment flexibles à cet égard. Il faut également des budgets qui permettent au partenaire de renforcer des processus endogènes de RC, de sorte qu'ils puissent répondre à des opportunités de RC difficilement planifiables et naissantes (par exemple, à la suite de l'approche d'un nouveau sujet, un changement de staff, un cadre politique changeant, etc.) ;

#### **Suivi par la DGCD**

Les cadres de financement actuellement utilisés par la DGCD affichent déjà un niveau de flexibilité important :

- Le décompte des budgets ne s'effectue qu'au terme des trois années du programme. De cette manière, l'ONG est libre de répartir comme elle le souhaite le budget sur les trois ans sans devoir respecter rigoureusement le budget annuel prévu.
- Lors du décompte final au terme des trois ans, les différents postes peuvent être ajustés au sein d'une limite fixée (20 % entre les rubriques, et 10 % entre les objectifs spécifiques). Des ajustements plus importants restent possibles, mais doivent être préalablement demandés par écrit et approuvés par la DGCD.
- Il n'existe aucune limite quant au type de renforcement de capacités financé par la DGCD. Actuellement, dans les schémas de présentation et directives en matière de rapports, l'ONG est libre de définir elle-même les détails au sein des rubriques frais d'investissement, frais de fonctionnement et frais du personnel. La DGCD n'impose donc aucune catégorie de budget formation indiquant implicitement que le soutien au RC équivaut aux formations.
- En ce qui concerne le financement des programmes, la DGCD n'exige des détails que sur des types d'activités, et non sur chaque activité individuellement.

Cette flexibilité ressort également de l'évaluation, avec la moitié des ONG qui déclarent contribuer au core-funding de leurs partenaires (bien que seulement deux ONG le mentionnaient dans leurs documents de politique). Les partenaires du Sud estiment aussi que le financement des ONG belges est relativement souple et qu'il n'est pas trop étroitement lié à l'exécution des activités convenues préalablement, ce qui va à l'encontre de nombreux autres bailleurs de fonds qui ne veulent supporter que les frais relatifs à des activités et ne souhaitent contribuer que faiblement aux frais généraux centraux. Plusieurs organisations partenaires ont toutefois fait référence à un durcissement graduel des modalités de financement, avec des budgets strictement associés aux cadres logiques détaillés, une évolution inquiétante selon l'évaluation. Les cadres logiques définis par la DGCD ne vont toutefois pas jusqu'au niveau des activités.

### **Recommandation 17 – formation interne au sein de la DGCD**

Formation interne au sein de la DGCD- Les gestionnaires de dossiers d'ONG au sein du service des ONG de la DGCD et autre personnel des services thématiques devraient approfondir leurs connaissances et se spécialiser dans le rôle spécifique des acteurs de la société civile dans les pays en voie de développement ainsi que dans la manière de le renforcer via RC.

#### **Suivi par la DGCD :**

La DGCD peut renforcer ses connaissances concernant le rôle de la société civile et du RC, notamment en :

- participant activement aux échanges internationaux avec d'autres donateurs (notamment le Donor Group on Civil Society et le Structured Dialogue de la Commission européenne)
- participant aux formations organisées autour de ce thème, en tenant compte du rôle spécifique de la DGCD à l'égard d'acteurs indirects : La DGCD ne fait aucune identification ou formulation de projets et programmes d'acteurs indirects, mais doit évaluer et créer un cadre pour des projets et programmes élaborés de manière autonome par des ONG.
- intégrant les conclusions et recommandations de la présente évaluation dans ses instruments de travail.



Fédération francophone et germanophone  
des associations de coopération au développement asbl

## Management Response Acodev

**ACODEV considère que l'évaluation des partenariats des ONGN<sup>94</sup> orientés vers le renforcement des capacités commanditée par le Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au développement représente un jalon important dans l'amélioration de la qualité de la coopération ONGN en mettant, de façon plus explicite, le thème du renforcement des capacités en haut de l'agenda du secteur. ACODEV est en phase avec la quasi-totalité des recommandations formulées par l'équipe d'évaluation.**

*Le renforcement des capacités n'est pas nouveau pour les ONGN. C'est un thème qui s'est développé naturellement dans le cadre des relations avec leurs partenaires du Sud au cours de ces 15 dernières années. L'analyse systématique de pratiques parfois intuitives ou implicites représente pour le secteur une source d'inspiration très large qui pourra certainement nourrir la réflexion des ONGN ces prochaines années et ainsi participer à l'amélioration de leur efficacité.*

*Ce document constitue donc l'appréciation par ACODEV, en tant que fédération, des recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation. Il ne s'agit donc pas d'un engagement individuel ou collectif des ONGN à mettre en œuvre (ou à ne pas mettre en œuvre) les recommandations qui les concernent dans leur fonctionnement, mais bien d'une réflexion sur les moyens qu'ACODEV, dans son rôle d'appui à la qualité professionnelle de ses membres, se propose de mettre en œuvre pour améliorer les pratiques de RC, et par là, la qualité du travail de ses membres.*

*Nous nous concentrons ici sur les recommandations qui concernent les ONGN et leurs fédérations et n'abordons pas celles qui concernent la DGD. Toutefois, bon nombre de thèmes soulevés par les évaluateurs sortent de la responsabilité exclusive de l'un ou l'autre de ces acteurs. Un dialogue constructif devra s'établir entre l'ensemble des parties prenantes (ONGN, fédérations et coupoles, partenaires, pouvoirs publics) pour analyser les mesures à prendre pour renforcer l'efficacité du renforcement des capacités. ACODEV fera des propositions thématiques concrètes en ce sens dans le cadre de la concertation avec les pouvoirs publics.*

*Lorsqu'il y a lieu, nous profitons également de cette réponse pour apporter aux recommandations les nuances ou compléments que nous estimons utiles. Ces nuances ne remettent pas fondamentalement en cause l'appréciation des recommandations, mais leur donnent un éclairage complémentaire pour les enrichir.*

---

<sup>94</sup> ONGN=ONG du Nord ; dans le cadre de ce document, principalement les ONG belges membres d'ACODEV.

# 1. La qualité du partenariat comme facteur déterminant pour l'appui effectif au renforcement des capacités

---

## R1. Conventions de partenariat

*Les ONGN pourraient conclure des accords entre partenaires qui s'étendent au-delà du contrat relatif à un programme/projet spécifique. Les nouvelles directives de la DGCD relatives aux accords entre partenaires d'avant le programme 2011-2013 en sont une impulsion. Lorsque les ONGN ne désirent pas inclure cela dans un accord, elles peuvent considérer régler cela par exemple en utilisant un Memorandum of Understanding. Dans des accords de ce genre, les principes et valeurs communs et un concept commun d'« appui au renforcement des capacités » peuvent être développés. Ce type d'accord peut inclure une perspective ou une trajectoire en ce qui concerne la durée (maximale) pour la relation de partenariat.*

Sans vouloir ramener la relation partenariale exclusivement à une dimension contractuelle, il nous semble intéressant que chacun des partenaires puisse mieux expliciter les contours de leur relation, au-delà d'une intervention spécifique financée par tel ou tel bailleur de fonds.

L'introduction généralisée des conventions de partenariat, notamment sous l'impulsion des financements de la DGD, a permis de clarifier les aspects juridiques de la relation dans le cadre de l'exécution d'un projet ou d'un programme. Toutefois, étant donné leur caractère très juridique, ces conventions peuvent parfois s'assimiler à des « conditions générales de partenariat » non négociables pour le partenaire du Sud.

La conclusion de « cadres de partenariat », concertés et transparents, plus larges que les conventions de partenariat, pourrait donc améliorer la qualité des partenariats. Ils devraient au minimum expliciter les éléments suivants :

- Les valeurs communes qui fondent le partenariat
- Les objectifs communs poursuivis
- Le partage des rôles entre partenaires
- Les modalités et mécanismes de redevabilité mutuelle
- La stratégie d'évolution du partenariat et les stratégies de sortie

Les conventions de partenariat telles qu'elles existent actuellement ne reprendraient plus que les clauses administratives spécifiques au cofinancement auquel elles se rapportent.

**Cette proposition fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.**

**ACODEV continuera à encourager la réflexion sur la mise en place de cadres de partenariat et sur le contenu des conventions de partenariat parmi ses membres en favorisant les échanges d'expériences pratiques entre ONGN.**

*Ceci étant dit, il est également important de reconnaître qu'un partenariat ne se décrète pas, il se construit progressivement. Il ne faudrait donc pas favoriser un modèle unique de formalisation du partenariat sur la durée, au risque de ne plus voir se conclure que des partenariats avec des organisations déjà relativement performantes ou de voir trop de formalisation tuer la relation. Il est nécessaire que les partenaires puissent se ménager un espace flexible de construction du partenariat pour que son contenu puisse refléter réellement les ambitions des deux parties. Cet espace de construction fait déjà partie intégrante du partenariat (même s'il n'est pas encore formalisé) dans la mesure où c'est potentiellement un moment de renforcement organisationnel et stratégique intense pour l'organisation partenaire. Des conventions de courte durée peuvent donc avoir un sens dans une logique de construction flexible d'un partenariat à long terme.*

## R2. Stratégies de sortie

*Les ONGN se trouvent devant le défi important d'élaborer des stratégies de sortie plus réfléchies à l'intérieur de leurs partenariats, qui vont au-delà de l'annonce préalable de sortie ou de la recherche de donateurs alternatifs pour leur partenaire. Cela suppose une stratégie bien élaborée au commencement du partenariat, le tracé d'une trajectoire flexible pour la coopération, l'exploration de formes alternatives de renforcement des capacités pour augmenter la durabilité financière et institutionnelle des partenaires.*

ACODEV soutient cette recommandation.

Le fait d'avoir défini conjointement les différentes étapes du partenariat et circonstances de son éventuelle fin est un élément de qualité dans la mesure où cela incite les parties à inscrire plus fermement leur relation dans un esprit d'émancipation et de renforcement des capacités : comment favoriser l'autonomie du partenaire, comment l'encourager à atteindre des résultats en termes de capacités et de services aux bénéficiaires,... ? En outre, la définition de stratégies de sortie réfléchies forcera l'ONGN à bien mesurer la nature de son engagement (durée, contenus) et sa responsabilité et capacité à assurer la continuité de son appui vis-à-vis de son partenaire. Sauf cas exceptionnels, une fin de partenariat abrupte et non préparée est contraire aux valeurs véhiculées par les ONGN et préjudiciable à l'efficacité du développement.

Toutefois, parler de « stratégies de sortie » met trop l'accent sur la fin pure et simple du partenariat et sur les flux financiers et pas assez sur son évolution progressive (sur le fond comme sur la forme) et sa dimension stratégique : cette évolution du partenariat peut elle-même constituer un axe de RC central au partenariat dont la responsabilité est partagée entre les deux (ou plus) partenaires. Nous préférons donc utiliser le concept de stratégie d'évolution de partenariat, composante du cadre de partenariat, plutôt que celui de stratégie de sortie.

**Cette proposition de stratégie d'évolution du partenariat fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.**

**ACODEV continuera à soutenir la mise en place de stratégies d'évolution réfléchies en favorisant les échanges d'expériences pratiques entre ONGN.**

## R3. Simplification administrative pour les partenaires du sud

*Les ONGN peuvent réduire la charge administrative de leurs partenaires et accroître la pertinence de leurs actions de RC en harmonisant mieux celles-ci avec d'autres bailleurs de fonds des organisations partenaires. En même temps, les ONGN belges pourraient laisser travailler leurs partenaires avec leurs systèmes de rapportage locaux propres et l'ONGN belge pourrait se charger de traduire par la suite l'information reçue dans les cadres imposés par la DGCD. Cela devrait permettre d'utiliser de manière plus flexible les systèmes de M&E du partenaire.*

*Les ONGN, avec l'appui des fédérations d'ONGN en Belgique, peuvent nouer un dialogue avec la DGCD et avec d'autres donateurs pour fixer des conditions moins formelles pour le rapportage et en insistant davantage sur des conditions basées sur les informations indispensables à couvrir*

ACODEV soutient cette recommandation.

La charge administrative que les ONGN font supporter à leurs partenaires dépend en grande mesure de leurs propres modalités d'organisation interne (Quel degré de traduction des systèmes locaux de rapportage assurent-elles ? Quel niveau de précision exigent-elles ?) ainsi que des exigences de leurs bailleurs de fonds.

Les principes de la gestion pour les résultats du développement qui placent l'accent du rapportage sur les résultats plutôt que sur les activités devraient entraîner un allègement significatif de la charge de rapportage.

**ACODEV poursuivra ses efforts de formation pour une meilleure intégration de ces concepts par les ONGN et leur transmission vers leurs partenaires.**

**Dans un second temps, ACODEV invitera ses membres à réfléchir avec les autres partenaires d'une organisation du Sud aux possibilités d'harmonisation de leurs exigences de rapportage. Elle intégrera cette exigence à son référentiel « Qualité ».**

**Par ailleurs, ACODEV continuera à alimenter son dialogue avec la DGD pour établir des principes de rapportage qui servent adéquatement les intérêts des toutes les parties prenantes.**

## 2. Le RC comme moteur de la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une gestion démocratique

---

### R4. Expliciter son approche du RC

*Les ONGN participant à l'enquête montrent un degré différent d'explicitation et d'expertise quant aux différentes dimensions d'une approche de RC. Nous croyons qu'il serait indiqué que les ONGN se prononcent plus clairement en ce qui concerne leur appui aux processus de RC. Il faut consacrer de l'attention au renforcement de la tête (les objectifs), de la colonne vertébrale (valeurs et principes), des bras (outils et méthodes) et des jambes (éléments de construction) de l'actuelle approche de RC, et veiller à la cohérence entre les différentes dimensions. L'approche de RC doit aussi être mieux traduite dans le type d'acteurs avec lesquels coopèrent les ONGN et dans le contexte à l'intérieur duquel elles agissent. Les bonnes pratiques des ONGN des groupes 1, 2 et 3 peuvent être renforcées et partagées.*

L'évaluation met en évidence que, pour beaucoup d'ONGN, la nécessité de renforcer les capacités de ses partenaires est restée une préoccupation implicite, qui n'a donc pas forcément reçu toute l'attention nécessaire. ACODEV souscrit sans réserve à la recommandation de l'évaluation.

L'évaluation propose un cadre de référence théorique et systématique qui peut servir de base à un travail de formation et de réflexion stratégique au sein du secteur, soutenu par les fédérations.

**ACODEV participera rapidement à la socialisation, auprès de ses membres, de ce cadre de référence. Les plans d'actions d'ACODEV des prochaines années devraient également donner une place importante à ce besoin de renforcement de ses membres (cf. rec. 16).**

## 3. Le RC en tant que processus endogène non-linéaire, vulnérable à l'interruption de l'appui externe

---

### R5. Des trajectoires de long terme

*L'appui au RC exige souvent une trajectoire à long terme qui probablement dépasse la durée d'un programme spécifique. Il faut en tenir compte lors de la formulation et l'élaboration des accords entre partenaires. Il est aussi important que l'organisation partenaire reçoive un appui continu pour ses trajectoires de RC en cours, soit des ONGN belges, soit d'un autre donateur.*

ACODEV souscrit à cette recommandation. S'il est possible d'atteindre des résultats de RC sur le court terme, notamment au niveau des capacités plus techniques, au niveau des capacités stratégiques et politiques, l'engagement des partenaires doit effectivement se faire sur un plus long terme. Les relations de partenariat doivent donc s'envisager sur un horizon de temps cohérent avec les objectifs de RC recherchés. Les ONGN doivent être en mesure d'assurer la relation de partenariat dans la durée (cf. Rec.2).

En parallèle, il est important que ces partenariats de long terme n'entraînent pas de facto une nouvelle dépendance des organisations du Sud par rapport à leur partenaire du Nord et que donc y soit associée une stratégie d'évolution du partenariat.

## R6. Des systèmes de suivi-évaluation adaptés

*Les ONGN qui veulent s'occuper intensivement de RC doivent développer des systèmes adéquats de M&E pour le suivi de trajectoires de RC, des systèmes harmonisés le plus possible avec les procédures existantes de M&E du partenaire et avec celles d'autres bailleurs de fonds externes. À cause de la complexité et de la réalité rapidement changeante des processus de RC, il faut des cadres flexibles, participatifs et orientés vers le processus, qui soient en outre adaptés aux capacités primordiales et à l'entourage de travail des partenaires avec qui elle coopère. Il est à recommander que ces processus de monitoring soient complétés régulièrement avec des évaluations qui remplissent plus la fonction d'un audit externe et d'étalonnage, ces évaluations doivent être réalisées après consultation avec d'autres bailleurs de fonds. Les expériences avec le monitoring du RC dans les ONGN des groupes 1 et 3 peuvent servir d'inspiration, en même temps que les initiatives développées récemment dans d'autres pays, par exemple aux Pays-Bas (trajectoires de travail éducatif de PSO, 2010) et au RU (Intrac, 2009, 'M&E of capacity building').*

*Les fédérations peuvent appuyer leurs membres à cet égard.*

ACODEV soutient cette recommandation. En règle générale, un regard critique extérieur sur les résultats de l'ONGN est nécessaire pour pouvoir tirer des leçons, s'améliorer et dépasser le cadre strict de l'intervention. Le suivi et l'évaluation doivent être au centre de l'organisation apprenante.

**L'importance du suivi, de l'évaluation et des apprentissages fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.**

**ACODEV veut renforcer au sein de ses membres la culture de l'évaluation. La publication prochaine d'une base de données dynamique d'experts pour l'évaluation est une étape dans ce sens. D'autres outils sont à l'étude.**

**Par ailleurs, ACODEV continuera à soutenir ses membres dans la maîtrise d'approches méthodologiques de gestion axée sur les résultats adaptées aux processus de RC. Depuis 2009, ses formations méthodologiques incluent des méthodes complémentaires à l'approche du cadre logique telles que la cartographie des incidences.**

## R7. Diversification des approches de RC

*Nous lançons un défi aux ONGN pour qu'elles ne se concentrent pas seulement sur le renforcement downstream (capacité d'exécution technique, opérationnelle) de leurs partenaires mais qu'ils accordent aussi attention aux processus upstream (politique, stratégie, vision et mission, cadre institutionnel, etc.). Le modèle ECDPM avec ses cinq core capabilities est un instrument utile pour analyser la pratique actuelle de RC. Nous invitons les ONGN à ne pas mettre seulement le focus sur les capacités 2 (capacité opérationnelle pour réaliser les objectifs de développement) et 3 (capacité de nouer des relations et d'obtenir des fonds) en faisant du RC mais de mettre en oeuvre les cinq core capabilities dans leur intégralité.*

ACODEV souscrit pleinement à cette recommandation de trajectoires de RC équilibrées qui incluent tant les capacités *downstream* qu'*upstream*, même lorsque la demande des partenaires s'oriente principalement sur les capacités *downstream*.

**ACODEV soutiendra le besoin de formation de ses membres par un programme de formation spécifique aux approches du RC dès son plan d'action 2011 (cf. rec. 16).**

*Pour investir le champ des capacités upstream, les différents acteurs doivent être conscients du fait que c'est un processus exigeant en moyens humains et en temps, et plus difficilement sous-traitable à des tiers. Un travail de RC efficace à ce niveau nécessite une connaissance fine du partenaire et de sa dynamique interne. Par ailleurs, ce processus est risqué pour le partenaire et pour le partenariat étant donné qu'il touche*



aux éléments stratégiques et politiques du partenaire – le cœur de son identité – et qu'il peut mettre en évidence des différences profondes internes ou entre les partenaires.

## 4. Conditions pour un appui externe effectif et efficace de RC

---

### R8. Analyses contextuelles

*De bonnes analyses contextuelles et institutionnelles sont des conditions importantes pour établir une trajectoire réussie de RC. Nous invitons les ONGN à investir davantage dans celles-ci. Quant au choix de stratégies, nous recommandons aux ONGN de plus expérimenter avec des méthodes non-classiques ou des méthodes qu'elles ont sous la main pour l'appui au RC. Le modèle de différentes routes et l'aide-mémoire des stratégies de RC qui pourraient avoir du succès, peuvent être des ressources (voir tableau 26). Il faut adopter d'autres méthodes de travail en-dehors des formations et des réunions de partenaires. À ce sujet, il est important de s'informer systématiquement sur l'efficacité de certaines méthodes d'appui au RC.*

La qualité des analyses de contexte (au sens large) est une condition de base à la réussite d'une action de développement. **Cet élément fait partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.** ACODEV souscrit donc naturellement à cette partie de la recommandation : les ONG doivent consacrer les ressources adéquates pour s'assurer de la qualité de leurs analyses contextuelles et institutionnelles.

*Ceci étant dit, l'analyse institutionnelle nécessite des méthodes spécifiques pour aborder la réalité souvent complexe d'organisations et de leur environnement. La mise en œuvre de ces méthodes pourrait elle-même être l'objet d'une trajectoire de RC (auto-évaluation organisationnelle, recherche action,...) plutôt qu'être un exercice où l'organisation est le sujet d'une étude.*

ACODEV est également d'avis, comme les évaluateurs, que les processus de RC sont des processus complexes qui nécessitent une approche méthodologique dynamique ou créative.

*A cet égard, la mise en œuvre de ces méthodes non-classiques peut nécessiter une présence plus marquée des ONGN aux côtés de leurs partenaires (missions plus fréquentes, coopérants, bureaux régionaux de RC,...), surtout lorsque les partenaires sont faibles ou lorsque l'expertise locale ne permet pas de soutenir des approches flexibles ou non-classiques du RC. Les ONGN devront s'organiser pour assurer elles-mêmes une partie du travail de renforcement de leurs partenaires, notamment au niveau des capacités upstream. Ceci constituerait un retournement de la tendance de ces dernières années de l'allègement de la présence des ONGN sur le terrain. Le réinvestissement par les ONGN du rôle des ressources humaines dans la coopération au développement ne pourra en aucun cas entraîner un retour en arrière vers la substitution des ressources locales par des ressources des ONGN. A cet égard, l'expérience des ONGN qui ont continué à assumer une présence locale forte dans des interventions orientées vers le RC mérite d'être mieux documentée et analysée.*

### R9. Expertise locale

*Les évaluateurs sont d'avis que les ONGN doivent investir plus dans le développement d'expertise locale en RC (en faisant davantage d'appel à celle-ci ou en incorporant des organisations partenaires dans leur portefeuille de partenaires). Une politique durable de RC est de développer assez d'expertise locale en RC qui prendra à sa charge le rôle des ONGN belges et d'autres acteurs sur le terrain. Ce n'est pas seulement nécessaire pour l'expertise en RC pour les besoins techniques, mais aussi pour toute la trajectoire d'assistance au RC, y compris la conception et l'exécution de trajectoires complexes de RC (les processus multi-acteurs, etc.).*

Lorsque des compétences locales sont disponibles, les ONGN devraient bien entendu, pour des raisons de durabilité, prendre appui sur elles.

**Cet élément fait déjà partie de l'ébauche de référentiel « qualité » développé par ACODEV.**

*Toutefois, comme l'a montré l'évaluation, les processus de RC (principalement upstream) sont souvent des processus complexes et non linéaires dans lesquels mobiliser des ressources internes au partenariat peut aussi avoir tout son sens en termes d'efficacité : plus grande confiance, meilleure connaissance du contexte, plus grande souplesse du processus, accompagnement sur le long terme plutôt qu'en one shot,...*

## **R10. Mise en commun de l'assistance technique**

*Au niveau sectoriel, on pourrait penser à regrouper le soutien en assistance technique. Toutes les ONGN ne sont pas capables d'apporter de l'expertise dans tous les domaines dont les OSC du Sud ont besoin. En unissant les AT, tous les partenaires peuvent faire appel plus rapidement à une expertise technique déterminée (p.ex. de l'eau chez Protos, le développement économique local chez TRIAS, le développement de chaînes de production chez Vredeseilanden, des coopératives chez WSM etc.). C'est un rôle qui peut être adopté par les dirigeants ou les fédérations. Ce rôle cadre déjà avec le plan des conclusions du congrès de 11.11.11 (2009), par exemple, qui attribue aux dirigeants des ONGN flamandes le rôle de coordonner davantage les bureaux régionaux des différentes ONGN.*

La tradition du travail en synergie n'est pas encore très développée entre les ONGN belges. Des efforts vers plus de synergies sont entrepris actuellement par les ONGN belges et les fédérations, avec le soutien de l'administration. Lorsque les ONGN s'appuient mutuellement sur leurs spécialisations et expertises propres, elles renforcent la qualité de leurs interventions.

*Si dans l'absolu il est donc souhaitable de renforcer les synergies et complémentarités entre acteurs de développement (pas forcément entre ONGN ni entre acteurs du même pays d'origine), l'exemple proposé dans cette recommandation nous semble faiblement pertinent et potentiellement contradictoire avec les recommandations précédentes.*

*En effet, les compétences techniques (plutôt downstream) mises en évidence dans cette recommandation sont a priori des compétences pour lesquelles une expertise locale peut être identifiée et une AT extérieure n'est pas toujours nécessaire. Il n'est bien entendu pas souhaitable que de l'expertise technique venant des ONGN, même organisée en pool, vienne se substituer à l'expertise locale (cf. Rec.9)*

*Par ailleurs, la valeur ajoutée des ONGN dans le RC de leurs partenaires réside dans leur connaissance fine de l'organisation, de ses valeurs et de sa dynamique interne et externe. Mettre en commun cette expertise n'est pas forcément un facteur d'efficacité ; sauf dans le cas où plusieurs ONGN ont le même partenaire où, évidemment, la coordination forte des ONGN autour de leur partenaire (voire la mise en place de synergies) est une exigence d'efficacité.*

## **5. Intérêt croissant dans la politique de RC mais financement et instruments administratifs encore à l'état larvaire**

---

### **R11. Des critères d'appréciation et des exigences de rapportage différentes pour les ONGN non-classiques**

*La DGCD pourrait envisager de faire une distinction entre les critères d'évaluation et les exigences du rapportage des ONGN qui s'occupent de **programmes ONGN classiques, orientés output** relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la prestation de services dans des secteurs sociaux (p.ex. des programmes médicaux et certains programmes agricoles) et de celles qui s'occupent de processus de développement qui sont **plus complexes** parce qu'à part leur input au développement elles font aussi du 'state building', de la bonne gestion, du développement de la société et du RC structurel pour les OSC (p.ex. le RC avec une approche multi-acteurs, le RC d'acteurs politiques, syndicats, etc.). De la théorie de la complexité a*

*surgi au niveau international l'idée que ce second groupe devrait suivre une approche plus orientée sur les apprentissages, avec un M&E adapté à ce qui peut être mesuré de manière réaliste dans ce contexte. La réglementation de 2006 de la DGCD relative à la distinction entre ONGN à projets et à programmes aurait pu évoluer dans ce sens, mais a mené dans la pratique à un grand groupe d'ONGN programmes qui a limité la possibilité de libéralisation des cadres.*

Pour ACODEV, les exigences de qualité pour une ONG sont identiques qu'elle soit petite ou grosse, dans la modalité de cofinancement « Projet » ou « Programme », orientée output « classique » ou RC. Parmi ces exigences de qualité, il y a celle d'inscrire son intervention dans une approche d'*empowerment* local qui implique un investissement important en renforcement des capacités. Les programmes « classiques » orientés output sont donc tout autant concernés par les enjeux du RC que les programmes soit disant plus complexes.

En proposant des critères d'appréciation différents, il ne faudrait pas laisser croire que dans certains cas de figure, le RC serait important et dans d'autres il ne le serait pas. Au contraire, les programmes « classiques » des ONGN ne sont légitimes que lorsqu'ils s'inscrivent dans une logique de RC. Les ONGN qui ne peuvent ou ne veulent assumer cette exigence de qualité devront inévitablement, à court ou moyen terme, questionner leur valeur ajoutée pour le développement.

Par ailleurs, la transformation des ONGN en organisations apprenantes par la mise en place d'outils de M&E plus performants et par l'évolution de la culture d'entreprise est un défi pour tous les types d'organisations, qu'elles relèvent de la modalité projet ou de la modalité programme.

**ACODEV ne peut donc pas soutenir cette recommandation.**

## 6. Les structures et processus pour le contrôle de qualité du contenu et l'échange de savoir relatifs au RC sont limités

### R15. Renforcement de l'expertise des ONGN en stratégies de RC

*Les ONGN belges devraient investir dans le développement de leur propre expertise en relation avec l'administration de relations entre partenaires et stratégies de RC. À ce propos il faut expliciter les questions d'apprentissage et concevoir une trajectoire d'apprentissage appropriée. Pour ce faire, il vaut mieux combiner l'éducation avec la pratique moyennant la conception de projets-pilote ou d'expériences, la documentation des expériences et la formulation de leçons.*

ACODEV soutient cette recommandation.

**Depuis 2009, ACODEV a mis sur pied un outil pour soutenir les initiatives qualité de ses membres. En 2011, un compartiment de cet outil sera consacré au renforcement des capacités et permettra de soutenir les efforts de formation interne des ONG dans ce domaine.**

### R16. Un soutien de la part des fédérations

*La plupart des ONGN ont des budgets réduits pour le financement de processus d'apprentissage propres et la conception de trajectoires d'apprentissage propres. L'évaluation n'a pas pu analyser en détail jusqu'à quel point cela est une conséquence de choix interne de politiques des ONGN ou la conséquence de la limitation des modalités de financement de la part de la DGCD. Dans la pratique il semble que les trajectoires éducatives soient considérées avec moins de priorité lorsque le budget (réduit) doit être distribué dans les propres programmes et les actions internes. Vu l'importance de l'appui professionnel au RC et ses effets sur le développement de la société civile du Sud, on pourrait envisager d'affiner/d'orienter le rôle des fédérations en ce sens, et veiller à qu'il y ait les modalités nécessaires pour qu'elles se chargent de ce rôle. Les fédérations pourraient donc jouer un rôle plus important dans le développement de la capacité interne de leurs membres en ce qui*

*concerne l'appui aux processus de RC. Comme le RC occupera une place importante dans le secteur de la coopération au développement dans les années à venir, il serait utile de considérer la désignation de personnel dans les fédérations qui sache concevoir et suivre ces trajectoires d'apprentissage relatives au RC.*

L'appui à la qualité professionnelle des ONG fait partie des mandats des fédérations et à ce titre, elles proposent des trajectoires collectives d'apprentissage à leurs membres.

**ACODEV proposera à ses membres une trajectoire de formation consacrée spécifiquement au RC dans ses plans d'actions 2011 et 2012 (au moins) de sorte que le RC puisse occuper une place plus importante dans les cadres stratégiques des ONG à partir de 2014. Des contacts avec PSO ont déjà été pris à cet effet. Les thèmes soulevés aux recommandations 2, 4, 5, 6, 7 et 8 pourront être abordés dans ce cadre.**





## Management response Coprogram

1. Globalement, les membres ayant subi une évaluation sont satisfaits de la qualité de celle-ci et peuvent se retrouver dans les recommandations apportées. L'évaluation soumet des cadres conceptuels intéressants pour un renforcement des capacités. Ceci aide le secteur à s'améliorer encore et servira aux autorités pour l'affinement de leur appréciation des programmes et projets.

2. Les membres impliqués directement dans cette évaluation donneront suite aux recommandations, à leur façon et selon qu'elles soient ou non applicables à leur égard. Cela sera déjà perceptible dans leur nouveau programme. Ceci ne sera pas réalisable pour les membres qui n'ont pas été directement concernés : ils doivent d'abord prendre connaissance de l'évaluation et assimiler les recommandations.

3. Sur les 17 recommandations, 10 s'adressent aux ONG, 6 à la DGD et la dernière à la fédération. Dans la recommandation n°16, les évaluateurs plaident pour un rôle renforcé des fédérations dans le développement de l'expertise des ONG autour du RC. Ils font référence à l'importance du financement des trajets d'apprentissage sur le sujet. Ils suggèrent de détacher au sein des fédérations une personne capable de développer et d'encadrer les trajets d'apprentissage pour le RC.

4. Coprogram souhaite donner suite à cette recommandation en intégrant dans son plan de travail un résultat partiel relatif au renforcement des capacités. Ce résultat partiel comprend :

### 4.1. La socialisation de l'évaluation

Pendant l'automne 2010, nous planifierons une journée d'étude pour dévoiler l'évaluation et ses recommandations auprès des membres non encore évalués. Nous voulons les inciter à tenir compte des recommandations, à pratiquer les auto-évaluations et à faire démarrer des projets de perfectionnement.

### 4.2. Offre d'un module de formation

La fédération propose d'ores et déjà une journée de formation pour les nouveaux collaborateurs d'ONG. Ils reçoivent une introduction consacrée au secteur des ONG en général. Il existe un besoin de modules spécifiques, adaptés à la fonction des nouveaux collaborateurs. Nous envisageons un module de renforcement de capacités pour les collaborateurs Sud (dans les sièges centraux et sur le terrain), expliquant les concepts et notions de base et présentant quelques cas. Nous enrichissons ce module par une expertise externe.

Coprogram VZW, Vlasfabriekstraat 11, B-1060 Brussel ePost [info@coprogram.be](mailto:info@coprogram.be) .

tel +32-(0)2-5361920 fax +32-(0)2-5341438 web [www.coprogram.be](http://www.coprogram.be).

#### 4.3. Trajet d'apprentissage autour du renforcement des capacités

Pour la période 2011-2013, nous voulons mettre en place un processus d'apprentissage accessible à tous les membres actifs dans le Sud. Nous désirons nous concentrer de façon spécifique autour de trois aspects partiels du renforcement de capacités dont l'évaluation a décelé les faiblesses : la stratégie de sortie, le diagnostic des partenaires et les instruments de mesure des activités de RC (c'est-à-dire les instruments de monitoring de renforcement de capacités ou de mesure de son impact).

Pour ce trajet d'apprentissage, nous adoptons une méthode diversifiée articulée en phases. Les membres participent en petits groupes afin de maximiser le rendement : certains des participants peuvent beaucoup apprendre les uns des autres sur un sujet spécifique. Nous préférons étaler les quatre sujets dans le temps plutôt que de tous les concentrer en une séance unique. Nous demandons toujours l'appui d'un expert externe.

#### 4.4. Engagement et formation du personnel de la fédération

Au sein de l'équipe du secrétariat, un collaborateur a la responsabilité finale pour l'exécution de ce résultat partiel du plan de travail. Il est assisté d'un collègue. Le secrétariat suivra des formations afin d'être capable, à terme, d'encadrer lui-même les modules de formation.

5. Coprogram souhaite en outre tenir compte, de différentes façons, des recommandations de l'évaluation.

- 5.1. Toutes les recommandations, mais en particulier celles des accords de partenariat, auront des répercussions dans le travail quotidien de conseil aux membres.
- 5.2. La recommandation sur la simplification administrative trouvera place dans les activités du groupe de travail finances.
- 5.3. Le groupe de pilotage Synergie suivra attentivement la recommandation relative au pooling de l'assistance technique (coopérants ONG).

Le conseil d'administration de la fédération a décidé d'intégrer le résultat partiel décrit au point 4 comme l'un des six projets stratégiques du plan de travail 2011, qui sera soumis fin septembre à DGD.

6 septembre 2010





